2026

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности расходования средств федерального бюджета в 2023–2025 годах и истекшем периоде 2026 года на реализацию мероприятий по использованию государственной единой облачной платформы»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 27 октября 2026 года



Д.Е. ШИЛКОВ
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основные цели мероприятия

Оценить эффективность расходования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по использованию государственной единой облачной платформы (выборочно).

Наиболее важные результаты мероприятия

1. В проверяемом периоде за счет деятельности Минцифры России по контролю за обоснованностью заявок потребителей на заказываемые объемы ресурсов государственной единой облачной платформы сэкономлено 16 661,01 млн рублей бюджетных средств.
2. Бюджетные средства в размере 2 713,59 млн рублей были направлены на ресурсы, которые не достигали целевого уровня загрузки.
3. Федеральная государственная информационная система «Управление государственной единой облачной платформой» охватывает только 174 из 646 параметров облачных услуг, то есть 26,9 %.
4. По отдельным услугам тарифы государственной единой облачной платформы выше рыночных цен на аналогичные услуги, при этом весь комплекс услуг может оказывать только текущий исполнитель.

Наиболее значимые выводы, требования и предложения

Бюджетные средства на использование государственной единой облачной платформы расходуются недостаточно эффективно. Часть оплаченных мощностей простаивала, качество услуг не всегда соответствовало условиям контрактов.

Полный текст выводов, требований и предложений (рекомендаций) приводится в соответствующих разделах отчета.

Список терминов и сокращений приведен в приложении № 1 к отчету.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 2.1.25.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2026 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность и результаты деятельности Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и публичного акционерного общества «Ростелеком» по управлению и распоряжению средствами федерального бюджета при использовании государственной единой облачной платформы.

3. Объект (объекты) контрольного мероприятия

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (г. Москва).

Публичное акционерное общество «Ростелеком» (г. Санкт-Петербург).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 10 марта по 30 октября 2026 года.

5. Цель (цели) контрольного мероприятия

Оценить эффективность расходования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по использованию государственной единой облачной платформы (выборочно) (аудит эффективности).

Вопрос 1: Оценить результативность оказания облачных услуг посредством государственной единой облачной платформы в отношении выполнения ключевых параметров уровня обслуживания, установленных государственными контрактами и соглашениями о взаимодействии с потребителями облачных услуг.

Критерии оценки эффективности:

1. Доступность информационных систем и информационных ресурсов, размещенных в государственной единой облачной платформе, и иные параметры обслуживания соответствуют условиям государственных контрактов.
2. Резервы производительности и пропускной способности государственной единой облачной платформы обеспечивают подключение новых пользователей без снижения уровня обслуживания.
3. Функциональность федеральной государственной информационной системы «Управление государственной единой облачной платформой», заявленная в государственных контрактах на ее создание и развитие, нормативных правовых актах и иных документах, регулирующих функционирование государственной единой облачной платформы, реализована в полном объеме.

Вопрос 2. Проанализировать экономическую целесообразность перехода на государственную единую облачную платформу по сравнению с использованием (в том числе потенциальными) потребителями облачных услуг собственной или арендованной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Критерий оценки эффективности:

Экономическая целесообразность перехода потребителей облачных услуг в государственную единую облачную платформу подтверждена совокупной стоимостью владения собственной или арендованной информационно-телекоммуникационной инфраструктурой.

Вопрос 3. Оценить использование ресурсов, направленных на реализацию мероприятий по использованию государственной единой облачной платформы, включая экономность.

Критерий оценки эффективности:

Стоимость приобретенных в рамках развития и эксплуатации государственной единой облачной платформы товаров, работ, услуг, не превышает среднерыночные цены (в сопоставимых условиях).

6. Проверяемый период деятельности

С 2023 года по истекший период 2026 года.

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

Облачные услуги – услуги по предоставлению удаленных ресурсов и сервисов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (далее – ИТ-инфраструктура).

Государственная единая облачная платформа (далее – ГосОблако, платформа) – это централизованная инфраструктура для размещения и функционирования информационных систем и информационных ресурсов органов государственной власти, государственных органов, органов публичной власти федеральной территории «Сириус», государственных учреждений, государственных внебюджетных фондов, публично-правовых компаний, некоммерческих организаций, включенных в реестр социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – потребители), обеспечивающая предоставление облачных услуг поставщиками, а также централизованный мониторинг функционирования облачных услуг.

В состав ГосОблака включены семь центров обработки данных (далее – ЦОД).

При этом следует отметить, что ГосОблако не является государственным ИТ-активом в смысле имущественной и интеллектуальной принадлежности. Инфраструктура – ЦОД, серверное оборудование, сетевые ресурсы находятся в собственности поставщика облачных услуг (юридического лица – владельца ЦОД). Государству в лице Минцифры России принадлежит только федеральная государственная информационная система «Управление государственной единой облачной платформой» (далее – ФГИС Управление ГосОблаком, система). В эту систему поставщик облачных услуг передает метрики утилизации вычислительных ресурсов ГосОблака, что обеспечивает Минцифры России возможность мониторинга их фактического использования.

ГосОблако обеспечивает возможность предоставления потребителям следующих групп облачных услуг:

- вычислительные ресурсы и ресурсы хранения данных;
- конфигурирование виртуальных машин, балансировка нагрузки;
- объектная система хранения данных;
- система управления резервным копированием;
- управляемые кластеры контейнеров;
- программная инфраструктура витрин данных;
- системное программное обеспечение;

- каналы связи;
- публичные IPv4-адреса;
- обеспечение информационной безопасности;
- комплекты средств защиты информации (далее – СЗИ);
- аппаратные средства;
- программно-аппаратные комплексы (далее – ПАК);
- защищенное размещение средств защиты информации;
- иные группы облачных услуг, необходимые потребителям.

Услуги ГосОблака оказываются по двум моделям:

1) общественное облако представляет собой ИТ-инфраструктуру, предназначенную для размещения информационных систем нескольких потребителей;
2) частное облако используется для размещения информационных систем одного потребителя и обеспечивает выделенную инфраструктурную среду под его задачи.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

Одной из целей национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» являлось создание устойчивой и безопасной ИТ-инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступных для всех организаций и домашних хозяйств.

