



Утвержден Коллегией Счетной палаты
Российской Федерации 15 февраля 2019 года

Заместитель Председателя
Счетной палаты Российской Федерации
В.Е. ЧИСТОВА

**ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«ПРОВЕРКА ЦЕЛЕВОГО И ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА, ВЫДЕЛЕННЫХ
В 2015–2017 ГОДАХ И ИСТЕКШЕМ ПЕРИОДЕ 2018 ГОДА
НА СОЗДАНИЕ, РАЗВИТИЕ И ЭКСПЛУАТАЦИЮ ФЕДЕРАЛЬНОЙ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ВЕДЕНИЯ
ЕДИНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЕСТРА НЕДВИЖИМОСТИ»**

Итоги проверки

Счетная палата проверила расходование бюджетных средств, выделенных на создание и эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости (далее – ФГИС ЕГРН).

Проверка показала, что реализация мероприятий по созданию и вводу в эксплуатацию ФГИС ЕГРН осуществлялась Росреестром с отставанием от запланированных сроков.

Несвоевременный ввод в эксплуатацию ФГИС ЕГРН привел к дополнительным расходам средств федерального бюджета в сумме 48,7 млн рублей.

Установлено, что в 2017 году фактические расходы на выполнение работ по сопровождению ФГИС ЕГРН в 2,7 раза ниже базового норматива затрат, а на обеспечение требований информационной безопасности ФГИС ЕГРН – в 180 раз ниже базового норматива затрат.

Заключенный Росреестром государственный контракт на выполнение работ по созданию Единого государственного реестра объектов недвижимости (третья очередь) по состоянию на 18 декабря 2018 года не исполнен, просрочка составила почти 2 года. При этом Росреестром требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) не направлялось, а расчётная сумма пеней на момент проведения проверки составила 260,1 млн рублей.

Мероприятия по эксплуатации ФГИС ЕГРН выполнялись ПАО «Ростелеком». Сбой в работе ПАО «Ростелеком» 19 августа 2018 года повлек за собой полную остановку всех сервисов ФГИС ЕГРН и невозможность приема и обработки пакетов документов на территории 51 субъекта Российской Федерации.

Цели

1. Проверить эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных на создание и эксплуатацию информационных систем, осуществляющих функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

2. Оценить практику применения ФГИС ЕГРН в деятельности государственных органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество, а также государственный кадастровый учет недвижимого имущества.

Выводы

Отсутствует возможность оценить результативность расходования бюджетных средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по созданию ФГИС ЕГРН.

В связи с затягиванием ввода ФГИС ЕГРН в эксплуатацию на территории всех субъектов Российской Федерации существует риск дополнительного расходования средств федерального бюджета.

По причине отсутствия резервного центра обработки данных бесперебойное функционирование ФГИС ЕГРН не обеспечено.

Предложения Счетной палаты Российской Федерации Росреестру

- Обеспечить размещение сведений о государственном контракте от 26 мая 2016 года № 0028-10-16, заключенном в целях создания, развития, модернизации и эксплуатации ФГИС ЕГРН, а также информации об актах сдачи-приемки по двум государственным контрактам в системе учета информационных систем;
- обеспечить претензионную работу в связи с невыполнением ООО «ТрансДата» в установленные государственным контрактом сроки обязательств, связанных с созданием Единого государственного реестра объектов недвижимости (третья очередь).

Предложения Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации

- Предусмотреть в государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» и федеральной целевой программе «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)» показатели, количественно характеризующие достижение целей и задач создания и развития ФГИС ЕГРН, а также позволяющие оценить эффективность бюджетных ассигнований, направляемых на реализацию соответствующих мероприятий.

Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.14.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год.

Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность объектов контроля по формированию, управлению и распоряжению средствами федерального бюджета и, при необходимости, иными ресурсами, выделенными на мероприятия по созданию, развитию и эксплуатации информационных систем, автоматизирующих функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственного кадастрового учета недвижимого имущества;
- федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости.

Объекты контрольного мероприятия

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (г. Москва);
- федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (г. Москва);
- Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калининградской области (г. Калининград).

Срок проведения контрольного мероприятия

Июль 2018 года – февраль 2019 года.

Цели контрольного мероприятия

1. Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на создание, развитие и эксплуатацию информационных систем, осуществляющих функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственного кадастрового учета недвижимого имущества.

2. Оценить практику применения федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости в деятельности государственных органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственный кадастровый учет недвижимого имущества.

Проверяемый период деятельности

2015–2017 годы (при необходимости более ранний период), истекший период 2018 года.

Краткая характеристика федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости

Федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости (далее – ФГИС ЕГРН) представляет собой совокупность подсистем, обеспечивающих исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, реализуемых подразделениями Росреестра при осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, а также ведение Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН) и предоставление сведений, содержащихся в нем.

По предоставленной Росреестром информации, основными компонентами, входящими в состав ФГИС ЕГРН, являются следующие подсистемы:

- подсистема кадастрового учета и регистрации прав (ПКУРП), обеспечивающая процесс выполнения учетно-регистрационных действий и выдачи

сведений из ЕГРН (осуществление проверок, проведение правовой экспертизы, предоставленных в обращениях документов, формирование записей и внесение их в ЕГРН, формирование сведений об объектах недвижимости, правах, ограничениях (обременениях) на объектах недвижимости в соответствии с запросами заявителей);

- подсистема приема и обработки запросов (ППОЗ), отвечающая за просмотр книг учета входящих документов и книг учета выданной информации, поступивших обращений; ведение книг учета документов; форматно-логический контроль; управление очередями; обеспечение оплаты, информационного взаимодействия, а также мониторинга и формирования оперативной отчетности;

- подсистема обработки пространственных данных (ППОД), отвечающая за хранение и обработку пространственных данных объектов ЕГРН, включая ведение, проверку, предоставление сведений. Обрабатывается информация по объектам недвижимости, объектам реестра границ, единицам кадастрового деления, местным системам координат, объектам геодезической основы, объектам картографической основы;

- единая система управления нормативно-справочной информацией (ЕС УНСИ), отвечающая за управление всей нормативно-справочной информацией Росреестра, в том числе ведение единого справочника территориальных органов (ЕСТО);

- сервис идентификации и аутентификации (СИА), осуществляющий ведение учетных данных пользователей, идентификации и аутентификации пользователей, авторизации пользователей в зависимости от их ролей, контроля и протоколирования действий пользователей;

- подсистема миграции, отвечающая за обеспечение миграции (переноса) данных из унаследованных информационных систем в базу данных ФГИС ЕГРН, а также верификации и гармонизации данных в унаследованных информационных системах перед переходом;

- подсистема мониторинга и отчетности (ПМО), обеспечивающая автоматизацию сбора статистической отчетности и процессов аналитической обработки сведений о результатах оказания государственных услуг.

Помимо перечисленных в состав ФГИС ЕГРН входят несколько вспомогательных подсистем, таких как: подсистема мониторинга и управления

функционированием, подсистема информационной безопасности, подсистема администрирования.

Работы по созданию ФГИС ЕГРН начаты Росреестром в 2014 году в рамках федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 903 (далее – ФЦП Развитие).

Приказом Росреестра от 28 ноября 2017 года № П/0548 «О вводе в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости» предусматривалось поэтапное начало эксплуатации системы в субъектах Российской Федерации в период с 1 декабря 2017 года по 29 августа 2018 года.

Результаты контрольного мероприятия

Цель 1. Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных на создание, развитие и эксплуатацию информационных систем, осуществляющих функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственного кадастрового учета недвижимого имущества

1.1. Проанализировать нормативные правовые акты и распорядительные документы, регламентирующие деятельность объектов проверки в части создания, развития, эксплуатации и применения федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости

С 1 января 2017 года с вступлением в силу Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ) государственный кадастровый учет недвижимого имущества и регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним должны осуществляться посредством внесения сведений в ЕГРН.

Частью 9 статьи 7 Федерального закона № 218-ФЗ устанавливается, что в целях ведения ЕГРН создается ФГИС ЕГРН, функционирование

которой обеспечивается в том числе в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В соответствии с пунктом 3 Порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 16 декабря 2015 года № 943, с 1 января 2017 года ведение ЕГРН должно осуществляться с использованием ФГИС ЕГРН.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 года № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»¹ устанавливается, что Росреестр обеспечивает создание и эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости. В то же время с 1 июля 2017 года приказом Росреестра от 4 мая 2017 года № П/0214 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (далее – ФГБУ «ФКП Росреестра») полномочиями оператора федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости» полномочиями оператора ФГИС ЕГРН наделено подведомственное Росреестру ФГБУ «ФКП Росреестра».

Этим же приказом устанавливается, что контроль за эксплуатацией системы осуществляет структурное подразделение центрального аппарата Росреестра, к полномочиям которого отнесено развитие и сопровождение автоматизированных информационных систем.

Приказом Росреестра от 29 марта 2018 года № П/113 «Об утверждении Положения об операторе федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости», подписанным заместителем Министра экономического развития Российской Федерации – руководителем Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии В.В. Абрамченко, определены полномочия оператора. Оператор ФГИС ЕГРН обеспечивает в том числе защиту содержащихся в ФГИС ЕГРН сведений в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, бесперебойное функционирование программных средств ФГИС ЕГРН, целостность, неизменность и сохранность

¹ Пункт 5.26(1) Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2009 года № 457.

