

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«12» марта 2012 г.

№ ОМ- 30/01-03

ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Анализ и оценка эффективности использования средств федерального бюджета, выделенных Федеральной миграционной службе в 2006-2010 годах и прошедшем периоде 2011 года на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 2 марта 2012 г. № 10К (843))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия:
пункт 3.6.12 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год,
пункт 3.6.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год.

2. Предмет контрольного мероприятия: деятельность ФМС России по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения и использованию средств федерального бюджета, направленных на эту цель.

3. Объект контрольного мероприятия: Федеральная миграционная служба.

4. Срок проведения контрольного мероприятия - с 12 декабря 2011 года по 10 февраля 2012 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Определить соответствие нормативных правовых актов, принятых ФМС России по вопросам создания и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, законодательству Российской Федерации.

5.2. Определить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, направленных на создание и эксплуатацию

ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

5.3. Оценить результативность проведенных мероприятий по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

6. Проверяемый период деятельности: 2006 – 2010 годы и прошедший период 2011 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы деятельности объекта проверки.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 9 августа 2004 г. № Пр-1299 задача обеспечения с 2006 года российских граждан паспортно-визовыми документами нового поколения с использованием биометрических параметров определена в качестве одной из приоритетных в работе заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Государственная система изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения (далее – Система) представляет собой организационно упорядоченную совокупность взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти, организаций и предприятий, участвующих в процессе изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения на основе единой информационно-технологической инфраструктуры.

В соответствии с Концепцией создания государственной системы оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения (далее – Концепция), одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 марта 2005 г. № 277-р, под паспортно-визовыми документами нового поколения понимаются документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации за ее пределами, по которым россияне осуществляют выезд из страны и въезд в страну. К ним относятся общегражданский загранпаспорт, дипломатический, служебный паспорт и паспорт моряка. В состав паспортно-визовых документов входят также визы на въезд в Россию и транзитный проезд через ее территорию; вид на жительство,

выдаваемый иностранцу или лицу без гражданства, и проездной документ беженца, по которому он может выезжать из России и въезжать в Россию.

Целями создания Системы являются:

- повышение эффективности борьбы с незаконным въездом в Россию и выездом из страны, а также нелегальной миграцией;
- обеспечение паритетных условий въезда в страну иностранных граждан и въезда российских граждан в иностранные государства.

Система предназначена для автоматизированного сбора, хранения, обработки и передачи информации персонального учета граждан, а также иной служебной информации, необходимой для оформления, выдачи и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

В настоящее время в сфере изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов осуществляют свою деятельность 11 федеральных органов исполнительной власти: МВД России (координатор), ФМС России, МИД России, ФСБ России, Минобороны России, Минфин России, Минэкономразвития России, Минпромторг России, Росморречфлот, Минкомсвязь России, Росграница.

Система включает следующие функциональные контуры:

контур изготовления, оформления и выдачи заграничных паспортов, удостоверяющих личность гражданина за пределами Российской Федерации;

контур изготовления, оформления и выдачи российских виз, выдаваемых иностранным гражданам и лицам без гражданства для въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее;

контур изготовления, оформления и выдачи удостоверений личности моряков;

контур изготовления, оформления и выдачи вида на жительство лица без гражданства;

контур изготовления, оформления и выдачи проездного документа беженца;

контур изготовления, оформления и выдачи разрешения на временное проживание;

контур контроля паспортно-визовых документов нового поколения, в том числе на пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Каждый контур состоит из ведомственных сегментов государственных заказчиков Системы в пределах их компетенции.

Информационное и функциональное взаимодействие между этими сегментами обеспечивается межведомственным сегментом, который состоит из следующих объектов: центр персонализации паспортно-визовых документов, орган криптографической защиты, удостоверяющий центр в области электронной цифровой подписи, включая центры регистрации в субъектах Российской Федерации, центр технологического обеспечения и антикризисного управления, центр обучения пользователей Системы и единая телекоммуникационная инфраструктура.

Система объединяет ведомственные информационные ресурсы и технологии в единое целое, обеспечивая их взаимосвязанное функционирование. При этом ответственность за функционирование ведомственных сегментов Системы несут органы власти, их эксплуатирующие.

Организационная структура системы состоит из двух уровней – территориального и федерального:

- территориальный уровень – прием документов от граждан (снятие биометрических параметров – специальная кабина, бездисковые АРМ, серверный комплекс, узел связи);

- федеральный уровень – федеральный центр обработки данных (ФЦОД).

Ведомственный сегмент ФМС России представляет собой сложную организационную систему с большим количеством входящих в неё элементов и многочисленными внутренними и внешними связями и обеспечивает функционирование контура оформления паспортов нового поколения, контура оформления российских виз, контура оформления вида на жительство, либо разрешения на временное проживание и контур оформления проездного документа беженца.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Определить соответствие нормативных правовых актов, принятых ФМС России по вопросам создания и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, законодательству Российской Федерации.

8.1.1. Соответствие ведомственных распорядительных актов и других документов, регламентирующих выполнение мероприятий по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, нормативным правовым актам Российской Федерации по данному вопросу.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 9 августа 2004 г. № Пр-1299 в Российской Федерации приступили к работе по подготовке выдачи российским гражданам заграничных паспортов нового поколения, содержащих в электронном виде персональные данные владельцев, включая биометрические параметры.

Биометрический паспорт – это документ, со встроенным в него специальным чипом, который содержит двухмерную фотографию его владельца, а также его данные: фамилию, имя, отчество, дату рождения, номер паспорта, дату его выдачи и окончания срока действия, и дающий право на выезд за пределы страны, въезд в Российскую Федерацию и въезд в иностранные государства.

Согласно требованиям Международной организации гражданской авиации (ИКАО), паспорт должен содержать цифровое изображение лица в качестве первичной биометрической характеристики человека, совместимой на международном уровне, а отпечатки пальца и (или) изображение радужной оболочки глаза – в качестве дополнительной (вторичной) биометрической характеристики человека. В соответствии с этим, постановлением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2010 г. № 125 «О перечне персональных данных, записываемых на электронные носители информации, содержащиеся в основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, по которым граждане Российской Федерации

осуществляют выезд из Российской Федерации и въезд в Российскую Федерацию» утвержден перечень персональных данных, удостоверяющих личность для выезда и въезда в Российскую Федерацию, в том числе: номер документа, фамилия, имя, отчество, дата рождения, пол и цветное фото в двухмерном изображении владельца документа.

Для решения задачи по координации и формированию основных направлений государственной паспортно-визовой политики по подготовке введения паспортно-визовых документов нового поколения распоряжением Президента Российской Федерации от 18 сентября 2004 г. № 439-рп образована межведомственная рабочая группа, в которую вошли руководители и специалисты заинтересованных федеральных органов законодательной и исполнительной власти, в том числе и представитель ФМС России. Одной из задач, поставленных указанным распоряжением перед межведомственной рабочей группой, являлось создание нормативно-правовой базы для внедрения Системы.

В соответствии с этим рабочей группой подготовлена Концепция, в которой впервые предусмотрен термин «паспортно-визовые документы нового поколения» и определены правовые, социальные, организационно-технические, финансово-экономические основы введения в Российской Федерации паспортно-визовых документов, содержащих биометрические данные их владельцев, а также обозначены цели, задачи, механизм создания государственной системы.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 августа 2005 г. № 1156-р «О мерах по реализации концепции создания государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения» стало юридической основой для выполнения работ по созданию Системы и их финансированию, начиная с 1 января 2006 года.