Федеральным проектом «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» было предусмотрено мероприятие, направленное на создание и введение в опытную эксплуатацию ГосОблака.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1911-р была утверждена Концепция создания ГосОблака (далее – Концепция).

Согласно Концепции в 2018 году Минцифры России проведены обследование и категоризация вычислительной инфраструктуры и применяемых федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами информационных систем.
В ходе обследования было выявлено, что федеральные органы исполнительной власти и государственные внебюджетные фонды преимущественно используют собственную ИТ-инфраструктуру.

Результаты обследования, проведенного Минцифры России, свидетельствовали о необходимости выделения из бюджетов всех уровней значительных средств на развитие и модернизацию собственной ИТ-инфраструктуры федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и государственных внебюджетных фондов, а также наличия в их штате специалистов, обеспечивающих ее эксплуатацию.

В ходе обследования также было выявлено, что федеральные органы исполнительной власти и государственные внебюджетные фонды располагают незначительными резервами ресурсов ИТ-инфраструктуры для дальнейшего развития своих информационных систем.
В связи с этим суммарные планируемые затраты только федеральных органов исполнительной власти на развитие собственных объектов ИТ-инфраструктуры, включая проектирование и строительство ЦОД, закупку и монтаж оборудования, согласно данным, полученным из федеральной государственной информационной системы координации информатизации (далее – ФГИС КИ), составляли по результатам 2018 года:

- на создание и развитие ЦОД и серверного оборудования – 13,1 млрд рублей;
- на эксплуатацию центров обработки данных и серверного оборудования – 9,3 млрд рублей.

Для эффективного решения задачи информатизации государственного управления при одновременном обеспечении оптимизации расходов бюджетов всех уровней, увеличения устойчивости функционирования и безопасности государственных информационных ресурсов Концепцией предложено увеличивать долю использования облачных технологий в информационно-телекоммуникационном обеспечении деятельности органов власти.

Реализация Концепции должна позволить:

- обеспечить повышение эффективности использования и развития информационных систем потребителей услуг ГосОблака за счет обеспечения их надежной и производительной ИТ-инфраструктурой;
- повысить уровень обеспечения информационной безопасности государственных информационных систем и информационных систем персональных данных граждан Российской Федерации, а также повысить уровень обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации;
- существенно повысить надежность и катастрофоустойчивость ИТ-инфраструктуры потребителей услуг ГосОблака;
- обеспечить устойчивость ИТ-инфраструктуры Российской Федерации;
- повысить эффективность расходов бюджетной системы на информационно-телекоммуникационные услуги в условиях их оптимизации;
- обеспечить развитие отечественных производителей вычислительного оборудования и программного обеспечения.

За счет постепенного отказа от закупки оборудования и сниженной себестоимости услуг ГосОблака планировалось добиться снижения нагрузки на бюджеты всех уровней до 10 % в год в расчете на объем потребляемых вычислительных ресурсов.

Создание ГосОблака началось как эксперимент. Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2019 г. № 1114[1] установлено, что Минцифры России обеспечивает предоставление вычислительных ресурсов ГосОблака в целях размещения и обеспечения функционирования информационных систем и информационных ресурсов потребителей. Положением об эксперименте утвержден перечень участников[2], первыми приступивших к переходу в ГосОблако.

---

1. «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов органов государственной власти, государственных органов, органов публичной власти федеральной территории «Сириус», государственных учреждений, государственных внебюджетных фондов, публично-правовых компаний, некоммерческих организаций, включенных в реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению доступа к коммуникационным сервисам автоматизированного рабочего места органам государственной власти, государственным органам, органам публичной власти федеральной территории «Сириус», государственным учреждениям, государственным внебюджетным фондам, некоммерческим организациям, включенным в реестр социально ориентированных некоммерческих организаций, и автономной некоммерческой организации «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации».
2. В мероприятиях приняли участие 58 федеральных органов исполнительной власти, 4 подведомственные организации, 2 публично-правовые компании, 1 внебюджетный фонд, 10 органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 3 социально ориентированные некоммерческие организации, а также 1 орган публичной власти федеральной территории и 1 государственный орган.

После завершения эксперимента с 2025 года ГосОблако продолжило функционирование на постоянной основе. Его работа регулируется Постановлением № 929[3], которым также установлено, что Минцифры России обеспечивает предоставление облачных услуг посредством ГосОблака и осуществляет функции оператора ФГИС Управление ГосОблаком в целях размещения и обеспечения функционирования информационных систем и информационных ресурсов потребителей.

При этом участники эксперимента на добровольной основе становятся потребителями.

Согласно Положению о платформе[4] функции по управлению платформой реализуются через ФГИС Управление ГосОблаком при осуществлении Минцифры России следующих мероприятий:

- оперативный контроль количественных и качественных показателей облачных услуг, предоставляемых посредством ГосОблака;
- сбор и анализ информации о потребностях потребителей в новых и (или) дополнительных облачных услугах поставщиков, а также об изменениях объема указанных облачных услуг;
- управление распределением облачных услуг поставщиков между потребителями для более эффективного их использования путем формирования заказов;
- информационно-методическое обеспечение потребителей по функционированию ГосОблака;
- оптимизация использования облачных услуг посредством ГосОблака;
- взаимодействие с инфраструктурой, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (далее – инфраструктура электронного правительства).

Единственным поставщиком облачных услуг посредством ГосОблака в проверяемом периоде было ПАО «Ростелеком».