поступающих в систему данных и их обработку, методическое обеспечение эксплуатации системы, организационную, консультационную и техническую поддержку пользователей ФГИС ЕГРН.

Между Росреестром и ФГБУ «ФКП Росреестра» заключен лицензионный договор от 30 ноября 2017 года № 5-20/015/17, согласно которому Росреестр предоставляет учреждению право использования результатов интеллектуальной деятельности на условиях простой неисключительной лицензии на использование программы для ЭВМ «Федеральная государственная информационная система ведения ЕГРН»².

ФГИС ЕГРН введена в промышленную эксплуатацию приказом Росреестра от 28 ноября 2017 года № П/0548 «О вводе в эксплуатацию Федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости», подписанным заместителем Министра экономического развития Российской Федерации – руководителем Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии В.В. Абрамченко. Согласно утвержденному приказом графику начала эксплуатации ФГИС ЕГРН дата начала эксплуатации в зависимости от субъекта Российской Федерации установлена в период с 1 декабря 2017 года по 29 августа 2018 года. Информация о планируемых и фактических сроках эксплуатации ФГИС ЕГРН представлена в приложении № 2 к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

Одновременно с вводом ФГИС ЕГРН в эксплуатацию из эксплуатации выводятся информационные системы ПК ИС ЕГРП, АИС ГКН, АИС «Юстиция»³ (далее – унаследованные информационные системы).

Приказом Росреестра о вводе ФГИС ЕГРН в эксплуатацию от 28 ноября 2017 года № П/0548 утвержден план мероприятий по подготовке территориальных управлений Росреестра, филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» и уполномоченного органа к эксплуатации ФГИС ЕГРН, состоящий из 32 мероприятий, разделенных на 4 группы.

2 Получена в рамках государственных контрактов от 15 октября 2014 года № 0119-10-14, от 3 ноября 2015 года № 0116-10-15, от 3 ноября 2015 года № 0117-10-15, от 3 ноября 2015 года № 0118-10-15, от 26 мая 2016 года № 0027-10-16, от 26 мая 2016 года № 0028-10-16, от 10 августа 2016 года № 0072-10-16, от 7 ноября 2016 года № 0122-10-16.

3 Приказ Росреестра от 28 ноября 2017 года № П/549ДСП «О выводе из эксплуатации программы для ЭВМ «Программный комплекс Информационная система ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (ПК ИС ЕГРП), программы для ЭВМ «Автоматизированная информационная система государственного кадастра недвижимости» (АИС ГКН), программы для ЭВМ Автоматизированная информационная система «Юстиция» (АИС «Юстиция»).

Реализация мероприятий каждой группы завершается направлением отчета о готовности территориального управления Росреестра, филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» в управление информационных технологий центрального аппарата Росреестра. Следует отметить, что порядок внедрения ФГИС ЕГРН, установленный приказом от 28 ноября 2017 года № П/0548, не предусматривает оформление акта о вводе в эксплуатацию ФГИС ЕГРН в территориальных управлениях Росреестра и филиалах ФГБУ «ФКП Росреестра».

1.2. Проанализировать организацию системы проектного управления мероприятиями по информатизации в Росреестре

Организация проектного управления в Росреестре началась в 2017 году в рамках реализации плана первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности, утвержденного распоряжением Росреестра от 22 декабря 2017 года № Р/0352. В соответствии с планом первоочередных мероприятий разработано и проходит согласование положение об организации проектной деятельности в Росреестре, а также созданы органы проектной деятельности:

- координационный орган проектной деятельности (распоряжение Росреестра от 6 февраля 2018 года № Р/0017);
- проектный комитет (распоряжение Росреестра от 6 февраля 2018 года № Р/0018).

Кроме того, в Росреестре создаются проектные комитеты и рабочие группы реализации проектов по основным направлениям деятельности. Проектный комитет и рабочие группы будут созданы также для реализации проектов в области информационно-коммуникационных технологий по мере их инициирования.

В соответствии с планом первоочередных мероприятий структурными подразделениями центрального аппарата Росреестра также осуществляется подготовка документации по проектам по основным направлениям деятельности.

Организация проектной деятельности в Росреестре в проверенный период строилась в соответствии с общепринятыми нормами и правилами, установленными постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», приказом Минэкономразвития

России от 30 ноября 2017 года № 646 «Об организации проектной деятельности в Минэкономразвития России».

Порядок создания ФГИС ЕГРН в целом соответствовал основным принципам проектного подхода.

Положения методических рекомендаций по организации системы проектного управления мероприятиями по информатизации в государственных органах, утвержденные приказом Минкомсвязи России от 24 апреля 2013 года № 96, также приняты во внимание в части, не противоречащей указанным выше нормативным правовым актам в области проектного управления.

1.3. Проанализировать обоснованность предоставления бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по созданию, развитию и эксплуатации информационных систем, автоматизирующих функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственного кадастрового учета недвижимого имущества

Объемы финансирования мероприятий по созданию, развитию и эксплуатации ФГИС ЕГРН предусмотрены Росреестру подпрограммой 3 «Государственная регистрация прав, кадастр и картография» (далее – Подпрограмма 3 ГП-15) государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и федеральной целевой программой «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)».

Укрупненная структура расходов Росреестра на реализацию мероприятий по информатизации (ВР 242) в разрезе источников финансирования представлена в таблице⁴:

⁴ По данным подсистемы «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет» на 1 декабря 2018 года.

(тыс. руб.)

Наименование источников	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Подпрограмма 3 ГП-15					
ОМ 3.1 Обеспечение государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав и картографии КБК 321 0412 15 3 0190019 242*	1915392,10	1138168,90	2202229,50	3941649,0	3150706,10
Финансовое обеспечение отдельных мероприятий за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации КБК 3210412 15 3 0192501 242	0,00	0,00	658600,00	0,00	0,00
ФЦП Развитие КБК 321 0412 15 3 0099998 242**	1394921,00	873658,50	1274497,20	706631,80	435188,50

* В 2015 году – КБК 321 0412 15 3 0019 242.

** В 2015 году – КБК 321 0412 15 Г 9999 242.

В рамках мероприятий по координации информатизации Росреестру согласованы объемы финансирования на мероприятия по созданию, развитию и эксплуатации ФГИС ЕГРН в следующих объемах⁵:

(тыс. руб.)

	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Всего	477064,68	481076,80	1641735,86	1039862,10
в том числе:				
создание	389630,67	477083,40	1134000,90	300895,00
развитие	0,00	0,00	3483,48	0,00
модернизация	87434,01	0,00	0,00	0,00
эксплуатация	0,00	3993,40	504251,48	738967,10

В соответствии с требованиями⁶ постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» распределение и обоснование предельных объемов бюджетных ассигнований, выделяемых на проведение мероприятий по информатизации, осуществляются с учетом заключения

⁵ По данным утвержденных планов информатизации в период 2015-2018 годов.

⁶ Пункт 3 постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 2016 года № 392).

Минкомсвязи России об оценке целесообразности проведения и финансирования таких мероприятий.

Получившие положительное заключение Минкомсвязи России мероприятия включаются в итоговый план информатизации, который утверждается государственным органом⁷. В соответствии с пунктом 27 Правил подготовки планов информатизации финансированию за счет средств федерального бюджета подлежат только те мероприятия по информатизации, которые включены в утвержденный план информатизации.

В проверяемом периоде Росреестром систематически нарушались сроки подготовки планов информатизации (просрочки от нескольких дней до нескольких месяцев), а план информатизации Росреестра на 2016 год утвержден после завершения финансового года. Соответствующая информация неоднократно доводилась до Росреестра по результатам проведенных ранее контрольных мероприятий (в части формирования и исполнения федерального бюджета).

Так, в период до 2017 года сроки подготовки планов информатизации устанавливались графиком подготовки и утверждения планов информатизации, утверждаемым приказами Минкомсвязи России в соответствии с пунктом 27 Положения о координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 (в редакции от 22 ноября 2013 года).

По данным автоматизированной информационной системы управления ведомственной и региональной информатизацией, план информатизации Росреестра на 2015 год утвержден распоряжением Росреестра от 17 ноября 2015 года № Р/223 с нарушением установленного приказом Минкомсвязи России от 5 июня 2014 года № 152 (с изменениями от 17 октября 2014 года) срока (до 16 февраля 2015 года).

План информатизации Росреестра на 2016 год утвержден с нарушением установленного приказом Минкомсвязи России от 3 июля 2015 года № 238 срока (до 15 февраля 2016 года) распоряжением Росреестра от 10 февраля 2017 года № Р/0021, то есть после окончания финансового года.

⁷ Пункт 25 Правил подготовки планов информатизации государственных органов и отчетов об их выполнении, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 (далее – Правила подготовки планов информатизации).

Указанные факты свидетельствуют о нарушении пункта 13 Правил подготовки планов информатизации, а также приказов Минкомсвязи России от 5 июня 2014 года № 152 и от 3 июля 2015 года № 238.

