

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 27 января 2006 года №2К (469) «О результатах проверки эффективности расходов денежных средств на ведение федерального регистра в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» в Министерстве юстиции Российской Федерации и создание Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения и полноты поставок оборудования для подсистемы «Федеральный регистр» в подведомственных ему организациях»:*

*Утвердить отчет о результатах проверки.*

*Направить представление Счетной палаты Министру юстиции Российской Федерации.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах проверки эффективности расходов денежных средств на ведение федерального регистра в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» в Министерстве юстиции Российской Федерации и создание Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения и полноты поставок оборудования для подсистемы «Федеральный регистр» в подведомственных ему организациях**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 4.5.23 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2005 год.

#### **Цель контрольного мероприятия**

Проверить эффективность расходования денежных средств на создание и ведение федерального регистра в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации».

Проверить полноту поставок оборудования для создания и ведения подсистемы «Федеральный регистр».

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Полнота выполнения поручения Президента Российской Федерации, определенного Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486, в части создания и ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Министерство юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России, Министерство), Научный центр правовой информации Минюста России (далее - НЦПИ), Главное управление Минюста России в Центральном федеральном округе, территориальные ор-

ганы Федеральной службы судебных приставов (выборочно), территориальные органы Федеральной регистрационной службы Российской Федерации (выборочно).

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 12 сентября по 9 декабря 2005 года.

### **Результаты контрольного мероприятия**

#### **1. Анализ нормативных правовых актов, определяющих первоочередные меры по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации.**

##### **Мероприятия, проведенные Минюстом России, по выполнению поставленных задач**

Создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (далее - федеральный регистр) определено Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации». Целью создания федерального регистра явилась необходимость обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов в Российской Федерации и реализация конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Ведение федерального регистра данным Указом возложено на Минюст России.

Положение о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 года №904. В нем предусмотрено включение в федеральный регистр конституций, законов и иных нормативных правовых актов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Помимо самих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в федеральном регистре по каждому из них дается заключение Минюста России и его территориальных органов, составленное по результатам юридической экспертизы на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также, в случае наличия, постановление и определение Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности правового акта, решения судов общей юрисдикции, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, информация о мерах прокурорского реагирования, указы Президента Российской Федерации о приостановлении правового акта и другие сведения.

По своей сути федеральный регистр - это свод нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, являющийся единственным официальным информационным источником по данному правовому массиву. Пользователями федерального регистра, по определению, призваны стать органы законодательной, государственной и судебной власти, граждане Российской Федерации, хозяйствующие субъекты.

Согласно пунктам 4 и 5 Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 работы по созданию и ведению федерального регистра в 2000 году финансировались в пределах средств федерального бюджета, выделенных на содержание центрального аппарата Минюста России и его территориальных органов. При формировании проектов федерального бюджета на 2001 год и последующие годы Прави-

тельство Российской Федерации должно было предусматривать выделение средств Минюсту России для ведения федерального регистра.

Для создания и ведения федерального регистра пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 предусматривалось увеличение предельной численности работников центрального аппарата Минюста России на 40 единиц и его территориальных органов на 800 единиц.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 Минюст России издал приказ от 18 сентября 2000 года №273 «Об утверждении Плана мероприятий по реализации Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», а также ряд распоряжений и инструктивных писем, регламентирующих деятельность по созданию и ведению федерального регистра.

Планом мероприятий предусматривалась работа по трем основным направлениям:

- организационное обеспечение;
- нормативно-методическое обеспечение;
- ресурсное обеспечение (информационно-технологическое, материально-техническое, финансовое и кадровое).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 года №904 функция по информационно-технологическому обеспечению ведения федерального регистра возложена на Научный центр правовой информации Минюста России и центры правовой информации территориальных органов Минюста России с использованием автоматизированной подсистемы единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России (далее - ЕСИТО). Минюсту России и Федеральному агентству правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации создание ЕСИТО предписано постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 1997 года №930 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».

Концепция информатизации Минюста России утверждена приказом Министерства от 21 января 2000 года №10, согласно которой в качестве приоритетных задач было определено создание 8 автоматизированных подсистем ЕСИТО, в том числе:

- подсистема законодательства Российской Федерации, включающая в себя банки данных федерального законодательства, международных правовых актов, правовых актов;
- подсистема регистрации общественных и религиозных объединений органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, прошедших юридическую экспертизу в Минюсте России;
- подсистема государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- подсистема Службы судебных приставов;
- подсистема государственной регистрации прав на объекты интеллектуальной собственности;
- подсистема исполнения наказаний;
- подсистема электронного документооборота;
- подсистема комплексного бухгалтерского учета и анализа финансово-хозяйственной деятельности.