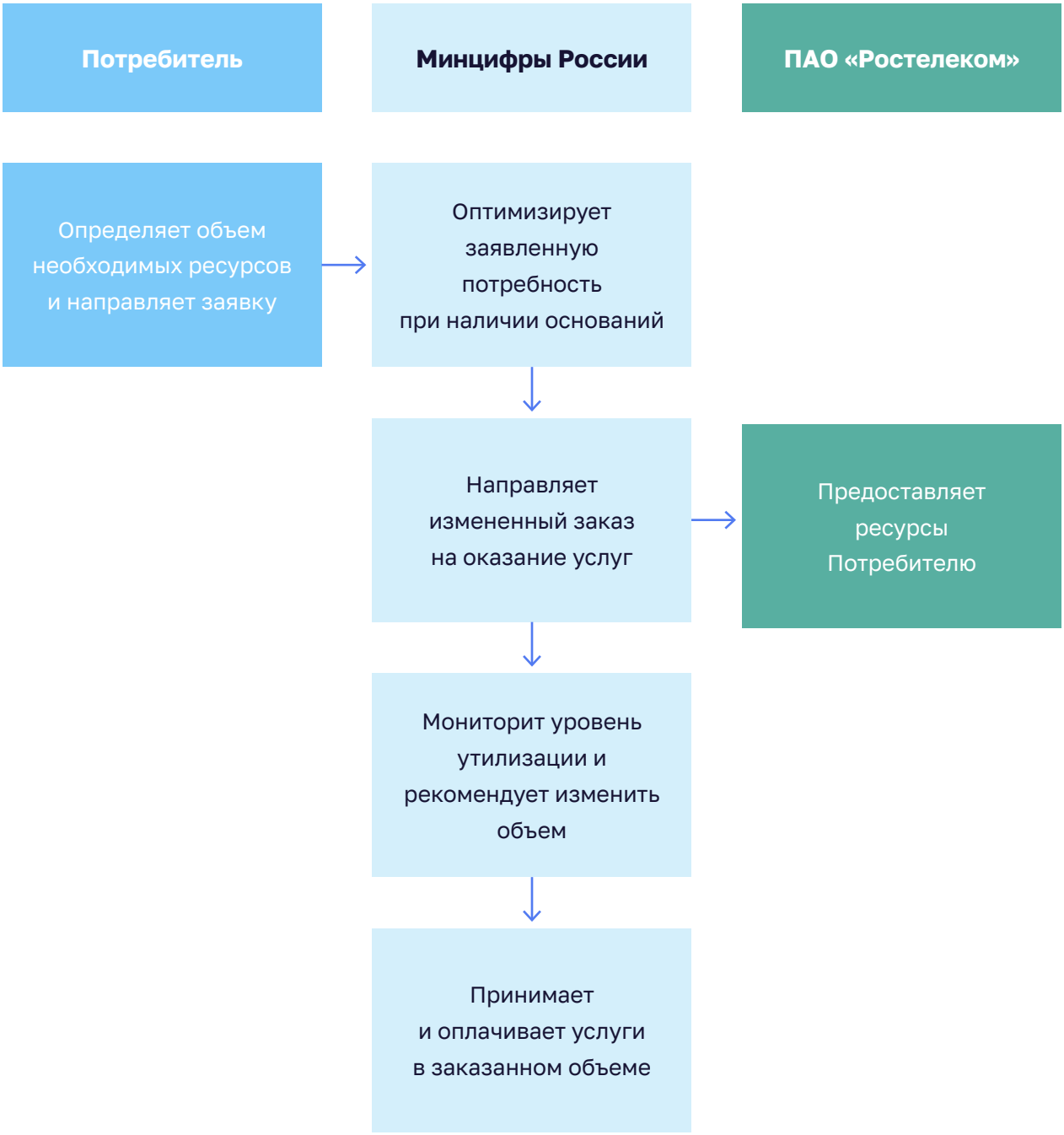
В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что обобщенная модель процессов оказания облачных услуг посредством ГосОблака состоит из следующих этапов. Агрегированный уровень процессов представлен на рисунке 1.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2024 г. № 929 «Об утверждении Положения о государственной единой облачной платформе» (далее – Постановление № 929).

4. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2024 г. № 929.

Рисунок 1

Обобщенная модель процессов оказания облачных услуг посредством ГосОблака



Также Постановлением № 929 установлено, что предоставление вычислительных ресурсов ГосОблака в целях размещения и обеспечения функционирования информационных систем и информационных ресурсов потребителей осуществляется Минцифры России в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период, и лимитов бюджетных обязательств, доведенных в установленном порядке до Минцифры России как получателя средств федерального бюджета.

Общие параметры финансирования

Расходы Минцифры России на предоставление потребителям облачных услуг посредством ГосОблака в период 2023–2024 годов осуществлялось в рамках реализации федерального проекта (D6) «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика» по мероприятию, направленному на обеспечение оказания услуг по формированию и предоставлению информационно-телекоммуникационных сервисов, включая создание, развитие, эксплуатацию цифровых платформ и систем, в том числе на основе единой цифровой платформы Российской Федерации «ГосТех» (далее – платформа ГосТех), функционирующих на основе единых облачных решений и инфраструктуры для потребителей.

Согласно отдельным нормативным правовым актам предусматривалось взаимодействие ГосОблака с платформой ГосТех. Так, пунктом 22 Положения о платформе ГосТех[5] установлено, что оператор платформы ГосТех обеспечивает предоставление пользователям платформы ГосТех инфраструктурных технологических сервисов, в том числе посредством ГосОблака.

В период 2025–2026 годов аналогичные расходы осуществлялись в рамках федерального проекта (Ц4) «Цифровое государственное управление» национальной программы «Экономика данных и цифровая трансформация государства» по мероприятию, направленному на предоставление защищенной инфраструктуры ГосОблака, включая платформообразующую государственную информационную систему, для размещенных государственных информационных систем и информационных систем с учетом планового роста нагрузки.

Всего за проверяемый период по указанным выше направлениям расходов Минцифры России заказало облачных услуг посредством ГосОблака на общую сумму 37 701,58 млн рублей, в том числе:

- в 2023 году – 11 183,11 млн рублей;
- в 2024 году – 12 527,55 млн рублей;
- в 2025 году – 12 088,27 млн рублей.

В рамках контрольного мероприятия подробно рассмотрены расходы, понесенные в рамках 12 государственных контрактов, заключенных между Минцифры России и ПАО «Ростелеком» (далее – исследуемые контракты). Их перечень представлен в приложении № 2 к отчету.

Исследуемые контракты предусматривают максимальное значение цены и утвержденную методику утилизации, что позволяет Минцифры России корректировать объемы заказов на основании данных мониторинга о фактически потребленных ресурсах.

5. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2022 г. № 2338.