Начиная с 2017 года в соответствии с Правилами подготовки планов информатизации (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 мая 2016 года № 392) государственным органам необходимо направить на заключение в Минкомсвязь России:

- предварительные проекты плана информатизации не позднее 15 дней со дня доведения Минфином России проектировок предельных объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета на очередной финансовый год и плановый период (пункт 17 Правил подготовки планов информатизации);
- итоговые проекты планов информатизации в течение 10 рабочих дней со дня доведения до государственных органов лимитов бюджетных обязательств (пункт 23 Правил подготовки планов информатизации).

По данным федеральной государственной информационной системы координации информатизации (далее – ФГИС КИ), предварительный проект плана информатизации Росреестра на 2017 год направлен в Минкомсвязь России 11 августа 2016 года (плановый срок – до 9 августа 2016 года, срок доведения предельных объемов бюджетных ассигнований – 25 июля 2016 года) с нарушением установленного срока на 2 календарных дня, итоговый проект плана информатизации – 24 мая 2017 года с нарушением установленного пунктом 23 Правил подготовки планов информатизации срока на 87 рабочих дней (плановый срок – до 13 января 2017 года, лимиты бюджетных обязательств доведены до Росреестра 23 декабря 2016 года).

План информатизации Росреестра на 2017 год утвержден распоряжением Росреестра от 30 мая 2017 года № Р/0201. В течение года в план информатизации Росреестра на 2017 год изменения вносились три раза (2 октября 2017 года, 22 ноября 2017 года, 13 декабря 2017 года).

Предварительный проект плана информатизации Росреестра на 2018 год направлен в Минкомсвязь России 20 сентября 2017 года (плановый срок – 27 июля 2017 года, предельные объемы бюджетных ассигнований доведены 12 июля 2017 года) с нарушением установленного срока на 55 календарных дней, итоговый проект плана информатизации – 31 января 2018 года (плановый срок – 19 января 2018 года, лимиты бюджетных обязательств доведены

до Росреестра 28 декабря 2017 года) с нарушением установленного срока на 8 рабочих дней.

План информатизации на 2018 год утвержден распоряжением Росреестра от 21 февраля 2018 года № Р/0033. По состоянию на 1 декабря 2018 года в план информатизации Росреестра на 2018 год изменения вносились 16 раз.

Предварительный проект плана информатизации Росреестра на 2019 год направлен в Минкомсвязь России 24 июля 2018 года также с нарушением установленного срока (плановый срок – 9 июля 2018 года, предельные объемы доведены письмом Минфина России от 22 июня 2018 года № 16-01-14/43039). Кроме того, в нарушение пункта 27 Правил подготовки планов информатизации кассовое исполнение по ВР 242 в период 2015–2017 годов превышает объем бюджетных ассигнований, предусмотренных планами информатизации Росреестра, на общую сумму 2326,9 млн рублей, в том числе: в 2015 году – на сумму 2031,1 млн рублей; в 2016 году – на сумму 180,3 млн рублей; в 2017 году – на сумму 115,6 млн рублей.

Начиная с 2017 года в связи с наделением ФГБУ «ФКП Росреестра» полномочиями оператора ФГИС ЕГРН учреждению предусматриваются бюджетные ассигнования на финансовое обеспечение выполнения государственного задания в части работ по поддержанию работоспособности и обеспечению требований информационной безопасности ФГИС ЕГРН.

С учетом установленных приказом Росреестра от 19 июля 2017 № П/339 «О внесении изменения в приложение к приказу Росреестра от 30 декабря 2016 года № П/0647 «Об утверждении базовых нормативов затрат на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральным государственным бюджетным учреждением «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», подведомственным Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, и корректирующих коэффициентов к ним на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов», подписанным заместителем Министра экономического развития Российской Федерации – руководителем Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии В.В. Абрамченко, базовых нормативов затрат на обеспечение выполнения полномочий оператора ФГИС ЕГРН учреждению

в 2017–2019 годах предусмотрены бюджетные ассигнования в объемах⁸ 40,0 млн рублей, 444,7 млн рублей и 472,87 млн рублей соответственно.

В связи с тем, что бюджетные ассигнования на обеспечение выполнения полномочий оператора ФГИС ЕГРН предусматривались в виде субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания (ВР 611), соответствующие мероприятия не включались в планы информатизации Росреестра и не подлежали оценке целесообразности их проведения и финансирования Минкомсвязью России в рамках реализации требований постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

Результаты анализа данных бухгалтерского учета показали, что базовые нормативные затраты, устанавливаемые Росреестром, существенно превышают фактические расходы ФГБУ «ФКП Росреестра».

По результатам анализа детализированных расчетов по формированию базовых нормативов затрат установлено, что Росреестром использовался сборник расценок на техническое и сервисное обслуживание информационных систем и ресурсов органов власти г. Москвы и подведомственных им государственных учреждений, утвержденный распоряжением департамента экономической политики и развития г. Москвы от 3 августа 2007 года № 30-Р, утративший силу с 1 июля 2016 года в соответствии с распоряжением департамента экономической политики и развития г. Москвы и департамента информационных технологий г. Москвы от 1 июля 2016 года № 18-Р/64-16-264/16 «Об утверждении Порядка расчета планируемой стоимости работ (услуг) по эксплуатации информационных систем и ресурсов города Москвы», одновременно устанавливающим новый порядок расчета планируемой стоимости работ.

Таким образом, в нарушение пункта 31 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640, Росреестром ненадлежащим образом выполнены функции

⁸ Без учета бюджетных ассигнований на содержание имущества учреждения и на уплату налогов. Расчет объема бюджетных ассигнований на содержание имущества учреждения и на уплату налогов, в качестве объекта налогообложения по которым признается имущество учреждения, производился не по конкретной государственной услуге (работе), а в целом по учреждению.

по определению нормативных затрат на выполнение следующих работ в рамках государственного задания в отношении ФГБУ «ФКП Росреестра»:

- техническое сопровождение и эксплуатация информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (поддержание работоспособности ФГИС ЕГРН, организация и обеспечение работоспособности службы поддержки пользователей);
- осуществление работ по обеспечению требований информационной безопасности (подготовка, настройка, управление средствами защиты информации ФГИС ЕГРН).

Использование сборника расценок на техническое и сервисное обслуживание информационных систем и ресурсов органов власти г. Москвы и подведомственных им государственных учреждений, утратившего силу с 1 июля 2016 года, привело к завышению значений нормативных затрат в 2017 году по сравнению с фактическими расходами ФГБУ «ФКП Росреестра» на выполнение указанных работ в 2,7 и 180 раз соответственно (расчетно).

Так как нормативные затраты утверждены на весь период выполнения государственного задания, провести аналогичное сравнение по 2018 году не представляется возможным. Вместе с тем фактические затраты ФГБУ «ФКП Росреестра» на сопровождение ФГИС ЕГРН за первое полугодие 2018 года сопоставимы с соответствующими затратами за 5 месяцев 2017 года и составляют менее 3 % утвержденного Росреестром базового норматива затрат на выполнение указанной работы в 2018 году.

1.4. Проверить соблюдение законодательства Российской Федерации при осуществлении процедуры размещения заказов (закупок) на выполнение работ по созданию, развитию и эксплуатации информационных систем, реализующих функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственного кадастрового учета недвижимого имущества (выборочно)

Разработка ФГИС ЕГРН была начата в 2014 году в рамках исполнения государственного контракта от 15 октября 2014 года № 0119-10-14 с ООО «Эдвансед Трансформейшн Консалтинг» «Создание Единого государственного реестра объектов недвижимости. Первая очередь» на сумму 115,2 млн рублей (далее – ГК № 0119-10-14), в рамках которого было проведено эскизное проектирование ФГИС ЕГРН, включая разработку проектных решений по структуре и функциям системы, выполнен технический проект на программное обеспечение в части ведения базы данных АИС

ГКН и печати кадастрового паспорта на объект недвижимости, и проведена модернизация ПК ИС ЕГРП в части расширения функциональности в соответствии с требованиями законодательства (изменения в Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»).

В результате выполненных проектных работ было установлено, что функциональные границы ФГИС ЕГРН должны охватывать функции действующих по состоянию на тот момент (октябрь 2014 года) программных комплексов, обеспечивающих автоматизацию деятельности Росреестра (ПК ПВД, АСВЗ, АИС ГКН, ПК ИС ЕГРП, АИС «Юстиция», АИС МОГУ, ФИР, ТИР), которые в соответствии с материалами эскизного проекта предполагалось вывести из эксплуатации после реализации работ по внедрению ФГИС ЕГРН.

Как указывалось ранее, сроки и порядок вывода из эксплуатации установлены в отношении только трех информационных систем (АИС ГКН, АИС «Юстиция» и ПК ИС ЕГРП) общей балансовой стоимостью 2127,5 млн рублей.

В соответствии с результатами эскизного проекта эксплуатация ФГИС ЕГРН должна была основываться на архитектуре, включающей в себя два центра обработки данных, исключающих риски отказа ФГИС ЕГРН при выходе из строя одного из них.

В целях создания и развития ФГИС ЕГРН в период с 2014 года Росреестром заключено 16 государственных контрактов с различными исполнителями (ООО «Эдвансед Трансформейшн Консалтинг», ООО «РЕГИОНКОМ», ООО «ТрансДата», ЗАО «АМТ-ГРУП», ООО «ТЕКТУС.ИТ») на общую сумму 1943,7 млн рублей.