В соответствии с Концепцией и в целях обеспечения соблюдения единой технической политики при создании Системы совместным приказом Мининформсвязи России, МВД России, Минпромэнерго России, Минобороны России, МИД России, Минтранса России, ФСБ России, Минсельхоза России от 17 октября 2005 г. №121/16772/909/125/311/661/467/183а утверждены

Организационно-технические требования к компонентам государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, в том числе специальных, включая требования к кадровому обеспечению.

Проверкой установлено, что ФМС России в рамках своей компетенции участвовала в нормотворческой деятельности по внесению изменений в действующее законодательство и вновь принимаемым нормативным правовым актам по вопросам изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, таких как:

Указ Президента Российской Федерации от 19 октября 2005 г. № 1222 «Об основных документах, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации»;

постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2005 г. № 687 «Об утверждении образцов и описания бланков паспорта гражданина Российской Федерации, дипломатического паспорта гражданина Российской Федерации и служебного паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации»;

постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2006 г. № 187, от 19 января 2010 г. № 13, внесшие изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2005 г. № 687 в части замены изображения обложек бланков паспортов, содержащих электронный носитель информации, новым изображением;

федеральные законы от 31 декабря 2005 года № 201-ФЗ и от 21 декабря 2009 г. № 374-ФЗ, внесшие изменения в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в части введения госпошлины за выдачу паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащего электронный носитель информации и увеличения ее размера с марта 2010 года;

Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 337-ФЗ, внесший изменения в статью 10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в части продления с 1 марта 2010 года срока действия паспорта нового поколения до 10 лет;

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ, которым внесены изменения в статьи с 8 по 10 Федерального закона № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в части возможности подачи гражданином Российской Федерации заявления о выдаче паспорта в форме электронного документа с использованием сети Интернет.

Наряду с этим ФМС России утвердила:

- Временные правила информационного взаимодействия структурных подразделений центрального аппарата Федеральной миграционной службы, структурных подразделений территориальных органов ФМС России и их территориальных подразделений с подразделениями адресно-справочной работы территориальных органов ФМС России при оформлении и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащего электронные носители информации (приказ от 18 августа 2008 г. № 216);

- Временные регламенты информационного взаимодействия ФМС России с информационными подразделениями органов внутренних дел Российской Федерации и Управлением регистрации и архивных фондов ФСБ России (от 29 апреля 2008 года № МС-1/8-9154/34/7-195 и от 5 мая 2008 года № МС-1/8-9352/10/2-211 соответственно);

- Временный порядок предоставления государственной услуги в электронном виде по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (утвержден заместителем директора ФМС России 29 марта 2010 г. № СК-1/8-4366).

При оформлении загранпаспорта, содержащего биометрические данные, уполномоченные подразделения ФМС России до настоящего времени руководствуются Административным регламентом по предоставлению

государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, по исполнению государственной функции по их учету, утвержденным приказом ФМС России от 3 февраля 2010 г. № 26, поскольку до настоящего времени ФМС России не утвержден отдельный Административный регламент по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронные носители информации, и по исполнению государственной функции по их учету. Проект указанного документа ФМС России разработан и находится на согласовании в федеральных органах исполнительной власти.

8.1.2. Система организации работы по реализации мероприятий в целях создания ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

В целях создания государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения были разработаны Планы организационных мероприятий (далее – Планы), обеспечивающих создание и внедрение указанной системы, принятие которых одобрено Председателем Правительства Российской Федерации, в том числе:

- от 12 марта 2005 г. № МФ-П4-1075 на период 2005-2007 годы;
- от 14 февраля 2008 г. № ВЗ-П4-906 на период 2008-2010 годы;
- от 20 мая 2010 г. № ВП-П4-3314 на период 2011-2012 годы.

При этом указанными Планами на 2005-2010 годы предусмотрено создание только контура изготовления и оформления биометрического загранпаспорта. Мероприятия по созданию контура изготовления и оформления таких документов как вид на жительство, выдаваемого иностранному гражданину или лицу без гражданства, и проездной документ беженца, содержащих биометрические данные их владельцев, включены в План на 2011 – 2012 годы.

На всех этапах работы по выполнению мероприятий, отраженных в Планах, ФМС России на протяжении 2005-2012 годов является соисполнителем отдельных организационных мероприятий.

В целом можно констатировать, что в период 2005 – 2011 годов ФМС России выполнила основные запланированные мероприятия по созданию ведомственного сегмента.

В рамках реализации этих Планов в 2005 – 2010 годах заинтересованными федеральными органами исполнительной власти при участии ФМС России разработаны технические проекты Системы, финансово-экономические обоснования, подготовлена и принята необходимая правовая база, проведена опытная эксплуатация объектов пилотной зоны, тиражирование типовых технических решений на объектах Службы, включая оснащение инженерным оборудованием и специальными программно-техническими средствами, необходимыми для оформления и выдачи паспорта.

Следует отметить, что имели место переносы сроков исполнения отдельных мероприятий вследствие того, что для введения в Российской Федерации паспортно-визовых документов нового поколения необходимо было на начальном этапе в сжатые сроки параллельно проводить ряд мероприятий по разработке нормативных правовых актов, созданию национальных стандартов, гармонизированных с международными, а также информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. Данные обстоятельства послужили причиной длительного согласования Технического проекта, технических заданий по обеспечению безопасности, и, следовательно, задержки начала реализации пилотной зоны Системы. Наряду с этим был выявлен ряд проблем, связанных, в основном, с отсутствием готовности производственных площадей для размещения и эксплуатации технологического оборудования, а также с несвоевременным проведением их аттестации на соответствие требованиям информационной безопасности.

Коррекция сроков учитывалась при подготовке каждого последующего уточненного финансово-экономического обоснования работ по созданию Системы.

Одним из важных этапов выполнения мероприятий Плана на период 2005 – 2007 годы (первая и вторая очередь) явилось создание в 2006 году «пилотной зоны» Системы в Калининградской, Ленинградской, Московской областях, городах Москве и Санкт-Петербурге. В результате ее эксплуатации проведена комплексная проверка технических решений по обеспечению функционирования и взаимодействия ведомственных и межведомственных сегментов и информационной безопасности Системы и начата выдача загранпаспортов нового поколения.

Во исполнение Плана мероприятий на период 2008-2010 годы ФМС России введена в эксплуатацию третья и четвертая очередь объектов территориальных подразделений ФМС Росси. Кроме того, в 2009 году оснащено необходимой техникой и подключено к телекоммуникационной инфраструктуре 78 отделов адресно-справочной работы территориальных органов ФМС России.

В целях подготовки к эффективному обслуживанию программно-аппаратных средств, установленных на объектах, в соответствии с разработанными программами было организовано обучение сотрудников ФМС России работе с Системой в Центре обучения ФГУП «НИИ «Восход». В течение указанного периода проведено очное обучение 2000 сотрудников в объеме 24 учебных часов на каждого.

Мероприятия Плана на период 2011-2012 годы направлены на дальнейшее развитие и эксплуатацию пятой и шестой очереди государственной Системы паспортно-визовых документов нового поколения на объектах ведомственного сегмента ФМС России, которые заключаются во внедрении в документы «вид на жительство лица без гражданства» и «проездной документ беженца» электронного носителя информации, содержащего сканированные рисунки папиллярных узоров пальцев рук их владельцев, что позволит исключить использование этих документов лицами, не являющимися их владельцами, вследствие невозможности прохождения пограничного контроля при проверке биометрических данных.