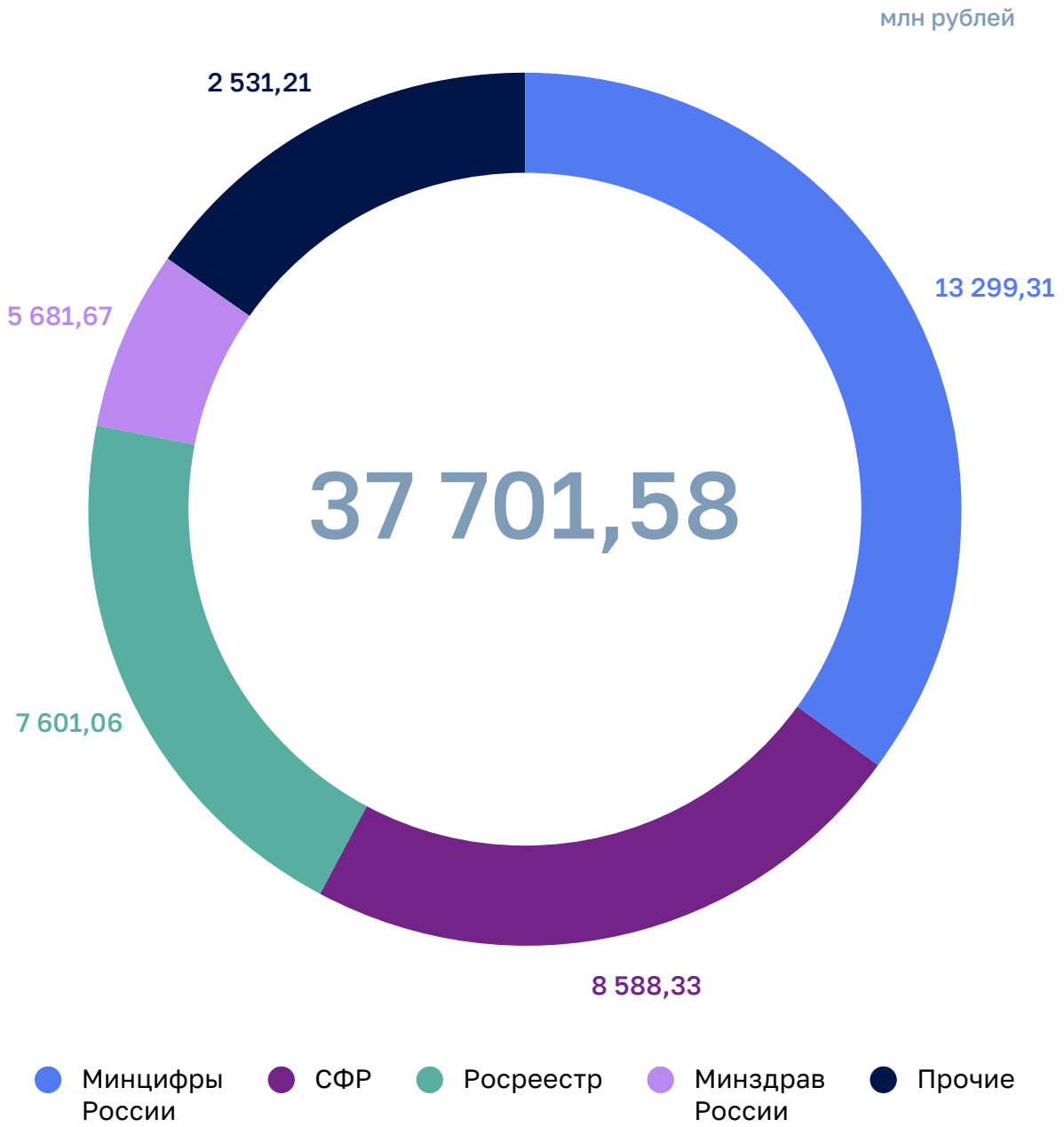
Проверка показала, что основную долю потребляемых ресурсов ГосОблака занимают четыре потребителя:

- Социальный фонд России (далее – СФР);
- Росреестр;
- Минздрав России;
- Минцифры России.

Указанные ведомства заказали услуг на 32 019,91 млн рублей, или 84,9 % от общей стоимости заказов (информация представлена на рисунке 2).

Рисунок 2

Доли крупнейших потребителей облачных услуг посредством ГосОблака



Помимо участников эксперимента статус потребителей получили еще 9 организаций[6], или 27,3 % от общего числа (33 потребителя).

В проверяемом периоде Минцифры России планировало дополнительные расходы на ГосОблако в размере 22 652,87 млн рублей[7]. Однако Минфин России эти расходы не поддержал указав, что с 2025 года ведомства должны закупать услуги ГосОблака самостоятельно – за счет собственных бюджетных средств.

8.1. Оценка эффективности расходования средств федерального бюджета на реализацию мероприятий по использованию государственной единой облачной платформы (выборочно) (аудит эффективности)

8.1.1. Оценка результативности оказания облачных услуг посредством государственной единой облачной платформы в отношении выполнения ключевых параметров уровня обслуживания, установленных государственными контрактами и соглашениями о взаимодействии с потребителями облачных услуг

Критерий аудита эффективности «Доступность информационных систем и информационных ресурсов, размещенных в государственной единой облачной платформе, и иные параметры обслуживания соответствуют условиям государственных контрактов»

Технические задания к исследуемым контрактам предусматривают круглосуточное оказание услуг: 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, 365 (366) дней в году. Совокупный коэффициент доступности каждой информационной системы (информационного ресурса) должен быть не ниже 99–99,5 % без учета плановых технических перерывов. Предельное время недоступности инфраструктуры – не более 24 часов.

В 2023–2025 годах в техническую поддержку ПАО «Ростелеком» поступило 24 133 обращения потребителей ГосОблака различных приоритетов, в том числе:

- 7 788 – в 2023 году;
- 7 118 – в 2024 году;
- 8 998 – в 2025 году.

6. Общероссийское общественное гражданско-патриотическое движение «Бессмертный полк России», Департамент цифрового развития города Севастополя, Минцифры Херсонской области, Минздрав Запорожской области, Минздрав Донецкой Народной Республики, Минздрав Луганской Народной Республики, Минздрав Херсонской области, государственное казенное учреждение Херсонской области «Единый центр бюджетных данных».