Анализ закупочных процедур свидетельствует об их низкой эффективности. Снижение цены контракта по результатам проведения конкурсных процедур составляло от 0 до 5,38 % от начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК), среднее количество участников проведенных открытых конкурсов – 1,8.

В период 2015–2018 годов различными исполнителями систематически не выполнялись установленные поэтапные сроки выполнения работ по заключенным государственным контрактам, что свидетельствует о несоблюдении статьи 309 Гражданского кодекса Российской Федерации. Наиболее существенные просрочки связаны с выполнением работ по ключевым для функционирования ФГИС ЕГРН контрактам на миграцию данных ПК ИС ЕГРП и АИС ГКН в базу данных ЕГРН: по государственному контракту

от 3 ноября 2015 года № 0118-10-15 с ООО «Эдвансед Трансформейшн Консалтинг» «Создание Единого государственного реестра объектов недвижимости. Вторая очередь» (выполнение работ по миграции данных ИС ЕГРП и АИС ГКН в базу ЕГРОН на сумму 170 млн рублей), подписанному заместителем руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Д.А. Солодовниковым (далее – ГК № 0118-10-15), просрочка по заключительному этапу составила 9 месяцев; по государственному контракту от 9 ноября 2016 года № 0121-10-16 с ООО «ТрансДата» «Создание Единого государственного реестра объектов недвижимости. Третья очередь» (выполнение работ по миграции данных ИС ЕГРП и АИС ГКН в базу ЕГРОН на сумму 195,2 млн рублей), подписанному заместителем руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии А.Б. Приданкиным (далее – ГК № 0121-10-16), по состоянию на 18 декабря 2018 года исполнение так и не завершено при плановом сроке до 8 января 2017 года (просрочка 23 месяца, почти 2 года).

Согласно пояснениям Росреестра просрочка по заключительному этапу по ГК № 0118-10-15, в рамках которого необходимо было осуществить миграцию данных в отношении 20 субъектов Российской Федерации, связана с некорректной работой подсистемы миграции данных, разработанной и принятой ранее в рамках этого же контракта. За просрочку исполнения обязательств по контракту с исполнителя удержаны пени в размере 67,9 млн рублей.

По результатам анализа переписки Росреестра с исполнителем по ГК № 0121-10-16 установлено, что в нарушение пункта 6 статьи 34 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) Росреестром не направлялось требование об уплате неустоек (штрафов, пеней) в связи с просрочкой исполнения исполнителем обязательств, а также неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренное условиями государственного контракта от 9 ноября 2016 года № 0121-10-16 на выполнение работ по созданию Единого государственного реестра объектов недвижимости (третья очередь), что свидетельствует о ненадлежащем уровне контроля со стороны Росреестра за исполнением исполнителем обязательств по контракту в соответствии с пунктом 2.3.3 ГК № 0121-10-16.

На момент окончания контрольного мероприятия (18 декабря 2018 года) расчетная сумма пеней по ГК № 0121-10-16 составила 260,1 млн рублей.

В ряде случаев Росреестром устанавливались сроки проведения конкурса без учета степени реализации мероприятий по взаимовязанным контрактам.

Так, Росреестром по результатам проведения открытых конкурсов заключены два государственных контракта (ГК № 0121-10-16 и государственный контракт от 7 ноября 2016 года № 0122-10-16 с ООО «ТрансДата» на выполнение работ по развитию компонентов ФГИС ЕГРН по результатам опытной эксплуатации и подготовке ФГИС ЕГРН к промышленной эксплуатации на сумму 164,7 млн рублей, подписанный заместителем руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии А.Б. Приданкиным (далее – ГК № 0122-10-16). При этом возможность их исполнения напрямую зависела от результатов исполнения своих обязательств третьей стороной по ГК № 0118-10-15.

В результате нарушение исполнителем сроков окончания работ по ГК № 0122-10-16 в значительной степени было связано с неготовностью подсистемы миграции, создание которой осуществлялось в рамках ГК № 0118-10-15, то есть по независящим от исполнителя причинам, в связи с чем Росреестром был существенно сокращен срок просрочки, за который удержаны пени (как указывалось ранее, ГК № 0121-10-16 на момент проведения проверки находился на исполнении).

Мероприятия по эксплуатации ФГИС ЕГРН в части обеспечения инфраструктуры выполнялись ПАО «Ростелеком». В период с 2016 года Росреестром по результатам проведения открытых конкурсов с ПАО «Ростелеком» заключено три государственных контракта на оказание комплексной услуги по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов для функционирования информационных систем Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в том числе ФГИС ЕГРН, на общую сумму 1058,7 млн рублей, а именно: государственный контракт от 11 ноября 2016 года № 0137-10-16 на сумму 307,0 млн рублей (далее – ГК № 0137-10-16), государственный контракт от 12 сентября 2017 года № 0059-10-17 на сумму 151,7 млн рублей (далее – ГК № 0059-10-17), а также государственный контракт от 14 августа 2018 года № 0040-10-18 на сумму 599,97 млн рублей (далее – ГК № 0040-10-18). Все три контракта подписаны заместителем руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии А.Б. Приданкиным.

При организации процедур закупочной деятельности Росреестром допускались случаи нарушения законодательства.

В частности, в 2018 году в целях аренды вычислительных и сетевых ресурсов Росреестром заключен единственный государственный контракт с ПАО «Ростелеком» на сумму 599,97 млн рублей.

Согласно обоснованию НМЦК на закупку указанных услуг, подписанному начальником управления информационных технологий центрального аппарата Росреестра А.Д. Бибиковым как членом группы инициаторов закупки контрактной службы Росреестра 28 мая 2018 года, НМЦК определена методом сопоставимых рыночных цен с использованием ценовой информации. Запросы о предоставлении ценовой информации были направлены письмами Росреестра пяти организациям⁹.

По информации Росреестра ответы поступили от трех организаций, одна из которых (ПАО «Ростелеком») является аффилированной для двух других (АО «РТКомм.РУ» и ООО «Центр хранения данных»).

(тыс. руб.)

	ПАО «Ростелеком»	АО «РТКомм.РУ»	ООО «Центр хранения данных»	НМЦК согласно конкурсной документации
Реквизиты письма	от 24 мая 2018 г. № 01/05/10207-18	от 24 мая 2018 г. № исх/987-КД	от 24 мая 2018 г. № 384	-
Всего	654016,24	628761,97	667117,07	649965,09
в том числе этап 1	291647,58	225125,74	275237,32	374331,55
этап 2	362368,66	403636,23	391879,76	275633,54

Сроки оказания услуги согласно всем трем ценовым предложениям установлены по этапу 1 – с даты подписания контракта по 31 августа 2018 года, по этапу 2 – с 1 сентября по 8 ноября 2018 года.

Несмотря на то, что в запросах Росреестра было указано на необходимость предоставления ценовой информации с указанием ежемесячной стоимости услуг, общей цены за весь период оказания услуг и расчета такой цены, информация о ежемесячной стоимости услуг в ответах организаций отсутствует. Предполагаемая дата подписания контракта ни в запросе о ценовой информации, ни в ответах организаций не указана, что не позволяет однозначно определить и сопоставить период оказания услуги по этапу

⁹ ЗАО «АМТЕЛ-СВЯЗЬ» (от 23 мая 2018 года № 10-02128/18), ЗАО «ГЛОБУС-ТЕЛЕКОМ» (от 23 мая 2018 года № 10-02127/18), ПАО «Ростелеком» (от 23 мая 2018 года № 10-02126/18), АО «РТКомм.РУ» (от 23 мая 2018 года № 10-02125/18), ООО «Центр хранения данных» (от 23 мая 2018 года № 10-02124/18).

1 в ценовом предложении с условиями (периодом оказания услуг) планируемой закупки.

В соответствии с частью 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ при применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) информация о ценах товаров, работ, услуг должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Согласно расчетам НМЦК определена как среднее арифметическое цен, содержащихся в ценовых предложениях. Пересчет стоимости оказания услуги с учетом различий в условиях оказания услуг, предусмотренный частью 4 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ, не производился.

В конкурсной документации стоимость работ по этапу 1 установлена 374,3 млн рублей, что на 30 % больше стоимости этапа 1 в соответствии с полученной ценовой информацией (264,0 млн рублей).

Кроме того, стоимость этапов оказания услуг, указанная в конкурсной документации, не соответствует стоимости этапов, полученной при обосновании НМЦК.

В нарушение пункта 3 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ при применении метода сопоставимых рыночных цен Росреестром осуществлен расчет НМЦК на оказание комплексной услуги по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов для обеспечения функционирования ФГИС ЕГРН в 2018 году¹⁰ на основании ценовых предложений, несопоставимых с условиями планируемой закупки (в части срока оказания услуг).

По данным государственных контрактов ГК № 0137-10-16, ГК № 0059-10-17, ГК № 0040-10-18, оказание комплексной услуги по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов в первом полугодии 2017 года обходилось Росреестру в 50,5 млн рублей в месяц, во втором полугодии 2017 года – в 151,7 млн рублей в месяц, в 2018 году – в 214,3 млн рублей в месяц (расчетно).