С целью практической реализации указанных мероприятий по дальнейшему осуществлению работ в запланированные сроки, ФМС России в 2011 году:

- подготовила доработанный с учетом замечаний проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты» в части внедрения биометрических персональных данных, в том числе отпечатков пальцев, в качестве дополнительной биометрической характеристики, в загранпаспорт, вид на жительство лица без гражданства и в проездной документ, выдаваемый беженцу, а также увеличения суммы уплаты госпошлины за выдачу беженцу проездного документа с 200 рублей до 2000 рублей (законопроект получил положительное заключение Минюста России и в установленном порядке направлен в Правительство Российской Федерации для внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы (исх. № НС-1/6-14083 от 21 октября 2011 года);

- согласовала с ФГУП «Гознак» эскизные проекты бланков вида на жительство и проездного документа, содержащих электронный носитель;

- участвовала в проведении настройки и демонстрации работоспособности макета рабочего места оформления, изготовления и выдачи документов, содержащих изображения папиллярных узоров;

- представила необходимые помещения для создания опытного участка для внесения дополнительных биометрических параметров в паспортно-визовые документы в г. Санкт-Петербурге. В соответствии с уточненным Планом работ на период 2011-2012 годы презентация опытного участка состоялась 28 декабря 2011 года. Всего в 2012 году планируется изготовить по 20 образцов документов каждого вида, что позволит объективно оценить возможности создаваемой Системы и учесть необходимые доработки комплекса программно-технических средств.

В 2012 году по итогам работы опытного участка планируется создать «пилотную зону» ведомственного сегмента в 4 городах – Москве, Санкт-Петербурге, Казани, Сочи. Кроме того обследовано 85 объектов первой очереди

по оформлению вида жительство и проездного документа, составлены планы по дооснащению помещений.

В части оформления загранпаспортов нового поколения будет продолжена модернизация и оснащение пунктов их выдачи.

8.2. Определить целевое и эффективное использование средств федерального бюджета, направленных на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

8.2.1. Проанализировать объем средств, выделенных из федерального бюджета на мероприятия по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

Плановые объемы средств, необходимые для создания Системы, приведены в финансово-экономических обоснованиях работ по созданию и развитию государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения на 2005 – 2007 годы, 2008 – 2010 годы и 2011 – 2012 годы, согласованных с Минфином России и утвержденных руководителями заинтересованных министерств и ведомств. В разрезе государственных заказчиков Системы характеризуются следующими показателями:



Согласно приведенным данным доля ФМС России в плановых объемах финансово-экономического обоснования является одной из наибольших и составляет 21 процент.

Общий объем финансового обеспечения создания и эксплуатации ведомственного сегмента ФМС России (с учетом переходящих остатков) в проверенном периоде составил 20 443 ,4 млн. рублей, в том числе по годам:

млн. рублей

2005 год	2006 год	2007 год	2008 год	2009 год	2010 год	2011 год
37,0	2 539,1	2 318,4*	2 196,7	2 764,7	6 302,4	6 708,2

*С учетом переходящих остатков 2006 года в сумме 2 423,0 млн. рублей,

Увеличение финансирования ФМС России в 2010 – 2011 годах более чем в 2,5 раза по сравнению с предыдущим периодом обусловлено увеличением затрат на закупку бланков загранпаспортов нового поколения и их персонализацию в связи большим количеством выданных в этот период загранпаспортов, содержащих электронный носитель информации.

Анализ финансирования за 2006 – 2011 годы показал, что финансовая обеспеченность мероприятий по созданию ведомственного сегмента позволила ФМС России решить поставленные перед ней задачи по созданию ведомственного сегмента Системы и бесперебойной ее эксплуатации.

Финансирование ФМС России в целях обеспечения работы Системы осуществлялось по двум направлениям:

- комплекс мероприятий в рамках создания ведомственного сегмента Системы в сумме 6 517,2 млн. рублей, или 33,9 процента общего объема утвержденных ассигнований;

- комплекс мероприятий в рамках эксплуатации ведомственного сегмента Системы в сумме 16 279,3 млн. рублей, или 66,1 процента общего объема утвержденных ассигнований.

Анализ произведенных расходов показал, что при выполнении комплекса мероприятий по созданию ведомственного сегмента Системы 86,3 процента составляют работы по оснащению и монтажу технического оборудования и инженерных систем.

Основную долю расходов (81%) по реализации комплексных мероприятий в рамках эксплуатации ведомственного сегмента Системы составили расходы на изготовление заграничных паспортов, содержащих электронный носитель информации.

8.2.2. Установить целевое направление и эффективность расходования средств федерального бюджета, выделенных на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения

Кассовое исполнение расходов федерального бюджета в 2006 – 2011 годах на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента ФМС России составило 20 329,1 млн. рублей, или 99,3 процента от выделенных средств. В структуре указанных расходов 20 279,04 млн. рублей, или 99,8 процента, составляет выполнение центральным аппаратом ФМС России принятых обязательств в рамках заключенных государственных контрактов. Расходы, произведенные территориальными органами ФМС России, составили 50,4 млн. рублей, или 0,2 процента кассового исполнения.

Анализ исполненных расходов средств федерального бюджета на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента показал, что наибольшая доля (14 817,4 млн. рублей, или 72,9 процента) приходится на выполнение работ по изготовлению, персонализации и доставке бланков заграничных паспортов нового поколения.

Расходы на создание объектов ведомственного сегмента в территориальных органах ФМС России, объектов адресно-справочной работы в субъектах Российской Федерации, а также модернизацию пилотной зоны в проверенном периоде составили 4 071,1 млн. рублей, или 20 процентов кассового исполнения.

В порядке централизованного снабжения центральным аппаратом ФМС России переданы территориальным органам по извещениям затраты на приобретение материальных ценностей, оказание услуг по содержанию имущества, техническому обслуживанию и технической поддержке объектов

ведомственного сегмента, проведение монтажных и пусконаладочных работ, связанных с оснащением объектов, в общей сумме 6 061,7 млн. рублей.

В результате произведенных расходов созданы 746 объектов ведомственного сегмента ФМС России, 78 объектов адресно-справочной работы в субъектах Российской Федерации, произведена модернизация 42 объектов пилотной зоны, созданных в 2006 году. Проведены аттестационные испытания 806 из вышеуказанных объектов информатизации ведомственного сегмента и выполнены работы по обеспечению информационной безопасности этих объектов.

Анализ эффективности расходования средств федерального бюджета, направленных на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента, показал, что ФМС России допускались факты отвлечения указанных средств на иные цели.

Так, Управлением ФМС России по Республике Татарстан за счет средств, выделенных в 2009 году на эксплуатацию Системы по коду КОСГУ 226 «Прочие работы, услуги», заключен государственный контракт от 4 декабря 2009 г. № UFMS-460/09 с ЗАО «АйТи», цена которого составила 15,0 млн. рублей. В соответствии с техническим заданием на выполнение работ в рамках вышеуказанного контракта создана технологическая платформа для оказания гражданам Российской Федерации 10 видов государственных услуг, предоставляемых ФМС России, а также созданы и внедрены опытные образцы информационных киосков. Однако разработанные технологические решения не являются структурными компонентами ведомственного сегмента и техническим проектом на создание ведомственного сегмента не предусмотрены, в связи с чем расходы на их создание за счет средств, выделенных на услуги спецсвязи по доставке паспортов нового поколения в субъекты Российской Федерации, в сумме 15,0 млн. рублей являются неэффективными.

Кроме того, в 2009 году расходы центрального аппарата ФМС России по заключенному государственному контракту от 7 сентября 2009 г. № 93-ГОС/09 с ЗАО «АйТи» на разработку специального программного обеспечения «Учет бланков в ФМС России» составили 2,8 млн. рублей и произведены за счет

средств федерального бюджета, выделенных в 2009 году на эксплуатацию Системы (КБК 192 0311 5260200 001 226).