7. В том числе: в 2024 году – 2 329,59 млн рублей, в 2025 году – 3 485,09 млн рублей, в 2026 году – 16 838,55 млн рублей.

Проверка показала, что требования к качеству решения обращений (инцидентов) и другие условия исследуемых контрактов ПАО «Ростелеком» выполнялись не всегда.

Минцифры России самостоятельно выявляло нарушения разных типов обязательств и направляло в адрес ПАО «Ростелеком» требования об уплате неустоек (штрафов, пеней). Всего предъявлено требований об уплате неустоек на 1 349,89 млн рублей, или 3,1% от стоимости исполненных ПАО «Ростелеком» обязательств по исследуемым контрактам (43 412,84 млн рублей[8]). Информация представлена в таблице 1.

Таблица 1

Группы нарушений, по которым Минцифры России предъявлены требования к ПАО «Ростелеком» об уплате неустоек (штрафов, пеней)

№ п/п	Тип нарушения	Число фактов, ед	Сумма неустойки, млн руб.
1	Нарушение коэффициента доступности	16	895,02
2	Нарушение времени решения обращений	29	36,50
3	Непредоставление / несвоевременное предоставление услуг	21	63,78
4	Отсутствие метрик утилизации	17	111,00
5	Просрочка – сведения о привлеченных соисполнителях	1	212,68
6	Недостатки и иные отступления от требований к отчетным материалам	30	30,90
Итого			**1 349,89**

Ни одна из предъявленных неустоек не была добровольно уплачена ПАО «Ростелеком». По 7 из исследуемых контрактов Минцифры России обратилось в суд: по требованиям на 24,29 млн рублей суд постановил взыскать с ПАО «Ростелеком» 18,65 млн рублей, по требованию на 4,3 млн рублей в удовлетворении исковых требований Минцифры России отказано, требования на общую сумму 1 028,80 млн рублей находятся на рассмотрении.

При этом по государственному контракту от 19 декабря 2024 г. № 071/24/101 Минцифры России не приняты меры по принудительному взысканию неустойки (штрафов, пеней) в размере 257,92 млн рублей, начисленной и не оплаченной ПАО «Ростелеком».

8. В том числе по государственным контрактам, заключенным и исполненным в 2022 году.

Таким образом, по критерию «Доступность информационных систем и информационных ресурсов, размещенных в государственной единой облачной платформе, и иные параметры обслуживания соответствуют условиям государственных контрактов» установлено следующее:

- доля обязательств, исполненных ПАО «Ростелеком» с нарушением условий государственных контрактов, составила 3,1 %;
- Минцифры самостоятельно применяет санкции к ПАО «Ростелеком» за невыполнение условий государственных контрактов;
- Минцифры России не приняты меры по принудительному взысканию неустойки в размере 257,92 млн рублей.

Критерий выполнен частично.

Критерий аудита эффективности «Резервы производительности и пропускной способности государственной единой облачной платформы обеспечивают подключение новых пользователей без снижения уровня обслуживания»

Минцифры России выполняет функции по управлению ресурсами ГосОблака путем:

- проведения первичного контроля обоснованности заявок;
- последующего мониторинга уровня утилизации ресурсов.

После проведения указанных мероприятий Минцифры России в соответствии с заключенными соглашениями о взаимодействии рекомендует потребителям изменить заказываемые объемы облачных услуг.

В 2023–2025 годах экономия бюджетных средств от деятельности Минцифры России составила 16 661,01 млн рублей, или 30,2 % от изначально планируемых потребителями объемов заказов, в том числе:

- 11 895,13 млн рублей[9] – за счет сокращения потребности первичного контроля обоснованности заявок потребителей;
- 4 765,88 млн рублей[10] – за счет сокращения недостаточно утилизируемых ресурсов потребителями.

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что в период 2023–2026 годов расходы на ресурсы, которые не достигали целевого уровня загрузки, составили 2 713,59 млн рублей[11].

9. В том числе: в 2023 году – 3 813,79 млн рублей, в 2024 году – 3 908,17 млн рублей, в 2025 году – 4 173,18 млн рублей.

10. В том числе: в 2023 году – 1 838,22 млн рублей, в 2024 году – 2 646,14 млн рублей, в 2025 году – 281,52 млн рублей.

11. В том числе: в 2023 году – 503 733,88 млн рублей, в 2024 году – 800 513,54 млн рублей, в 2025 году – 875 681,79 млн рублей, в 2026 году – 533 732,03 млн рублей.

Методики утилизации вычислительных ресурсов и ресурсов хранения данных ГосОблака (далее – методика) разработаны по каждому из исследуемых контрактов. В рамках методик установлено как считать фактическое использование ресурсов ГосОблака и как передавать данные мониторинга в ФГИС Управление ГосОблаком.

В проверяемом периоде методика в целом не менялась. Изменились только пороговые значения, по которым оценивается, используются ресурсы эффективно или нет. Эти изменения вступили в силу после 1 апреля 2024 года.

Например:

- раньше виртуальный процессор vCPU считался недоиспользованным при загрузке до 20 %, после 1 апреля 2024 года – до 50 %;
- виртуальная оперативная память vRAM раньше считалась недоиспользованной при загрузке до 30 %, затем – до 80 %;
- виртуальный диск vHDD раньше считался недоиспользованным при загрузке до 50 %, затем – до 90 %;
- для резервного копирования порог недоиспользования дискового пространства также вырос с 50 до 90 %.

Анализ утилизации виртуальных ресурсов четырех крупнейших потребителей показал, что разные виды ресурсов использовались неравномерно.

Так, по одним заказам дисковое пространство vSSD было загружено на 95–100 %, то есть почти полностью. По другим процессоры vCPU использовались только на 15–37 %.

Например, по тестовой среде ГИС ЕЦП[12] выявлена типичная ситуация:

- виртуальный диск vSSD был ниже порогового уровня загрузки с сентября 2023 года по май 2024 года;
- виртуальные процессоры vCPU были ниже порогового уровня загрузки с мая 2024 года по март 2026 года;
- виртуальная оперативная память vRAM была ниже порогового уровня загрузки с мая 2024 года по март 2026 года (за исключением августа 2025 года), но объем заказа не снижался или снижался недостаточно.