Деятельность по проведению закупок ФГБУ «ФКП Росреестра» осуществлялась в соответствии с приказом Росреестра от 25 июля 2017 года

¹⁰ Извещение о проведении закупки № 0173100010918000040.

№ П/266 «Об утверждении порядка организации деятельности по осуществлению закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения нужд ФГБУ «ФКП Росреестра».

1.5. Проанализировать деятельность ФГБУ «ФКП Росреестра» в части выполнения работ по созданию, развитию и эксплуатации информационных систем, реализующих функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственного кадастрового учета недвижимого имущества

В связи с наделением с 1 июля 2017 года ФГБУ «ФКП Росреестра» полномочиями оператора ФГИС ЕГРН в государственное задание, утвержденное заместителем Министра экономического развития Российской Федерации – руководителем Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии В.В. Абрамченко 19 июля 2017 года, включены две новые работы:

- техническое сопровождение и эксплуатация информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (поддержание работоспособности ФГИС ЕГРН, организация и обеспечение работоспособности службы поддержки пользователей);
- осуществление работ по обеспечению требований информационной безопасности (подготовка, настройка, управление средствами защиты информации ФГИС ЕГРН).

В качестве показателя объема по указанным работам в государственном задании установлен единственный показатель – «количество информационных систем обеспечения специальной деятельности», равный 1. Показатели качества государственных работ государственными заданиями не установлены.

По данным отчета о выполнении ФГБУ «ФКП Росреестра» государственного задания на 2017 год, выполнение государственного задания в части работ по сопровождению ФГИС ЕГРН составило 100 %. Государственное задание на 2018 год на момент завершения проверки (18 декабря 2018 года) находится на исполнении, но с учетом наличия единственного показателя исполнение также ожидается на уровне 100 %.

Перенос сроков фактического начала эксплуатации ФГИС ЕГРН в субъектах Российской Федерации приказами Росреестра от 24 апреля 2018 года № П/0160 «О внесении изменений в отдельные приказы Росреестра»,

от 29 мая 2018 года № П/0222 «О внесении изменений в отдельные приказы Росреестра», а также от 29 июня 2018 года № П/0280 «О внесении изменений в отдельные приказы Росреестра» не повлиял на объемы финансового обеспечения на выполнение государственного задания ФГБУ «ФКП Росреестра».

Контроль за эксплуатацией ФГИС ЕГРН осуществляет структурное подразделение центрального аппарата Росреестра (управление информационных технологий, на момент проведения контрольного мероприятия возглавляемое начальником управления А.Д. Бибиковым) в соответствии с пунктом 3 приказа Росреестра от 4 мая 2017 года № П/0214.

При этом документы, регламентирующие механизмы оперативного контроля со стороны Росреестра за качеством выполнения работ ФГБУ «ФКП Росреестра» по сопровождению ФГИС ЕГРН (использование соглашений об уровне качества оказываемых услуг, наличие каталогов оказываемых услуг с обозначенными зонами ответственности, использование обобщенных показателей по качеству оказания услуг, наличие оперативной отчетности), отсутствуют.

В сочетании с отсутствием показателей качества выполнения соответствующих государственных работ в рамках государственного задания это ставит под вопрос обеспечение надлежащего контроля со стороны Росреестра за выполняемыми ФГБУ «ФКП Росреестра» работами.

1.6. Проверить соблюдение требований к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию и эксплуатации ФГИС ЕГРН

Пунктом 19 Требований к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 года № 676 (далее – Требования к порядку создания и эксплуатации ФГИС), установлена обязанность органа исполнительной власти осуществлять эксплуатацию информационной системы в соответствии с рабочей документацией.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что эксплуатация ФГИС ЕГРН в отдельные периоды осуществлялась при отсутствии действующих государственных контрактов на оказание соответствующих услуг.

Так, при проведении закупок комплексной услуги по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов для обеспечения функционирования ФГИС ЕГРН Росреестром устанавливались сроки, заведомо не позволяющие обеспечить требования рабочей (эксплуатационной) документации на систему, согласно которой в основном режиме ФГИС ЕГРН функционирует 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, 365 (366) дней в году.

В 2018 году срок оказания услуги по единственному заключенному государственному контракту от 14 августа 2018 года № 0040-10-18 с ПАО «Ростелеком» на оказание комплексной услуги по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов для обеспечения функционирования федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости на сумму 599,97 млн рублей составил менее трех месяцев (с 15 августа по 8 ноября 2018 года).

В результате в период с 16 октября 2017 года по 14 августа 2018 года, а также с 9 ноября 2018 года информационные ресурсы ФГИС ЕГРН располагались на вычислительных мощностях ПАО «Ростелеком» при отсутствии контрактных обязательств, что ставит под вопрос возможность осуществления Росреестром надлежащего контроля за качеством предоставляемых услуг в том числе путем применения штрафных санкций.

Приказом Росреестра от 28 ноября 2017 года № П/0548 «О вводе в эксплуатацию федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости» утвержден в том числе план мероприятий по аттестации ФГИС ЕГРН по требованиям защиты информации, согласно которому проведение аттестации ФГИС ЕГРН запланировано на ноябрь 2018 года.

В нарушение подпункта «а» пункта 15 Требований к порядку создания и эксплуатации ФГИС, согласно которому в случае невыполнения установленных законодательством Российской Федерации требований о защите информации, включая отсутствие действующего аттестата соответствия требованиям безопасности информации, ввод информационной системы в эксплуатацию не допускается, а также пункта 16 указанных требований, согласно которому срок начала эксплуатации системы не может быть ранее срока окончания последнего мероприятия, предусмотренного правовым актом органа исполнительной власти о вводе системы в эксплуатацию, приказом Росреестра срок начала эксплуатации ФГИС ЕГРН (1 декабря 2017 года) установлен ранее срока проведения аттестации ФГИС ЕГРН по требованиям защиты информации.

По состоянию на декабрь 2018 года соответствующие аттестаты соответствия требованиям безопасности информации отсутствуют. Росреестром согласовано с ФСБ России временное решение по комплексу организационных мер и применяемых технических средств защиты информации, обеспечивающих безопасность информации, обрабатываемой в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии и федеральном государственном бюджетном учреждении «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», определяющее комплекс мероприятий, предусмотренных пунктом 15 Требований к порядку создания и эксплуатации ФГИС и статьей 16 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

В нарушение пункта 15 Положения о федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 года № 644, в указанной информационной системе не размещены сведения о государственном контракте от 26 мая 2016 года № 0028-10-16, заключенном в целях создания ФГИС ЕГРН, а также информация об актах сдачи-приемки по государственным контрактам от 16 октября 2017 года № 0068-10-17 и от 21 ноября 2017 года № 0096-10-17.

1.7. Оценить эффективность расходования средств федерального бюджета, направленных на реализацию мероприятий по созданию, развитию и эксплуатации ФГИС ЕГРН в части достижения целевых показателей и индикаторов

Содержание мероприятий государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 (далее – ГП-15) и ФЦП Развитие, в рамках которых выполняется основной объем работ по созданию, развитию и эксплуатации ФГИС ЕГРН, не в полной мере обеспечивает увязку задач и результатов создания информационной системы с финансовым обеспечением соответствующих мероприятий.

Так, детальным планом-графиком реализации ГП-15 на 2017 год и плановый период 2018 и 2019 годов, утвержденным приказом Минэкономразвития

России от 20 апреля 2017 года № 190, по мероприятию Г.5 «Объединение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости» ФЦП Развитие предусмотрено единственное контрольное событие Г.5.1 «Введена единая учетно-регистрационная процедура (исключена необходимость подачи отдельного заявления о кадастровом учете объекта для последующей государственной регистрации права на этот объект)» со сроком окончания реализации 1 января 2017 года, не позволяющее оценить результаты выполнения мероприятий, направленных на внедрение ФГИС ЕГРН в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, детальные планы-графики ГП-15 не содержат контрольных событий, позволяющих с достаточной степенью достоверности оценить развитие и функционирование ФГИС ЕГРН, что не соответствует пункту 18 Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 года № 582, который предусматривает, что при формировании набора основных мероприятий учитывается возможность выделения контрольных событий, позволяющих оценить промежуточные или окончательные результаты выполнения основных мероприятий.

Ни в ГП-15, ни в ФЦП Развитие не предусмотрены показатели, непосредственно отражающие факт использования ФГИС ЕГРН при оказании государственных услуг, результаты создания и эффективность ее использования. Приведенные в ГП-15 и ФЦП Развитие показатели могут быть достигнуты без использования ФГИС ЕГРН.

По итогам 2016 года Росреестр отчитался за выполнение показателя ФЦП Развитие «Количество субъектов Российской Федерации, на территории которых внедрен Единый государственный реестр недвижимости» как за фактически достигнутый показатель со значением 85, то есть на всей территории Российской Федерации, при отсутствии введенной в эксплуатацию ФГИС ЕГРН. С 2017 года ФЦП Развитие не предусматривалось выполнение указанного показателя.

Таким образом, установленные ГП-15 и ФЦП развитие показатели и контрольные события могут быть достигнуты вне зависимости от внедрения ФГИС ЕГРН на всей территории Российской Федерации, и не позволяют оценить результативность расходования бюджетных средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по созданию и развитию ФГИС ЕГРН.