Однако согласно техническим требованиям к работам, являющимся неотъемлемой частью государственного контракта, разработка указанного программного обеспечения должна производиться в рамках развития государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ), финансирование создания которой в проверенном периоде осуществлялось по целевой статье 2200500 «Организация системы учета иностранных граждан». Таким образом, расходы в сумме 2,8 млн. рублей также являются неэффективными.

В рамках контрольного мероприятия проанализирована эффективность расходования средств федерального бюджета, направленных на оплату услуг по технической поддержке и техническому обслуживанию оборудования и программного обеспечения ведомственного сегмента ФМС России, оказанных ЗАО «Техносервь А/С».

Расходы на оказание услуг по техническому обслуживанию и технической поддержке в 2009 – 2010 годах составили 1 171,6 млн. рублей. Наибольший объем указанных расходов, произведенных за каждый год, (по сравнению с аналогичными расходами в территориальных органах) приходится на техническое обслуживание федерального центра обработки данных ведомственного сегмента ФМС России (далее – ФЦОД ФМС России): в 2010 году указанные расходы составили 79,1 млн. рублей, или 18 процентов от годовых расходов, в 2011 году – 62,1 млн. рублей, или 13 процентов от годовых расходов.

В 2010 году в соответствии с условиями государственного контракта от 31 декабря 2009 г. № 183-ГОС/09 техническое обслуживание (плановые (регламентные) работы) и техническая поддержка (внеплановые работы – ремонт, монтаж и демонтаж оборудования, а также другие виды работ) производились по абонентской схеме с фиксированной ежемесячной суммой оплаты. Расшифровка стоимости единицы услуг в государственном контракте не приводилась, расчеты по контракту производились на основании идентичных по составу работ актов сдачи-приемки оказанных услуг, не

содержащих перечня фактически оказанных услуг. При этом в нарушение пункта 5.2 государственного контракта справка о стоимости оказанных услуг к актам сдачи-приемки не прилагалась.

В целях подтверждения фактического объема оказанных услуг по техническому обслуживанию и технической поддержке ФЦОД ФМС России в 2010 году представлены журнал учета вызовов технических специалистов и регистрации выполненных работ, а также технические акты оказанных услуг по техническому обслуживанию. Указанные документы составлены формально, поскольку в журнале отсутствуют подписи сотрудника ФМС России, принявшего работы, а в технических актах подписи не удостоверены печатями, и подтверждают выполнение только планового технического обслуживания за март – декабрь 2010 года.

В ходе проведения контрольного мероприятия ФМС России представлены отдельные отчетные документы исполнителя, подтверждающие фактическое оказание услуг по технической поддержке (журналы проведения регламентных работ и сервисного обслуживания), составленные организацией-субисполнителем работ и принятые ЗАО «Техносервь А/С». В то же время журнал ремонтных работ не предъявлены.

Указанные факты свидетельствуют об отсутствии в 2010 году надлежащего контроля со стороны ФМС России за оказанием услуг по техническому обслуживанию объектов ведомственного сегмента, в том числе невыполнении условий приемки работ, установленных техническими требованиями (приложение № 1 к государственному контракту от 31 декабря 2009 г. № 183-ГОС/09), в соответствии с которыми услуги, работы считаются выполненными только после предоставления исполнителем всех необходимых документов за отчетный период, заполнению технических формуляров и другой необходимой документации.

В 2011 году отмеченные недостатки, в основном, устранены: в приложении к государственному контракту приведена расшифровка стоимости единицы плановых и внеплановых услуг, расчеты по контракту производились на основании актов по фактической стоимости оказанных в текущем месяце услуг, ведение отчетных документов осуществлялось надлежащим образом.

В результате расходы по техническому обслуживанию ФЦОД ФМС России в 2011 году снизились на 16,9 млн. рублей, или на 21,4 процента по сравнению с 2010 годом.

Также следует отметить, что в соответствии с ГОСТ 15.601-98 «Система разработки и постановки продукции на производство. Техническое обслуживание и ремонт техники» необходимым условием для выполнения технического обслуживания и ремонта оборудования является наличие конструкторской, в том числе эксплуатационной и ремонтной документации.

Эксплуатационные документы по оборудованию ФЦОД ФМС России, определяющие виды и объем работ по техническому обслуживанию, а также периодичность их исполнения, в ФМС России отсутствуют, в связи с чем определить правильность указанных в государственных контрактах видов работ по техническому обслуживанию не представилось возможным.

8.2.3. Проанализировать полноту и достаточность материально-технического обеспечения мероприятий по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

Ведомственный сегмент ФМС России включает комплексы программно-технических средств четырех типов, которыми в зависимости от данных о количестве выдаваемых территориальными органами ФМС России заграничных паспортов, а также экспертных оценок производительности устанавливаемого оборудования, оснащены подразделения ФМС России.

Приобретение указанных комплексов для нужд территориальных органов ФМС России осуществлялось в централизованном порядке соответствующими подразделениями центрального аппарата ФМС России. Кроме поставок технических средств, предусмотренных спецификациями указанных государственных контрактов, ФМС России в централизованном порядке закупало различные эксплуатационные и комплектующие материалы (бланки паспортов, интеллектуальные карты (РИК-2), отторгаемые носители криптографических ключей с достоверной загрузкой, картриджи, энергосберегающие лампы для кабин и др.), необходимые для функционирования ведомственного сегмента ФМС России.

Всего за период создания ведомственного сегмента ФМС России государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения для оснащения ее объектов в централизованном порядке в 2006-2011 годах закуплены программно-технические комплексы, технологическое и инженерное оборудование, а также необходимые эксплуатационные и расходные материалы на общую сумму 16 154,6 млн. рублей.

Финансово-экономическим обоснованием работ по созданию Системы определено, что из более трех тысяч действующих подразделений территориальных органов ФМС России, для установки соответствующих комплексов программно-технических средств могли быть подготовленными в соответствии с утвержденными требованиями на создание указанной системы только 1022 объекта.

В целях оснащения территориальных органов ФМС России ежегодно заключала с ЗАО «Техносервь А/С» государственные контракты на поставку технологического оборудования и оборудования инженерных систем объектов.

Следует отметить, что в 2008 и 2010 годах ФМС России заключала дополнительные соглашения к указанным госконтрактам, предметом которых было увеличение количества оснащаемых объектов и соответственно увеличение стоимости поставки. В 2011 году дополнительным соглашением были внесены изменения в перечень объектов пятой очереди ведомственного сегмента, подлежащих оснащению техническими средствами. При этом стоимость поставки технологического оборудования и оборудования инженерных систем объектов не корректировалась.

В результате выполнения обязательств по вышеуказанным контрактам за период 2006-2011 годы было оснащено 788 объектов ФМС России, осуществляющих прием заявлений от граждан, подготовку и обработку соответствующей информации, а также выдачу заграничных паспортов, в том числе по годам:



Рис. Количество подразделений территориальных органов ФМС России, оснащенных программно-техническими комплексами.

Проведенный анализ полноты и достаточности материально-технического обеспечения мероприятий по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента ФМС России показал, что решение ФМС России всех вопросов, связанных с материально-техническим обеспечением, позволило, в основном, выполнить мероприятия по созданию ведомственного сегмента. Вместе с тем в ходе выполнения этих работ имели место отдельные недостатки.

Так, не были своевременно решены вопросы энергоснабжения, отсутствовала строительная готовность помещений, ряд объектов находился в арендуемых помещениях и в жилых домах, и приходилось решать вопросы их перемещения в новые помещения. Из-за отсутствия площадей на некоторых объектах технологическое оборудование устанавливалось в помещениях с нарушением установленных нормативов, что не позволяло создать комфортные условия для оказания качественных государственных услуг по выдаче гражданам паспортов нового поколения. По мере изыскания новых помещений осуществлялся демонтаж и перенос оборудования в эти помещения, что приводило к переносу срока ввода объектов в опытную эксплуатацию.