Данные о максимальном уровне утилизации оперативной памяти vRAM, используемой в тестовой среде ГИС ЕЦП, представлены на рисунке 3.

12. Государственная информационная система «Единая централизованная цифровая платформа в социальной сфере» (далее – ГИС ЕЦП).

Рисунок 3

Максимальный уровень утилизации оперативной памяти vRAM, используемой в тестовой среде ГИС ЕЦП



По ЕГИСЗ[13] Минздрава России ситуация была похожей:

- с апреля 2024 года по июль 2025 года дисковое пространство vSAS использовалось ниже порогового значения. После этого объем заказов был снижен;
- в январе – феврале 2026 года загрузка превысила пороговые значения, и объем заказов снова увеличили.

Данные о максимальном уровне утилизации дискового пространства vSAS, используемого в ЕГИСЗ представлены, на рисунке 4.

13. Единая государственная информационная система в сфере здравоохранения (далее – ЕГИСЗ).

Рисунок 4

Максимальный уровень утилизации дискового пространства vSAS, используемого в ЕГИСЗ



Минцифры России вправе предлагать потребителям сократить лишние ресурсы. Однако на практике этому мешают технические и организационные причины. В ряде случаев запас ресурсов необходим по объективным причинам: для тестирования, отказоустойчивости, миграции систем или запуска новых подсистем.

Например:

- контур разработки и тестирования ГИС ЕЦП. Среда разработки и тестирования не используется постоянно, поэтому ее загрузка ниже, чем у продуктивного контура;
- подсистемы ЕГИСЗ Минздрава России. По этому заказу ресурсы используются в период переезда подсистем со старого ЦОД в новый. Во время миграции загрузка может снижаться.

Таким образом, по критерию «Резервы производительности и пропускной способности государственной единой облачной платформы обеспечивают подключение новых пользователей без снижения уровня обслуживания» установлено следующее:

- реализованный Минцифры России механизм управления ресурсами обеспечил экономию бюджетных средств в размере 16 661,01 млн рублей;
- бюджетные средства в размере 2 713,59 млн рублей были направлены на ресурсы, которые не достигали целевого уровня загрузки.

Критерий выполнен частично.

Критерий аудита эффективности «Функциональность федеральной государственной информационной системы «Управление государственной единой облачной платформой», заявленная в государственных контрактах на ее создание и развитие, нормативных правовых актах и иных документах, регулирующих функционирование государственной единой облачной платформы, реализована в полном объеме»

Целями ФГИС Управление ГосОблаком являются оптимальное управление облачными услугами, предоставляемыми посредством платформы, параметрами и уровнем предоставления облачных услуг, а также сбор информации в рамках обеспечения мониторинга облачных услуг.

Задачами ФГИС Управление ГосОблаком являются:

- оперативный контроль количественных и качественных показателей облачных услуг, предоставляемых посредством ГосОблака;
- сбор и анализ информации о потребностях потребителей в новых и (или) дополнительных облачных услугах поставщиков, а также об изменениях объема указанных облачных услуг;
- управление распределением облачных услуг поставщиков между потребителями для более эффективного их использования путем формирования заказов;
- информационно-методическое обеспечение потребителей по функционированию ГосОблака;
- оптимизация использования облачных услуг посредством ГосОблака;
- взаимодействие с инфраструктурой электронного правительства.

По данным ФГИС КИ в целях реализации указанных задач в системе созданы следующие функциональные компоненты (подсистемы):

- подсистема визуализации и совместной работы: обеспечивает доступ участников системы к процессам мониторинга предоставления, потребления и качества облачных услуг, сведениям об объеме и о качестве облачных услуг, инструментам анализа, отчетности и обеспечения взаимодействия, а также к информационно-методическому обеспечению ГосОблака;
- подсистема каталогов облачных услуг, поставщиков и потребителей: содержит нормативно-справочные данные об облачных услугах, поставщиках и потребителях в иных подсистемах системы и отчетных формах;
- подсистема управления предоставлением облачных услуг: обеспечивает автоматизированное решение комплекса задач по контролю предоставления облачных услуг посредством ГосОблака;
- подсистема управления технической поддержкой: обеспечивает автоматизацию процессов управления событиями платформы и взаимодействия потребителей и поставщиков в рамках сопровождения предоставления облачных услуг посредством ГосОблака;

- подсистема аналитики и планирования: обеспечивает автоматизированное формирование отчетности на основании данных системы для анализа потребления и качества облачных услуг, прогнозирования роста потребления облачных услуг, оценки эффективности функционирования ГосОблака;
- подсистема агрегации метрик качества и количества облачных услуг: обеспечивает сбор метрик качества и количества облачных услуг посредством ГосОблака, их первичную обработку, нормализацию, агрегацию, хранение и дальнейшее предоставление информации;
- подсистема обеспечения независимого от поставщика сбора и агрегации метрик предоставления облачных услуг: обеспечивает получение объективной информации об объемах и о качестве облачных услуг;
- подсистема краткосрочного планирования потребности в облачных услугах: обеспечивает формирование расчетов плановой потребности потребителя в облачных услугах на основании данных о фактическом потреблении облачных услуг;
- подсистема ведения тарифов и учета расходов согласно условиям государственных контрактов: обеспечивает учет текущих расходов на предоставление облачных услуг и формирование расчетов стоимости запланированных к потреблению облачных услуг, в том числе мониторинг стоимостных показателей исполнения государственных контрактов;
- подсистема управления объемом предоставляемых в рамках государственных контрактов облачных услуг: обеспечивает учет и изменение количественных показателей предоставления облачных услуг потребителям, автоматизацию процесса управления объемами облачных услуг, предоставляемых посредством ГосОблака, с обеспечением перераспределения облачных услуг между потребителями;
- подсистема обеспечения информационной безопасности: обеспечивает защиту информации, обрабатываемой в системе, и предотвращает неправомерный или случайный доступ к указанной информации, ее уничтожение, модифицирование, блокирование, копирование, предоставление и распространение.

ФГИС Управление ГосОблаком введена в эксплуатацию 29 декабря 2021 года, имеет бессрочные аттестаты соответствия требованиям информационной безопасности.