Цель 2. Оценить практику применения федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости в деятельности государственных органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственный кадастровый учет недвижимого имущества

2.1. Проанализировать результаты создания ФГИС ЕГРН в целях ведения ЕГРН в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»

Реализация мероприятий по созданию и вводу в эксплуатацию ФГИС ЕГРН осуществлялась Росреестром с отставанием от сроков, установленных комплексным планом мероприятий по обеспечению создания и функционирования с 1 января 2017 года Единого государственного реестра недвижимости, утвержденного заместителем Министра экономического развития Российской Федерации П.Э. Королевым 15 января 2016 года (далее – Комплексный план).

По состоянию на 1 января 2017 года ФГИС ЕГРН в эксплуатацию введена не была, ведение ЕГРН осуществлялось с использованием унаследованных информационных систем, что не соответствует требованиям пункта 3 Порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 16 декабря 2015 года № 943 и предполагающего ведение ЕГРН с использованием ФГИС ЕГРН.

Организация необходимых работ, в том числе проведение закупочных процедур, осуществлялась Росреестром с отставанием от установленных Комплексным планом сроков. Комплексные приемочные испытания ФГИС ЕГРН завершены только в августе 2017 года с нарушением установленного Комплексным планом срока (сентябрь-ноябрь 2016 года) на 9 месяцев, приказ о вводе в эксплуатацию ФГИС ЕГРН издан Росреестром 28 ноября 2017 года № П/0548, то есть на один год позже предусмотренного Комплексным планом срока (декабрь 2016 года).

По состоянию на 1 января 2018 года эксплуатация ФГИС ЕГРН была начата на территории 5 субъектов Российской Федерации: Новгородская, Тверская и Тюменская области, Красноярский и Хабаровский края.

В течение 2018 года фактические сроки начала эксплуатации ФГИС ЕГРН на территории субъектов Российской Федерации неоднократно переносились. В установленный приказом от 28 ноября 2017 года № П/0548 график начала эксплуатации ФГИС ЕГРН трижды вносились изменения: приказом от 24 апреля 2018 года № П/0160 «О внесении изменений в отдельные приказы Росреестра», приказом от 29 мая 2018 года № П/0222 «О внесении изменений в отдельные приказы Росреестра», а также приказом от 29 июня 2018 года № П/0280 «О внесении изменений в отдельные приказы Росреестра». В результате сроки начала эксплуатации ФГИС ЕГРН были перенесены на 28 ноября 2018 года, или на 3 месяца позже по сравнению с первоначальной редакцией графика.

Согласно графику начала эксплуатации ФГИС ЕГРН (в редакции от 29 июня 2018 года) по состоянию на 19 августа 2018 года эксплуатация ФГИС ЕГРН должна быть начата в 53 субъектах Российской Федерации, фактически по состоянию на 19 августа 2018 года ФГИС ЕГРН эксплуатируется в промышленном режиме в 51 субъекте Российской Федерации.

С 20 августа 2018 года дальнейшее внедрение ФГИС ЕГРН на территории субъектов Российской Федерации в связи со сбоями на инфраструктуре, зафиксированным 19 августа 2018 года, было приостановлено на основании приказа № П/0350-дсп, подписанного заместителем Министра экономического развития Российской Федерации – руководителем Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии В.В. Абрамченко. Ведение ЕГРН в 34 субъектах Российской Федерации продолжает осуществляться с использованием унаследованных информационных систем.

Затягивание срока ввода ФГИС ЕГРН в эксплуатацию на территории всех субъектов Российской Федерации приводит к необходимости параллельного использования двух комплексов информационных систем, предназначенных для реализации одних и тех же функций – ФГИС ЕГРН и унаследованных информационных систем (ПК ИС ЕГРП, АИС «Юстиция», АИС ГКН).

Несвоевременный ввод в эксплуатацию ФГИС ЕГРН привел к дополнительным расходам средств федерального бюджета на доработку и сопровождение унаследованных информационных систем в 2017 году с целью обеспечения требований обеспечения возможности реализации положений

Федерального закона № 218-ФЗ на сумму 48,7 млн рублей¹¹, что свидетельствует о неэффективном использовании бюджетных средств.

По оценке Росреестра функционирование технических средств, обеспечивающих хранение информации, содержащейся в базах данных унаследованных информационных систем, предполагается поддерживать минимум в течение 10 лет с момента внедрения системы ФГИС ЕГРН, что создает риски дополнительных расходов средств федерального бюджета на поддержание их работоспособности.

В целях обеспечения принципа экстерриториальности многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) вынуждены параллельно использовать две версии программного комплекса «Прием и выдача документов» (далее – ПК ПВД). Так, для тех регионов, которые перешли на ФГИС ЕГРН, сотрудникам МФЦ необходимо заводить обращения в ПК ПВД 3.0, по остальным регионам – продолжать заводить запросы в ПК ПВД 2.0.

Доработка функционала и сопровождение ПК ПВД также осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделенных на финансовое обеспечение выполнения государственного задания ФГБУ «ФКП Росреестра», которое в период 2017–2018 годов составляло 40,0 млн рублей в год.

Таким образом, вследствие ограниченного использования ФГИС ЕГРН на территории Российской Федерации и продолжающейся эксплуатации унаследованных информационных систем цели создания ФГИС ЕГРН по состоянию на 1 января 2019 года достигнуты не полностью.

2.2. Проверить и проанализировать организацию применения ФГИС ЕГРН органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственный кадастровый учет недвижимого имущества

В ходе проведения проверки в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калининградской области (далее – Управление) в сентябре 2018 года (ФГИС ЕГРН на территории региона введена в эксплуатацию с 12 июня 2018 года) инспекторам

¹¹ Государственный контракт от 12 июля 2017 года № 0015-10-17 на выполнение работ по доработке и оказание услуг по сопровождению программ для ЭВМ, автоматизирующих ведение Единого государственного реестра недвижимости в части реестра прав, ограничений и обременений недвижимого имущества между Росреестром и АО «Ай-Теко».

Счетной палаты Российской Федерации был продемонстрирован функционал ФГИС ЕГРН. Кроме того, инспекторами был проведен опрос сотрудников, осуществляющих учетно-регистрационные действия, по вопросам внедрения (включая вопросы обучения) и использования ФГИС ЕГРН в трех подразделениях Управления – центральном аппарате (г. Калининград), Светлогорском (г. Светлогорск) и Балтийском отделах (г. Балтийск), по результатам которого отмечено следующее:

- при назначении поступающих на рассмотрение дел по исполнителям автоматизированная маршрутизация, встроенная в систему и основанная на описании ролей пользователей системы, корректируется ручным способом;
- при поступлении на рассмотрение дел из МФЦ в рамках предварительной правовой экспертизы производится присвоение номера КУВД с ручным проставлением реквизитов на документе, после которого производится повторное сканирование заявления;
- при осуществлении регистрационных действий используются унаследованные информационные системы, работающие в режиме отображения информации (АИС «Юстиция», АИС ГКН).

По запросу инспекторов Счетной палаты Российской Федерации Управлением была предоставлена выборочная выгрузка сведений из ФГИС ЕГРН о ходе рассмотрения заявлений, представленных в Светлогорский и Балтийский отделы за период с 31 июля по 2 августа 2018 года по виду регистрационных действий «Регистрация договоров долевого участия в строительстве» и с 31 августа по 4 сентября 2018 года по виду регистрационных действий «Регистрация права собственности по договору долевого участия».

По результатам анализа представленных данных выявлено систематическое нарушение Светлогорским отделом Управления регламентных сроков рассмотрения заявлений, установленных статьей 16 Федерального закона № 218-ФЗ, поданных в период с 31 июля по 2 августа 2018 года по виду регистрационных действий «Регистрация договоров долевого участия в строительстве».

Согласно представленным Управлением пояснениям задержки обусловлены продолжающимся практическим освоением специалистами нового информационного ресурса и адаптацией к пользовательскому интерфейсу. Наряду с фактом ручной корректировки результатов маршрутизации поступающих на рассмотрение дел такая ситуация свидетельствует как

о недостаточной подготовке сотрудников, так и о некорректной настройке параметров информационной системы при внедрении ФГИС ЕГРН в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калининградской области.

Кроме того, зачастую отмечается неготовность МФЦ к работе с ФГИС ЕГРН в связи с отсутствием технической возможности для перехода на совместимую с ФГИС ЕГРН версию ПК ПВД (отсутствие необходимых объемов систем хранения данных, серверного оборудования, необходимость поддержки/приобретения средств защиты информации «Застава») или обусловленная необходимостью доработки (адаптации) информационных систем МФЦ в целях совместимости с ФГИС ЕГРН.

2.3. Проанализировать организацию информационных потоков, а также организацию межведомственного электронного взаимодействия ФГИС ЕГРН с иными информационными системами

ФГИС ЕГРН поддерживает информационную и технологическую совместимость с различными внешними и смежными системами путем взаимодействия посредством системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ), а также непосредственного взаимодействия без использования СМЭВ.

Основное взаимодействие ФГИС ЕГРН осуществляется между информационными ресурсами ФНС России, Росимущества и МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг.