Завершение монтажных и пусконаладочных работ на объектах пилотной зоны сдерживалось из-за отсутствия необходимых условий в выделенных

помещениях для начала эксплуатации установленного в них оборудования (отсутствие надежного заземления и условий для подключения электропотребителей Системы), а также необходимостью внесения изменений в утвержденные проектные решения со стороны государственных заказчиков Системы, включая проведение общестроительных работ и передислокацию объектов.

Перечисленные основные недостатки, характерные для периода создания и эксплуатации пилотной зоны, не были полностью устранены и на последующих этапах создания и функционирования ведомственного сегмента ФМС России. Это подтверждается заключением дополнительных соглашений к государственным контрактам, вносящих многочисленные изменения в перечни объектов, подлежащих оснащению программно-аппаратными и техническими средствами, необходимыми для создания и функционирования сегмента.

Проведенный в сентябре 2010 года мониторинг функционирования объектов ведомственного сегмента показал, что в некоторых территориальных органах ФМС России имелся избыток оборудования (бездисковых рабочих станций, мониторов, двусторонних сканеров, ip-телефонов и др.), закупленного и установленного на объектах на общую сумму 4,8 млн. рублей, которое своевременно задействовано не было.

Основной причиной такой избыточности явилось то, что типовые технические решения ведомственного сегмента ФМС России не предусматривают возможность варьирования количества единиц оборудования, используемого на объектах определенного типа.

Кроме того, в проверенном периоде ФМС России произведены незапланированные расходы средств федерального бюджета в сумме 6,1 млн. рублей, связанные с проведением работ по демонтажу и переносу оборудования при вынужденной смене помещений территориальных органов ФМС России.

В настоящее время ФМС России прорабатывается возможность внесения изменений в типовые технические решения ведомственного сегмента ФМС России, предусматривающие возможность варьирования количества

единиц оборудования, используемого на объектах определенного типа, что позволит более гибко осуществлять комплектование объектов Системы и высвободить закупленное ранее и неиспользуемое оборудование для создания новых объектов Системы, либо использовать его в целях развития инфраструктуры государственной информационной системы миграционного учета.

Контрольным мероприятием установлено, что всего 352 объекта ведомственного сегмента ФМС России государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, получившие согласно госконтракту от 2 марта 2009 г. № 10-ГОС/09 аттестаты соответствия требованиям по безопасности информации, введены в эксплуатацию на основании приказа ФМС России от 28 июня 2010 г. № 150. Остальные 436 объектов, прошедшие аттестацию на соответствие требованиям по безопасности информации согласно госконтракту от 22 февраля 2010 г. № 7-ГОС/10, в настоящее время работают в штатном режиме, хотя приказ ФМС России о вводе их в эксплуатацию отсутствует. По информации ответственных лиц ФМС России, приказ о вводе объектов в эксплуатацию будет издан в марте 2012 года.

Проведенный ФМС России в начале 2011 года мониторинг функционирования подсистемы межведомственного электронного документооборота на объектах ведомственного сегмента ФМС России с информационными центрами органов внутренних дел и подразделениями Федеральной службы безопасности в субъектах Российской Федерации показал, что эта подсистема не используется в полном объеме в 21 и в 70 субъектах соответственно.

В феврале 2012 года ФМС России планирует провести очередной мониторинг функционирования подсистемы межведомственного электронного документооборота.

8.2.4. Проанализировать систему организации работы по учету, управлению и использованию федерального имущества, приобретенного для целей эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

В проверенном периоде федеральное недвижимое имущество в целях создания и эксплуатации ведомственного сегмента за центральным аппаратом ФМС России на праве оперативного управления не закреплялось, в безвозмездное пользование и аренду не передавалось. Вместе с тем в целях обеспечения эксплуатации ведомственного сегмента отдел персонализации Центра информационно-телекоммуникационного обеспечения ФМС России размещался на территории ФГУП «Научно-исследовательский институт «Восход» и ФГУП «Гознак» без соответствующего правового оформления.

Порядок учета и списания движимого имущества, находящегося в федеральной собственности, в проверенном периоде основывался на нормах Гражданского кодекса Российской Федерации и положениях постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества».

В 2006 – 2011 годах в целях оснащения объектов ведомственного сегмента центральным аппаратом ФМС России приобретено основных средств на общую сумму 3 621,8 млн. рублей, из которых 99,1 процента (3 587,7 млн. рублей) передано территориальным органам ФМС России в рамках централизованного снабжения.

В соответствии с Соглашением о взаимодействии Минкомсвязи России и ФМС России при поставке оборудования и выполнении работ в рамках государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения от 30 сентября 2008 года, ФМС России от Минкомсвязи России в 2008 – 2009 годах переданы узлы доступа, созданные в территориальных органах ФМС России и обеспечивающие подключение к единой телекоммуникационной инфраструктуре, общей первоначальной стоимостью 135,4 млн. рублей.

Кроме того, во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2007 г. № 1907-р «О передаче нефинансовых активов, сформированных в процессе создания государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения, государственным заказчикам указанной системы» ФМС России от Минкомсвязи России в 2008 году переданы нефинансовые активы, сформированные в процессе создания объектов пилотной зоны, общей стоимостью 299,9 млн. рублей. Однако в нарушение сроков (до 1 апреля 2008 года), установленных вышеуказанным распоряжением Правительства Российской Федерации, передача нефинансовых активов произведена лишь в декабре 2008 года.

Следует отметить, что до настоящего времени оборудование федерального центра обработки данных ведомственного сегмента ФМС России общей первоначальной стоимостью 86,4 млн. рублей, находящееся на балансе ФМС России, располагается на территории ФГУП «Научно-исследовательский институт «Восход» без правового оформления фактически существующих имущественных отношений.

Расположение ФЦОД ФМС России на территории ФГУП «Научно-исследовательский институт «Восход» обусловлено отсутствием у ФМС России площадей и энергоресурсов, соответствующих техническим требованиям для установки и монтажа оборудования. Вместе с тем в настоящее время для переноса оборудования подготовлены помещения в здании центрального аппарата ФМС России (г. Москва, Боярский пер., д. 4). Размещение ФЦОД ФМС России на территории Службы обеспечит единство управления информационной инфраструктурой, повышение скорости обслуживания оборудования и дальнейшую унификацию развития ведомственного сегмента ФМС России.

Работа по представлению в Территориальное управление Росимущества по г. Москве документов об объектах основных средств, приобретенных в целях создания ведомственного сегмента и подлежащих учету, центральным аппаратом ФМС России не проводилась. Не внесено в реестр федерального имущества 11 объектов движимого имущества, стоимостью свыше 500,0 тыс.

рублей каждый, и общей первоначальной стоимостью 86,4 млн. рублей.

8.2.5. Проверить соблюдение законодательства Российской Федерации по выполнению функций государственного заказчика при закупке технических средств, других материальных ценностей, оплате работ и услуг для целей эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

Порядок выполнения ФМС России функций государственного заказчика в проверенном периоде основывался на нормах гражданского и бюджетного законодательства Российской Федерации, Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ), а также других нормативных правовых актах, регламентирующих процедуру размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Кроме того, заключение государственных контрактов осуществлялось в соответствии с Положением о размещении государственных заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Федеральной миграционной службы, утвержденным приказами ФМС России от 10 июня 2008 г. № 154 и от 5 августа 2011 г. № 316 (на соответствующие периоды).