В ходе проведения контрольного мероприятия была проведена демонстрация созданной и (или) доработанной функциональности ФГИС Управление ГосОблаком. По результатам демонстрации установлено, что все указанные выше функции системы Минцифры России реализованы в полном объеме.

Создание и первичная апробация (эксплуатация функциональности, реализованной в рамках первой очереди системы) выполнялась Минцифры России в рамках проведения эксперимента, в ходе которого уточнялись требования к функциям, которые реализованы в системе.

Минцифры России по результатам проведения эксперимента осуществлялось развитие системы, в рамках которого часть функциональности была изменена и адаптирована

под новые требования, которые определялись в рамках предоставления облачных услуг посредством ГосОблака.

Таким образом, во ФГИС Управление ГосОблаком реализована функциональность, позволяющая выполнять функции Минцифры России, предусмотренные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2024 г. № 929.

При этом следует отметить, что действующий мониторинг охватывает не все виды облачных услуг. В него включены 174 из 646 параметров, или 26,9 %.

В настоящий момент реализован сбор данных со следующих источников метрик утилизации: гипервизоры платформы виртуализации, предоставляющие утилизацию вычислительных ресурсов, порты каналообразующего оборудования, предоставляющие метрики утилизации каналов связи, устройства хранения данных, предоставляющие утилизацию дисковых ресурсов, включая резервирование.

Метрики предоставляются от системы мониторинга ПАО «Ростелеком» в соответствии с требованиями информационной безопасности и техническими возможностями инфраструктуры ГосОблака. Вне зависимости от объекта мониторинга всегда используется метод сбора данных, не затрагивающий прикладной уровень информационных систем потребителей, что является основным ограничителем возможностей расширения списка мониторируемых услуг. Платформа ГосОблака спроектирована и построена таким образом, чтобы не иметь возможности доступа к пользовательским данным, а также исключить все пересечения пользователей с контуром управления – контур с данными полностью изолирован от возможной утечки данных через управляющее воздействие.

Также в ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что при формировании ИТ-расхода № 071.26.000070 в отношении ФГИС Управление ГосОблаком Минцифры России включило в состав этого расхода сведения, не относящиеся к указанному ИТ-активу.

Согласно Положению о реестре ИТ-расходов[14], ИТ-расходы должны отражаться адресно – по тому ИТ-активу, в отношении которого осуществляются создание, развитие, ввод в эксплуатацию, эксплуатация или вывод из эксплуатации.

Таким образом, по критерию «Функциональность федеральной государственной информационной системы «Управление государственной единой облачной платформой», заявленная в государственных контрактах на ее создание и развитие, нормативных правовых актах и иных документах, регулирующих функционирование государственной единой облачной платформы, реализована в полном объеме» установлено следующее:

- во ФГИС Управление ГосОблаком реализованы все функции, необходимые для управления ресурсами ГосОблака;
- функция сбора метрик качества и количества облачных услуг посредством ГосОблака охватывает 26,9 % видов облачных услуг.

Критерий выполнен частично.

14. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2024 г. № 900.

8.1.2. Анализ экономической целесообразности перехода на государственную единую облачную платформу по сравнению с использованием (в том числе потенциальными) потребителями облачных услуг собственной или арендованной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры

Критерий аудита эффективности «Экономическая целесообразность перехода потребителей облачных услуг в государственную единую облачную платформу подтверждена совокупной стоимостью владения собственной или арендованной информационно-телекоммуникационной инфраструктурой»

Для анализа экономической эффективности перехода информационных систем в ГосОблако использовались данные ФГИС КИ по ИТ-расходам потребителей, данные, полученные по результатам проведенного опроса, а также сведения о расходах Минцифры России на оплату ресурсов ГосОблака, предоставленных потребителям.

В ходе проведения анализа выявлены существенные ограничения, не позволяющие достоверно оценить целесообразность такого перехода.

Основные ограничения анализа:

- несопоставимость технических заданий на предоставление вычислительных ресурсов в различных средах: наблюдается рост потребляемых вычислительных ресурсов после перехода в ГосОблако;
- отсутствие единой методики расчета совокупной стоимости владений у опрошенных потребителей: различаются подходы к учету капитальных затрат;
- изначальная разработка ряда информационных систем в ГосОблаке: невозможно провести анализ динамики затрат.

8.1.3. Оценка использования ресурсов, направленных на реализацию мероприятий по использованию государственной единой облачной платформы, включая экономность

Критерий аудита эффективности «Стоимость приобретенных в рамках развития и эксплуатации государственной единой облачной платформы товаров, работ, услуг, не превышает среднерыночные цены (в сопоставимых условиях)»

Изначально Концепцией предусматривалось участие нескольких поставщиков облачных услуг. В проверяемом периоде в 14 из 15 случаев заключение государственных контрактов на оказание облачных услуг посредством ГосОблака осуществлялось с единственным поставщиком – ПАО «Ростелеком».

Сравнение плановой и фактической модели поставки представлено в таблице 2.

Таблица 2

Сравнение плановой и фактической модели оказания облачных услуг посредством ГосОблака

Аспект	Предусмотрено Концепцией	Фактически
Число поставщиков	Несколько поставщиков	ПАО «Ростелеком» – единственный поставщик
Способ отбора	Конкурентные процедуры или единственный поставщик при наличии оснований	Закупка у единственного поставщика по п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе*
Ценовое давление	Конкуренция снижает цену	Отсутствует – по отдельным услугам тарифы выше рынка
Качественное давление	Риск замены на другого поставщика стимулирует качество	Отсутствует – смена поставщика юридически затруднена

* Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе).

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что в нарушение Закона о контрактной системе Минцифры России при осуществлении закупок неверно выбран способ определения поставщика – заключен контракт с единственным исполнителем на основании пункта 2 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе при отсутствии соответствующего распоряжения Правительства Российской Федерации.

Так, до 2025 года все государственные контракты заключались на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 15 октября 2009 г. № 1475-р, определяющим ПАО «Ростелеком» единственным исполнителем работ по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства. Несмотря на то, что в 2022 году ГосОблако было включено в состав инфраструктуры электронного правительства, ссылка на распоряжение не является надлежащим обоснованием выбора закупки у единственного поставщика на предоставление облачных услуг посредством ГосОблака.