По результатам деятельности Росреестра в части верификации данных, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, с данными, содержащимися в базах данных информационных систем Росимущества и ФНС России, установлено следующее.

Верификация данных с Реестром федерального имущества осуществляется в части сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество (в том числе на земельные участки), о сделках с недвижимым имуществом, о правообладателях недвижимого имущества.

В целях сверки данных Росреестром в Росимущество предоставлены сведения ЕГРН за период с 31 января 1998 года по 31 августа 2017 года по 1,3 млн объектам недвижимого имущества, находящимся в федеральной собственности. Данные верифицированы в отношении 30 % объектов недвижимости, в отношении остальных объектов запланированы

мероприятия по внесению или корректировке необходимых данных и последующей повторной сверке с учетом обновленных данных Реестра федерального имущества, а также обновленных сведений ЕГРН за истекший период с 1 сентября 2017 года.

В части верификации сведений ЕГРН с данными, содержащимися в информационных системах ФНС России, Росреестром при передаче в налоговый орган в феврале 2018 года годовой выгрузки сведений об объектах недвижимости и их правообладателях за 2017 год предоставлены сведения о 21,9 млн объектах недвижимости, процент прохождения сведениями форматно-логического контроля составил 99,3 процента.

Дополнительно территориальными органами Росреестра в соответствии с пунктом 4 статьи 85 Налогового кодекса Российской Федерации осуществляются периодические выгрузки (в течение 10 дней с момента государственной регистрации прав или государственного кадастрового учета), по результатам которых исправляются выявленные ошибки, а исправленные сведения направляются в налоговые органы в рамках следующей периодической выгрузки.

2.4. Провести анализ предъявляемых к Росреестру (территориальным органам, подведомственным организациям) исковых требований и жалоб, связанных с оказанием государственных услуг и предоставлением информации с использованием ФГИС ЕГРН (выборочно)

По результатам выборочного анализа исковых требований и жалоб, предъявляемых к Росреестру (территориальным органам, подведомственным организациям), установлено, что жалобы в основном связаны с нарушением срока предоставления государственных услуг, отказом в исправлении предполагаемых опечаток и ошибок, несогласием с предоставленными сведениями, с организацией предоставления государственных услуг.

Так, на примере Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калининградской области установлено, что за первое полугодие 2018 года в Управление поступило 274 обращения, из общего количества три составляют жалобы. Выборочный анализ содержания жалоб показал, что жалобы в основном связаны с процессом взаимодействия с МФЦ.

2.5. Проанализировать проблемы применения ФГИС ЕГРН органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также государственный кадастровый учет недвижимого имущества

19 августа 2018 года была зафиксирована авария в арендованном по государственному контракту от 14 августа 2018 года № 0040-10-18 центре обработки данных ПАО «Ростелеком», которая привела к остановке сервисов ФГИС ЕГРН и невозможности приема и обработки пакетов документов.

Полная недоступность сервиса продолжалась 66 часов, работоспособность системы была восстановлена по временной схеме к 10:00 22 августа 2018 года.

В территориальных органах Росреестра, осуществляющих эксплуатацию системы, образовалась очередь из заявлений, направленных в целях получения государственных услуг Росреестра. За период с 31 августа по 27 ноября 2018 года поступило 10,7 млн обращений, в том числе: 2,7 млн обращений – на совершение учетно-регистрационных действий, 0,4 млн обращений – в рамках межведомственного информационного взаимодействия и 7,6 млн обращений – на предоставление сведений из Единого государственного реестра недвижимости.

Так, очередь в отношении регистрации договоров долевого участия в строительстве, накопившихся за период аварии, полностью ликвидирована только к 22 октября 2018 года.

По состоянию на декабрь 2018 года нарушения регламентных сроков обработки обращений, установленных статьей 16 Федерального закона № 218-ФЗ, зафиксированы на территории Волгоградской, Воронежской, Рязанской областей, Кабардино-Балкарской Республики и Республики Дагестан.

За счет применения штрафных санкций по ГК № 0040-10-18 с ПАО «Ростелеком» удержано 31,9 млн рублей (9 % стоимости этапа).

О ходе ликвидации последствий сбоя Росреестр регулярно информировал Правительство Российской Федерации. На совместном совещании Минэкономразвития России, Минкомсвязи России, Минфина России и Росреестра, состоявшемся 2 октября 2018 года, архитектура ФГИС ЕГРН и ее структурных элементов (основных и вспомогательных подсистем, хранилищ данных) была признана оптимальной как отвечающая требованиям

Федерального закона № 218-ФЗ и позволяющая осуществлять предоставление государственных услуг в учетно-регистрационной сфере в полном объеме.

В целях обеспечения бесперебойного функционирования ФГИС ЕГРН осуществляются мероприятия по созданию отказоустойчивой архитектуры, включающей в себя два центра обработки данных, основного и резервного, как и предполагалось изначально на этапе эскизного проектирования.

По состоянию на декабрь 2018 года резервный центр обработки данных, на создание которого потрачено 925,4 млн рублей, так и не введен в эксплуатацию.

Росреестром разработан план мероприятий («дорожная карта») по завершению внедрения и обеспечению устойчивого функционирования ФГИС ЕГРН. В рамках указанного плана предполагается создание архитектуры из трех центров обработки данных, а также реализация мероприятий по подготовке и переходу к эксплуатации ФГИС ЕГРН. Из документов следует, что с целью обеспечения ФГИС ЕГРН необходимыми вычислительными мощностями предполагается допоставка оборудования в основной и вспомогательный центры обработки данных. Предусматривается дополнительное финансирование по основному мероприятию по подготовке к возобновлению поэтапного перехода к эксплуатации ФГИС ЕГРН. В качестве соисполнителей мероприятий плана фигурируют Росреестр, Минкомсвязь России, Минфин России, ФГБУ «ФКП Росреестра», МФЦ. Обращает на себя внимание, что при отсутствии конкретных сроков начала реализации мероприятий плана («дорожной карты»), сроков и длительностей мероприятий указывается, что срок реализации мероприятий по переходу к эксплуатации ФГИС ЕГРН составит 4 месяца с момента готовности инфраструктуры основного центра обработки данных. Также, в документах содержатся указания на предложения по изменению программной конфигурации ФГИС ЕГРН с переходом на использование коммерческих программных продуктов американских производителей, что противоречит действующим стратегическим документам Российской Федерации. Разработанные материалы были направлены письмом Росреестра от 13 декабря 2018 года № 10-12529-ВА/18 в Аппарат Правительства Российской Федерации к запланированному на 14 декабря 2018 года совещанию в Правительстве Российской Федерации по вопросу функционирования ФГИС ЕГРН.

2.6. Проанализировать деятельность Росреестра по реализации мероприятий по противодействию коррупции и выполнению программ, мер

и мероприятий, принимаемых в целях реализации национальных планов противодействия коррупции (указы Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 года № 226 и от 1 апреля 2016 года № 147), а также результативности организации контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, направленных на создание, развитие и эксплуатацию ФГИС ЕГРН

Выборочной проверкой нарушений не выявлено.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

1. По результатам контрольного мероприятия на объекте представлены возражения заместителя Министра экономического развития Российской Федерации – руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (исх. № 20-12093-ВА/18 от 25 декабря 2018 года), заключение на возражения утверждено 25 января 2019 года № 02-375вн.

2. По результатам контрольного мероприятия на объекте представлены возражения руководителя ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (исх. № 02-0725-кл от 31 августа 2018 года), заключение на возражения утверждено 25 января 2019 года № 02-374вн.

Выводы

1. Федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости представляет собой совокупность подсистем, обеспечивающих исполнение государственных функций и предоставление государственных услуг, реализуемых подразделениями Росреестра при осуществлении государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного кадастрового учета недвижимого имущества, а также ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в нем.

2. Создание ФГИС ЕГРН начато в 2014 году с разработки эскизного проекта системы в рамках реализации мероприятия «Объединение Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственного кадастра недвижимости в единый государственный реестр объектов недвижимости» федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)».

На этапе эскизного проекта предполагалось, что функциональные границы ФГИС ЕГРН должны охватывать функции действующих по состоянию на тот момент (октябрь 2014 года) программных комплексов, обеспечивающих автоматизацию деятельности Росреестра – ПК ПВД, АСВЗ, АИС ГКН, ИС ЕГРП, АИС «Юстиция», АИС МОГУ, ФИР, ПК ТИР (унаследованные информационные системы), с последующим выведением их из эксплуатации.

3. ФГИС ЕГРН введена в эксплуатацию приказом Росреестра от 28 ноября 2017 года № П/0548, которым предусматривалось поэтапное начало эксплуатации системы в субъектах Российской Федерации в период с 1 декабря 2017 года по 29 августа 2018 года.

На 1 января 2018 года эксплуатация ФГИС ЕГРН была начата на территории 5 регионов, по состоянию на 20 августа 2018 года – в 51 регионе.

С 20 августа 2018 года дальнейшее внедрение ФГИС ЕГРН на территории субъектов Российской Федерации приостановлено в 34 субъектах Российской Федерации.

4. В нарушение пункта 3 Порядка ведения Единого государственного реестра недвижимости, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 16 декабря 2015 года № 943 и предполагающего ведение ЕГРН с использованием ФГИС ЕГРН, Росреестром осуществляется ведение Единого государственного реестра недвижимости с использованием унаследованных систем на части территории Российской Федерации.