Во исполнение пункта 9 статьи 7 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ приказами ФМС России от 12 мая 2006 г. № 143 и от 15 августа 2011 г. № 320 (на соответствующие периоды) создана Единая комиссия по размещению заказов ФМС России. Положение о Единой комиссии утверждено приказами от 25 мая 2006 г. № 149 и от 30 ноября 2009 г. № 333.

В 2006 – 2011 годах в целях создания и эксплуатации ведомственного сегмента центральным аппаратом ФМС России заключено 54 государственных контракта на общую сумму 27 438.5 млн. рублей.

Наибольший объем государственных заказов (81,1 %) размещен без проведения торгов, в том числе с ФГУП «Гознак», как единственным

исполнителем работ по изготовлению бланков паспортов, содержащих электронные носители информации, а также по их персонализации и доставке, заключено 19 государственных контрактов общей стоимостью 21 909,2 млн. рублей; с ЗАО «Техносервь А/С», определенного распоряжением Президента Российской Федерации от 4 июня 2011 г. № 357-рп единственным исполнителем работ по поддержке, обслуживанию и развитию ведомственного сегмента ФМС России, – 4 государственных контракта на общую сумму 353,1 млн. рублей.

Выборочной проверкой порядка заключения государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и выполнения принятых по ним обязательств установлено следующее.

В нарушение статей 4.1, 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ центральным аппаратом ФМС России допущено необоснованное увеличение цены (более чем на 10 %) государственных контрактов, заключенных с ФГУП «Гознак» на выполнение работ по изготовлению и персонализации бланков паспортов нового поколения, на общую сумму 672,9 млн. рублей, в том числе по следующим контрактам:

(млн. рублей)

Реквизиты государственного контракта	Начальная цена контракта	Цена с учетом дополнительных соглашений	Увеличение первоначальной цены
№ 84-ГОС/07 от 27 июля 2007 г.	416,4	923,7	507,3 (121,8%)
№ 153-ГОС/09 от 14 декабря 2009 г.	181,7	326,2	144,5 (79,5%)
№ 154-ГОС/09 от 14 декабря 2009 г.	26,5	47,8	21,2(80,0%)

В нарушение пункта 8 статьи 18 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ ФМС России в реестр государственных контрактов не внесены сведения об изменении цены на общую сумму 318,9 млн. рублей.

8.3. Оценить результативность проведенных мероприятий по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

8.3.1. Проанализировать эффективность внедрения ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

В настоящее время ведомственный сегмент ФМС России обеспечивает функционирование контура оформления паспортов нового поколения, содержащих электронный носитель информации.

Выполнение работ по созданию автоматизированной системы сбора и обработки сведений об оформлении и выдаче паспортов нового поколения позволило повысить оперативность информирования руководства ФМС России о результатах оформления и выдачи загранпаспортов подразделениями ФМС России, а также качество и эффективность ежедневного мониторинга деятельности ФМС России по выдаче загранпаспортов, тем самым снизило трудозатраты сотрудников подразделений ФМС России на подготовку, сбор и обработку и анализ сведений об оформлении и выдаче загранпаспортов.

В результате выполнения мероприятий по введению в Российской Федерации паспортно-визовых документов нового поколения с 2006 года российским гражданам была предоставлена возможность наряду с загранпаспортами, не содержащими электронный носитель информации, оформлять загранпаспорта нового поколения.

Начиная с марта 2010 года, увеличен срок действия заграничного паспорта, содержащего электронный носитель информации, до 10-ти лет и законодательно закреплено право гражданина на выбор одного из заграничных паспортов при обращении с соответствующим заявлением.

Данные о выданных загранпаспортах нового поколения за период 2006 – 2011 годы представлены на диаграмме.

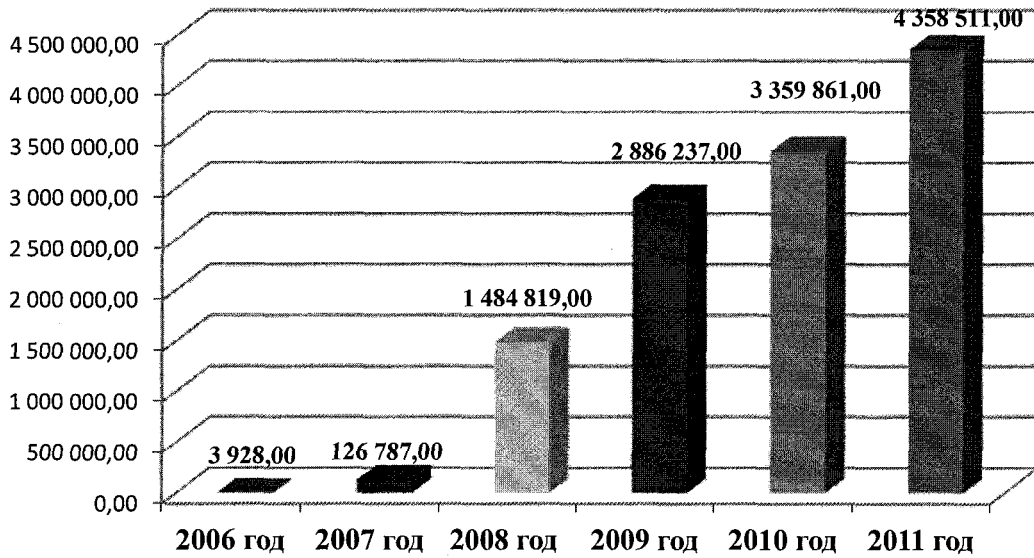


Рис. Динамика выдачи загранпаспортов нового поколения.

Приведенные данные диаграммы свидетельствуют, что количество выданных загранпаспортов нового поколения за последние три года возрастало в среднем в 1,2 раза ежегодно.

Доля загранпаспортов нового поколения в общем объеме выданных загранпаспортов составила:

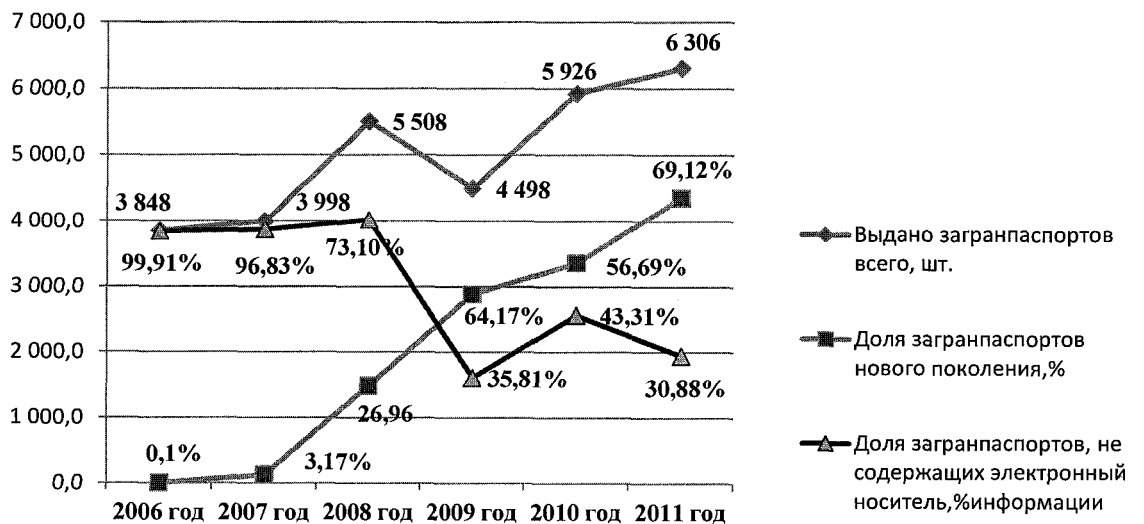


Рис. Доля загранпаспортов нового поколения в общем объеме выданных загранпаспортов.