В 2025 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2025 г. № 1720-р ПАО «Ростелеком» определено единственным исполнителем по предоставлению потребителям облачных услуг посредством ГосОблака в целях размещения и обеспечения функционирования их информационных систем и информационных ресурсов.

Минцифры России в марте 2025 года внесло в Правительство Российской Федерации проект распоряжения. Проектом предлагалось определить ПАО «Ростелеком» единственным исполнителем закупок облачных услуг для ГосОблака.

В пояснительной записке это обосновывалось тем, что ПАО «Ростелеком»:

- с 2019 года было единственным исполнителем в эксперименте по переводу государственных информационных систем в ГосОблако;
- имеет опыт эксплуатации и развития инфраструктуры электронного правительства;
- уже выполняло работы по государственным информационным системам Росреестра;
- сопровождает защищенную сеть передачи данных федерального и регионального уровней;
- имеет опыт перевода инфраструктуры на российское программное обеспечение;
- располагает собственным центром инфраструктурных разработок в области импортозамещения;
- имеет инфраструктуру присутствия по всей стране;
- может обеспечить преемственность работ, начатых с 2019 года.

Вместе с тем на рынке присутствуют и другие крупные поставщики облачных услуг.

Анализ цен на облачные услуги крупных облачных провайдеров показал, что по отдельным услугам рыночные предложения дешевле тарифов ПАО «Ростелеком». При этом ни один из опрошенных поставщиков не оказывает весь набор услуг, который предоставляется посредством ГосОблака.

При сравнении тарифов ГосОблака с тарифами на предоставление вычислительных ресурсов по другим государственным контрактам превышения не выявлено. В качестве базы для сравнения определены основные ресурсные единицы: виртуальный процессор (vCPU), виртуальная оперативная память (vRAM), виртуальное дисковое пространство (vSSD, vSAS).

Например, стоимость базового суточного объема услуг по государственному контракту от 31 июля 2024 г. № 071/24/58 составляет 1,60 млн рублей в день. Это на 39 % ниже стоимости аналогичного объема услуг по государственному контракту от 1 сентября 2023 г. № 64-юр, заключенному Рострудом: 2,63 млн рублей в день. Информация представлена в таблице 3.

Таблица 3

Сравнение тарифов ГосОблака на основные ресурсные единицы

Наименование услуги	Объем услуг по государственному контракту № 071/24/58	По государственному контракту № 071/24/58		По государственному контракту № 64-юр	
		единичная расценка, руб.	цена услуги в день, руб.	единичная расценка, руб.	цена услуги в день, руб.
Виртуальный процессор vCPU	7 263	16,4	119 113,20	27,01	196 173,63
Виртуальная оперативная память vRAM	60 315	11,68	704 479,20	19,24	1 160 460,60
Виртуальное дисковое пространство типа vSSD	1 447 414	0,42	607 913,88	0,69	998 715,66
Виртуальное дисковое пространство типа vSAS	483 466	0,35	169 213,10	0,57	275 575,62
Итого стоимость сравнимых услуг в день, руб.		28,85	1 600 719,38	47,51	2 630 925,51

При этом следует отметить, что при обосновании начальной цены исследуемых контрактов Минцифры России использовало коммерческие предложения организаций, у которых не было соответствующего опыта в оказании облачных услуг.

Также проверка показала, что ПАО «Ростелеком» передает весь объем оказываемых услуг дочерним и зависимым организациям. При этом по условиям 2 из исследуемых контрактов исполнитель обязан выполнять не менее 5 % совокупного объема обязательств лично в случае, если он привлекает для оказания услуг соисполнителей.

Таким образом, по критерию «Стоимость приобретенных в рамках развития и эксплуатации государственной единой облачной платформы товаров, работ, услуг, не превышает среднерыночные цены (в сопоставимых условиях)» установлено следующее:

- отдельные услуги ГосОблака на рынке стоят дешевле;
- полный комплекс услуг может обеспечить только ПАО «Ростелеком».

Критерий выполнен частично.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания заместителя министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Е.В. Филатова от 21 августа 2026 г. № ЕФ-П9-78618 (входящий от 24 августа 2026 г. № А-12349) приняты на 45 листах. На данные замечания аудитором Счетной палаты Российской Федерации Д.Е. Шилковым утверждено заключение от 2 октября 2026 г. № 13-1233/14-02вн на 76 листах.

Замечания президента публичного акционерного общества «Ростелеком» М.Э. Осеевского от 19 августа 2026 г. № 01/05/143355/26 (входящий от 19 августа 2026 г. № А-12160) приняты на 45 листах. На данные замечания аудитором Счетной палаты Российской Федерации Д.Е. Шилковым утверждено заключение от 2 октября 2026 г. № 13-1234/14-02вн на 116 листах.

10. Выводы

10.1. Реализованный Минцифры России механизм управления ресурсами обеспечил экономию бюджетных средств в размере 16 661,01 млн рублей.

10.2. Расчет итоговой оценки эффективности расходов федерального бюджета на реализацию мероприятий по использованию государственной единой облачной платформы показывает недостаточную эффективность (приведен в приложении № 9 к отчету).

10.2.1. Бюджетные средства в размере 2 713,59 млн рублей были направлены на ресурсы, которые не достигали целевого уровня загрузки, установленного методиками утилизации.

10.2.2. Доля обязательств, исполненных ПАО «Ростелеком» с нарушением условий государственных контрактов, составила 3,1 %.

10.2.3. Мониторинг утилизации ресурсов ГосОблака, осуществляемый Минцифры России посредством ФГИС Управления ГосОблаком, охватывает 26,9 % видов облачных услуг.

10.2.4. Тарифы на отдельные услуги ГосОблака превышают рыночный уровень, однако полный комплекс услуг может обеспечить только ПАО «Ростелеком».

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо в Минцифры России с предложением (рекомендацией) в срок до 2 июля 2027 года:

- расширить охват параметров облачных услуг, подлежащих мониторингу во ФГИС Управление ГосОблаком;
- обеспечить достижение целевых значений использования вычислительных ресурсов, предоставляемых ГосОблаком, установленных действующими методиками утилизации.

11.2. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министру цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и президенту публичного акционерного общества «Ростелеком».

11.3. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

© Счетная палата Российской Федерации, 2026