5. Росреестром систематически нарушались сроки подготовки планов информатизации (просрочки от нескольких дней до нескольких месяцев), установленные в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 24 мая 2010 года № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов», а также требования пункта 27 Правил подготовки планов информатизации в части запрета

на финансирование мероприятий по информатизации, не включенных в утвержденный план информатизации.

6. В целях создания и развития ФГИС ЕГРН в период с 2014 по 2018 годы Росреестром заключено 16 государственных контрактов на общую сумму 1943,7 млн рублей.

7. Анализ проведенных Росреестром в целях создания и развития ФГИС ЕГРН закупочных процедур свидетельствует о низкой эффективности закупочных процедур. Снижение цены контракта по результатам проведения конкурсных процедур составляло от 0 до 5,38 % от начальной (максимальной) цены контракта, среднее количество участников проведенных открытых конкурсов – 1,8.

8. Осуществление закупочной деятельности осуществлялось Росреестром с нарушением законодательства. В нарушение части 3 статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» при применении метода сопоставимых рыночных цен Росреестром осуществлен расчет НМЦК на оказание комплексной услуги по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов для обеспечения функционирования ФГИС ЕГРН в 2018 году (извещение о проведении закупки № 0173100010918000040) на основании ценовых предложений, несопоставимых с условиями планируемой закупки (в части срока оказания услуг).

9. При проведении закупок комплексной услуги по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов для обеспечения функционирования ФГИС ЕГРН Росреестром устанавливались сроки, заведомо не позволяющие обеспечить требования рабочей (эксплуатационной) документации на систему, согласно которой в основном режиме ФГИС ЕГРН функционирует 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, 365 (366) дней в году, что не соответствует пункту 19 Требований к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2015 года № 676.

Так, в 2018 году срок оказания услуги по единственному заключенному государственному контракту от 14 августа 2018 года № 0040-10-18 с ПАО «Ростелеком» составил менее трех месяцев (с 14 августа по 8 ноября

2018 года). На момент завершения проверки (декабрь 2018 года) информационные ресурсы ФГИС ЕГРН располагались на вычислительных мощностях ПАО «Ростелеком» при отсутствии контрактных обязательств.

10. Низкое качество исполнения договорных обязательств (систематические просрочки) и недостаточность мер, предпринимаемых Росреестром в целях обеспечения контроля за исполнением договорных обязательств, в значительной степени обусловили нарушение сроков создания ФГИС ЕГРН.

Так, в период 2015–2018 годов исполнителями систематически не выполнялись установленные поэтапные сроки выполнения работ по заключенным государственным контрактам, по отдельным этапам просрочки достигали 9 месяцев, а по одному из ключевых для функционирования ФГИС ЕГРН контрактов на миграцию данных ПК ИС ЕГРП и АИС ГКН в базу данных ФГИС ЕГРН исполнение так и не завершено (просрочка 2 года).

11. Росреестром не обеспечен надлежащий уровень контроля за исполнением исполнителем обязательств по государственному контракту от 9 ноября 2016 года № 0121-10-16 «Созданию Единого государственного реестра объектов недвижимости. Третья очередь», в том числе не обеспечена своевременная организация претензионной работы в связи с просрочкой исполнения исполнителем обязательств, а также неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, предусмотренных условиями контракта, что содержит признаки нарушения части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ. На момент окончания контрольного мероприятия (18 декабря 2018 года) расчетная сумма пеней по ГК № 0121-10-16 составила 260,1 млн рублей.

12. Реализация мероприятий по созданию и вводу в эксплуатацию ФГИС ЕГРН осуществлялась Росреестром с отставанием от сроков, установленных комплексным планом мероприятий по обеспечению создания и функционирования с 1 января 2017 года Единого государственного реестра недвижимости, утвержденного заместителем Министра экономического развития Российской Федерации П.Э. Королевым 15 января 2016 года. Так, комплексные испытания ФГИС ЕГРН завершены только в августе 2017 года с нарушением установленного Комплексным планом срока на 9 месяцев.

13. Непосредственные расходы на эксплуатацию ФГИС ЕГРН включают в себя расходы на аренду вычислительных мощностей и сетевых ресурсов и сопровождение системы.

В 2018 году в целях аренды вычислительных мощностей и сетевых ресурсов Росреестром заключен единственный государственный контракт с ПАО «Ростелеком» на сумму 599,97 млн рублей.

Сопровождение ФГИС ЕГРН (в части работ по поддержанию работоспособности и обеспечению требований информационной безопасности) с июля 2017 года осуществляется подведомственным Росреестру ФГБУ «ФКП Росреестра» как оператором ФГИС ЕГРН в рамках выполнения государственного задания. Согласно утвержденным Росреестром базовым нормативам затрат стоимость указанных работ в 2018 году составила 444,7 млн рублей.

14. ФГБУ «ФКП Росреестра» наделено полномочиями оператора ФГИС ЕГРН с июля 2017 года.

В связи с отсутствием требований законодательства о включении мероприятий по информатизации, выполняемых в рамках государственного задания, в план информатизации, подтвердить целесообразность проводимых ФГБУ «ФКП Росреестра» мероприятий не представляется возможным.

По результатам анализа фактических расходов ФГБУ «ФКП Росреестра» выявлено существенное завышение объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение выполнения государственного задания. Так, в 2017 году фактические расходы учреждения на выполнение работ по сопровождению ФГИС ЕГРН оказались в 2,7 раза ниже базового норматива затрат, на обеспечение требований информационной безопасности ФГИС ЕГРН – в 180 раз ниже базового норматива затрат.

При этом при расчете значений нормативных затрат Росреестром использовался сборник расценок на техническое и сервисное обслуживание информационных систем и ресурсов органов власти г. Москвы и подведомственных им государственных учреждений, утратившего силу с 1 июля 2016 года, что свидетельствует о ненадлежащем выполнении Росреестром обязанности по определению нормативных затрат в нарушение пункта 31 Положения о формировании государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) в отношении федеральных государственных учреждений и финансовом обеспечении выполнения государственного задания, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2015 года № 640.

В качестве показателя объема в государственном задании Росреестром установлен единственный показатель – «количество информационных

систем», равный 1. Показатели качества государственных работ государственными заданиями не установлены.

Также отсутствуют документы, регламентирующие механизмы оперативного контроля за качеством выполнения работ ФГБУ «ФКП Росреестра» по сопровождению ФГИС ЕГРН (использование соглашений об уровне качества оказываемых услуг, наличие каталогов оказываемых услуг с обозначенными зонами ответственности, использование обобщенных показателей по качеству оказания услуг, наличие оперативной отчетности), что ставит под вопрос обеспечение надлежащего контроля со стороны Росреестра за выполняемыми ФГБУ «ФКП Росреестра» работами.

Кроме того, перенос сроков фактического начала эксплуатации ФГИС ЕГРН в субъектах Российской Федерации не повлиял на объемы финансового обеспечения на выполнение государственного задания ФГБУ «ФКП Росреестра».

15. В ходе анализа практики применения ФГИС ЕГРН на примере Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Калининградской области установлены случаи систематического нарушения сроков оказания услуг, установленных статьей 16 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в августе 2018 года, основной причиной которого является слабая подготовка персонала, а также недостаточно проработанные настройки внедряемой ФГИС ЕГРН (необходимость ручной корректировки результатов информационной системы).

16. Сбой в работе инфраструктуры ПАО «Ростелеком» 19 августа 2018 года повлек за собой полную остановку всех сервисов ФГИС ЕГРН и невозможность приема и обработки пакетов документов на территории 51 субъекта Российской Федерации. Отсутствие резервного центра обработки данных, создание которого было предусмотрено на этапе эскизного проектирования ФГИС ЕГРН, не позволило обеспечить бесперебойное функционирование ФГИС ЕГРН. По состоянию на декабрь 2018 года эксплуатация ФГИС ЕГРН продолжает осуществляться при отсутствии резервного центра обработки данных.

17. Установленные государственной программой Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и ФЦП Развитие показатели и контрольные события могут быть достигнуты вне зависимости от внедрения ФГИС ЕГРН на всей территории Российской Федерации,

и не позволяют оценить результативность расходования бюджетных средств, предусмотренных на реализацию мероприятий по созданию и развитию ФГИС ЕГРН.

18. Затягивание ввода ФГИС ЕГРН в эксплуатацию на территории всех субъектов Российской Федерации вызывает необходимость доработки, поддержки и параллельного использования двух комплексов информационных систем, предназначенных для реализации одних и тех же функций (ФГИС ЕГРН и унаследованных информационных систем), а, следовательно, создает риски дополнительных расходов средств федерального бюджета. Так, несвоевременный ввод в эксплуатацию ФГИС ЕГРН привел к дополнительным расходам средств федерального бюджета на сопровождение и доработку унаследованных информационных систем в 2017 году с целью обеспечения возможности реализации положений Федерального закона № 218-ФЗ в сумме 48,7 млн рублей.

Предложения

- 1.** Направить представление заместителю Министра экономического развития Российской Федерации – руководителю Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.
- 2.** Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации.
- 3.** Направить информационное письмо в Федеральное казначейство.
- 4.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об итогах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.