Анализ приведенных данных показал, что даже при падении общего объема выдачи загранпаспортов в 2009 году на 18,3 процента по сравнению с предыдущим годом доля оформленных загранпаспортов нового поколения выросла на 37,2 процента.

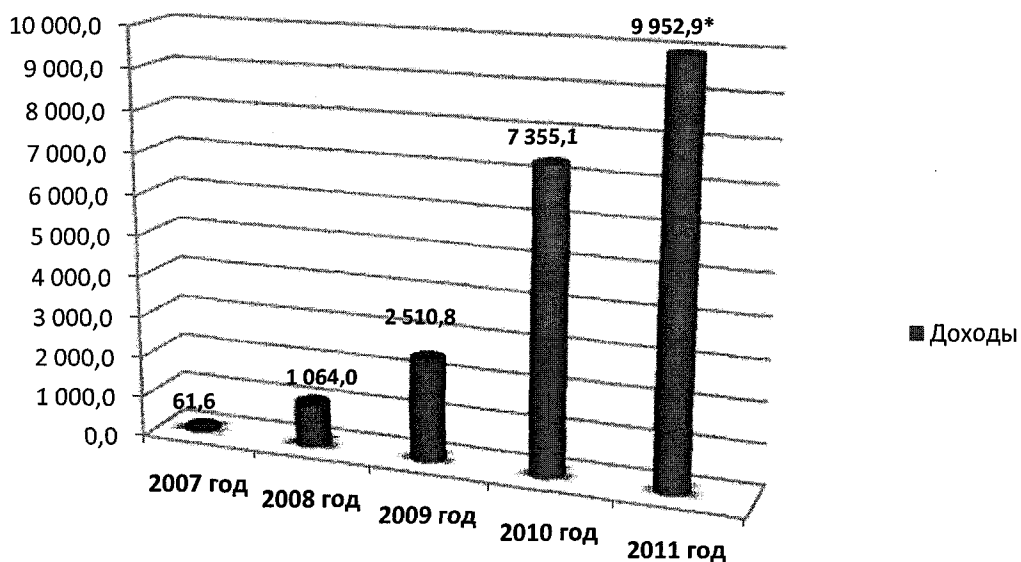
За период 2006–2011 годов количество выданных паспортов, не содержащих электронный носитель информации, сократилось на 69 процентов.

Переход к использованию в паспортно-визовых документах электронных и биометрических технологий значительно повышает защищенность документов от подделок и обеспечивает гарантированную идентификацию личности их владельцев.

Социально значимой составляющей введения загранпаспортов нового поколения является повышение доверия миграционных и пограничных служб иностранных государств в отношении документов, предъявляемых гражданами, гарантия их владельцам, что в случае утери документа им не сможет воспользоваться другой человек, а также создание гражданам более комфортных условий при пересечении ими государственных границ.

Экономическая составляющая эффективности состоит в постоянно увеличивающихся доходах федерального бюджета в части оплаты госпошлины за выдачу загранпаспортов нового поколения.

млн. рублей



*Уточненные данные Федерального казначейства на 10 февраля 2012 года

Рис. Динамика поступления доходов от оплаты госпошлины за выдачу загранпаспорта нового поколения.

За последние 5 лет поступление доходов за выдачу паспорта, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащего электронный носитель информации, возросло более чем в 160 раз, в то время как расходы на приобретение бланков паспортов нового поколения и их персонализацию увеличились в 6 раз. Превышение поступивших доходов над указанными расходами составило 6 073,5 млн. рублей.

млн. рублей

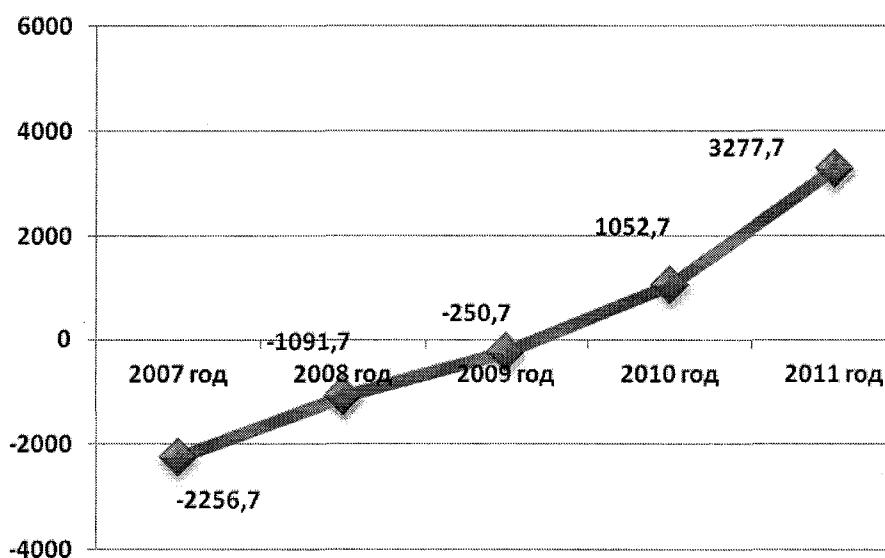


Рис. Изменение дельты между поступлением госпошлины и расходов на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента

Таким образом, начиная с 2010 год, доходы федерального бюджета, получаемые за счет оплаты госпошлины за выдачу загранпаспорта нового поколения стали превышать расходы ФМС России на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента.

В общей совокупности за период 2006 – 2011 годы доходы федерального бюджета превысили указанные расходы более чем на 600 млн. рублей.

8.3.2. Проанализировать состояние ведомственного контроля за выполнением мероприятий, направленных на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

Согласно распоряжениям МВД России, выполняющего функции государственного заказчика и ответственного за координацию работ по созданию Системы, от 20 августа 2005 года № 1/5679 и от 25 августа 2005 г.

№ 1/5800, в целях координации работы по своевременному и качественному выполнению поручения Президента Российской Федерации от 9 августа 2004 г. № Пр-1299 и осуществления оперативного контроля за его исполнением создана рабочая группа из представителей МВД России, ФМС России и других заинтересованных министерств и ведомств.

Заседания рабочей группы проводились еженедельно.

Согласно предъявленным протоколам заседаний рабочей группы на протяжении 2005 – 2011 годов неоднократно заслушивалась информация ФМС России о ходе выполнения Планов первоочередных организационных мероприятий по введению в Российской Федерации паспортно-визовых документов нового поколения, а также выполнение плана-графика работ по запуску объектов 1 - 5 очереди ведомственного сегмента. Всего за период с 2005 по 2011 год проведено более 300 заседаний рабочей группы, посвященных осуществлению единой технической политики при проектировании и создании Системы, а также выработки согласованных решений по вопросам ее создания.

Кроме того, в ходе заседаний рассматривались текущие вопросы по созданию и сопровождению Системы, выполнению заключенных государственных контрактов, возникающим проблемам работоспособности Системы, а также перспективы ее развития (введение дополнительных биометрических параметров).

В соответствии с Порядком подготовки, реализации и контроля выполнения ведомственных программ внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность федерального органа государственной власти, утвержденным решением заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации от 27 мая 2009 г. № А4-14474, приказом ФМС России от 23 ноября 2009 г. № 328 создана рабочая группа по подготовке и реализации ведомственной программы внедрения информационно-коммуникационных технологий. В 2011 году в связи со штатными изменениями и необходимостью усиления координации деятельности по межведомственному взаимодействию приказом ФМС России от 14 июля 2011 г. № 295 указанная

рабочая группа преобразована в рабочую группу по вопросам формирования и развития государственной информационной системы миграционного учета.

Согласно представленным протоколам заседаний рабочей группы наряду с решением вопросов формирования государственной системы миграционного учета она координирует и контролирует действия структурных подразделений ФМС России с другими заинтересованными министерствами и ведомствами, а также с исполнителями работ по созданию и эксплуатации ведомственного сегмента ФМС России по оформлению паспортно-визовых документов нового поколения.

Мероприятия, проведенные в рамках исполнения поручений и решений внутриведомственной рабочей группы, реализовывались в запланированные сроки.

В целях выполнения установленных задач, определенных приказами ФМС России от 17 февраля 2009 г. № 32 и от 11 марта 2011 г. № 62 «Об организации и проведении инспектирования и контрольных проверок деятельности территориальных органов ФМС России» и ежегодными планами инспекторских и контрольных проверок, утвержденными директором ФМС России в период 2007 – 2011 года осуществлена проверка деятельности 81 территориального органа, в рамках которой рассмотрены вопросы качества оказания государственных услуг населению по оформлению и выдачи загранпаспортов нового поколения. Тематических проверок выполнения мероприятий ведомственного сегмента ФМС России не проводила.

Выявленные в ходе инспекционных и контрольных проверок недостатки и нарушения анализировались, систематизировались, и в случае необходимости докладывались руководству ФМС России. Согласно отчетам о результатах работы отдела инспекторских и контрольных проверок Инспекционно-контрольного управления за 2007 – 2011 годы деятельность 16 территориальных управлений признана руководством ФМС России неудовлетворительной, деятельность 10 поставлена на особый контроль центрального аппарата, проведена 51 служебная проверка, в результате которых к дисциплинарной ответственности привлечено 37 сотрудников.

В рамках контрольных мероприятий финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов, проведенных ревизионным отделом ФМС России, нарушений при передачи в централизованном порядке и постановки на бухгалтерский учет материальных ценностей, относящихся к созданию и функционированию ведомственного сегмента не установлено.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 22 октября 2009 г. № ПР-2826 Контрольным управлением Президента Российской Федерации в 2010 году проведена проверка «Исполнения федерального законодательства и решений Президента Российской Федерации, направленных на создание государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения» в органах исполнительной власти, участвующих в пределах своей компетенции в изготовлении, оформлении и контроле паспортно-визовых документов нового поколения.

Проверкой установлено, что, в целом, запланированные мероприятия по созданию ведомственного сегмента ФМС России выполнены.

9. Выводы:

1. В период 2006 – 2011 годов ФМС России выполнила основные запланированные мероприятия по созданию ведомственного сегмента государственной системы оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

В результате этого, начиная с 2006 года, граждане Российской Федерации получили возможность получать загранпаспорта нового поколения, содержащие электронный носитель информации. За последние четыре года количество выданных загранпаспортов нового поколения ежегодно возрастало в среднем на 20 процентов, всего выдано загранпаспортов нового поколения более 12 млн. штук.

Социально значимой составляющей введения загранпаспортов нового поколения является повышение доверия миграционных и пограничных служб иностранных государств в отношении документов, предъявляемых гражданами, что создает им более комфортные условия при пересечении государственных

границ, а также обеспечение гарантий их владельцам, что в случае утери документа им не сможет воспользоваться другой человек.

2. ФМС России в рамках своей компетенции участвовала в нормотворческой деятельности по внесению изменений в действующее законодательство и вновь принимаемым нормативным правовым актам по вопросам изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

3. Начиная с 2010 года, доходы федерального бюджета, получаемые за счет оплаты госпошлины за выдачу загранпаспорта нового поколения, превысили расходы ФМС России на эксплуатацию ведомственного сегмента.

В общей совокупности за период 2006 – 2011 годы доходы федерального бюджета превысили расходы на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента более чем на 600 млн. рублей.

4. Расходование средств федерального бюджета на создание и эксплуатацию ведомственного сегмента осуществлялось ФМС России, в основном, в соответствии законодательством.

Вместе с тем ФМС России в 2009 году допущено неэффективное расходование средств федерального бюджета в сумме 17,8 млн. рублей, в том числе:

- произведены расходы в сумме 15,0 млн. рублей на разработку технологических решений, не являющихся структурными компонентами ведомственного сегмента;

- оплачены расходы в сумме 2,8 млн. рублей за разработку программного обеспечения «Учет бланков в ФМС России», которое предусмотрено в рамках развития государственной информационной системы миграционного учета.

5. Проверкой установлено, что в 2010 году отсутствовал надлежащий контроль со стороны ФМС России за выполнением работ по техническому обслуживанию объектов ведомственного сегмента. Расшифровка стоимости единицы услуг в государственном контракте не приводилась, расчеты по контракту производились на основании идентичных по составу работ актов сдачи-приемки оказанных услуг, не содержащих перечня фактически

оказанных услуг. При этом в нарушение пункта 5.2 государственного контракта справка о стоимости оказанных услуг к актам сдачи-приемки не прилагалась.

6. За период 2006 – 2011 годы в соответствии с планами мероприятий было оснащено 788 объектов ФМС России, осуществляющих прием заявлений от граждан, подготовку и обработку соответствующей информации, а также выдачу заграничных паспортов, что составляет 77,1 процента запланированного общего количества объектов.

В то же время контрольным мероприятием установлено, что всего 352 объекта ведомственного сегмента ФМС России, получившие аттестаты соответствия требованиям по безопасности информации, введены в эксплуатацию на основании приказа ФМС России от 28 июня 2010 г. № 150. На остальные, работающие в штатном режиме 436 объектов и прошедшие аттестацию на соответствие требованиям по безопасности информации приказ ФМС России о вводе их в эксплуатацию не издан.

В ряде территориальных органов ФМС России имелось неиспользуемое оборудование (бездисковых рабочих станций, мониторов, двусторонних сканеров, ip-телефонов и др.) на общую сумму 4,8 млн. рублей, закупленное в целях оснащения подразделений, осуществляющих прием заявлений от граждан и выдачу заграничных паспортов.

7. В течение 2011 года подсистема межведомственного электронного документооборота, предусматривающая обмен информации между объектами ведомственного сегмента ФМС России и информационными центрами органов внутренних дел и подразделениями Федеральной службы безопасности в субъектах Российской Федерации, не использовалась в полном объеме в 21 и в 70 субъектах соответственно, что не позволило более оперативно решать вопросы, связанные с проверкой существующих оснований для принятия решения об ограничении выезда российских граждан из Российской Федерации.

8. В проверенном периоде имели место нарушения порядка заключения государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг и выполнения принятых по ним обязательств в части необоснованного увеличения цены (более чем на 10 %) государственных контрактов, заключенных с ФГУП «Гознак» на выполнение работ по изготовлению и

персонализации бланков паспортов нового поколения на общую сумму 672,9 млн. рублей. Также не внесены в реестр государственных контрактов сведения об изменении цены на общую сумму 318,9 млн. рублей.

9. Оборудование федерального центра обработки данных ведомственного сегмента ФМС России общей первоначальной стоимостью 86,4 млн. рублей, находящееся на балансе ФМС России, эксплуатировалось на территории ФГУП «Научно-исследовательский институт «Восход» без правового оформления фактически существующих имущественных отношений.

10. Предложения:

1. Направить информационное письмо директору Федеральной миграционной службы К.О.Ромодановскому с учетом результатов контрольного мероприятия по пункту 3.6.2 Плана работы Счетной палаты на 2012 год.

2. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в:

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор



А.И.Жданьков