Согласование Концепции информатизации Минюста России и ЕСИТО с ФАПСИ в ходе проверки подтверждения не нашло.

Имеющаяся нормативная правовая база по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации путем создания федерального регистра нормативных право-

вых актов субъектов Российской Федерации предоставила Минюсту России правовую, организационную и финансовую базу для создания и ведения федерального регистра.

## **2. Порядок и полнота финансирования мероприятий по созданию и ведению федерального регистра**

Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486 установлен порядок выделения средств федерального бюджета на работы по созданию и ведению федерального регистра, а именно: средства федерального бюджета, выделенные на содержание центрального аппарата Минюста России и его территориальных органов, в состав которых при формировании проектов федерального бюджета на 2001 год и последующие годы Правительство Российской Федерации должно было включать средства для ведения федерального регистра.

Планирование расходов средств федерального бюджета на создание и ведение федерального регистра Минюст России начал с 2000 года при подготовке проектировок расходов на 2001 год.

Минфин России в связи с тем, что работы по созданию и ведению федерального регистра проводились не в рамках федеральной целевой программы, планирование и финансирование расходов на проведение указанных работ осуществлял в пределах общего финансирования, выделяемого на содержание Минюста России, не инициировал включения в бюджетную классификацию отдельной целевой статьи расходов, в основном, по целевым статьям 037 «Центральный аппарат», 038 «Территориальные органы», 515 «Прочие расходы, не отнесенные к другим целевым статьям», видам расходов 029 «Расходы на содержание аппарата» и 397 «Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов», предметным подстатьям 110600 «Оплата услуг связи», 240120 «Приобретение и модернизация непроизводственного оборудования и предметов длительного пользования для государственных и муниципальных учреждений», 260200 «Приобретение нематериальных активов».

Объемы заявленного и выделенного финансирования из федерального бюджета на создание и ведение федерального регистра по годам характеризуются следующими показателями:

(тыс. руб.)

Годы	Заявлено Минюстом России в бюджетных проектировках	Объем финансирования согласно уточненной бюджетной росписи	% обеспечения заявки Минюста России
2001	98000,0	98000,0	100,0
2002	66000,0	30000,0	45,5
2003	160156,0	30000,0	18,7
2004	30000,0	30000,0	100,0
9 мес. 2005 г.	26000,0	26000,0	100,0
Итого	380156,0	214000,0	56,3

Отсутствие согласованной с Минэкономразвития России и Минфином России ведомственной программы Минюста России по созданию и ведению федерального регистра с определением в ней источников финансирования, включая годовые объемы бюджетных средств, явилось причиной обеспеченности бюджетными ассигнованиями на 56,3% от заявленного Министерством объема.

## **3. Целевое использование бюджетных средств, выделенных на создание и ведение федерального регистра**

Поскольку бюджетное финансирование расходов на создание и ведение федерального регистра осуществлялось Минфином России в составе общего финансирования, то затраты на ведение регистра учитывались в общем объеме средств, выделенных на содержание Минюста России. Данные, подтверждающие конкретные объемы расходов на ведение федерального регистра в 2001-2004 годах, в Минюсте России отсутствуют.

Расходование бюджетных средств на реализацию данной цели в 2001-2004 годах осуществлялось центральным аппаратом Минюста России и органами юстиции в субъектах Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» реорганизация системы Минюста России выразилась в создании Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), Федеральной регистрационной службы (Росрегистрация), Федеральной службы судебных приставов (ФССП России), ликвидацией органов юстиции в субъектах Российской Федерации и созданием 7 главных управлений по федеральным округам.

В новой структуре Министерства функции проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов и организации государственного учета и ведения федерального регистра приказом Минюста России от 28 января 2005 года №7 были возложены на главные управления Минюста России по федеральным округам.

Приказом Минюста России от 22 февраля 2005 года №14 в главных управлениях Минюста России по федеральным округам образованы отделы законодательства субъектов Российской Федерации и ведения федерального регистра. Таким образом, начиная с 2005 года, представляется возможным определение объемов расходов на содержание указанных отделов. Так, по состоянию на 1 октября 2005 года общий объем расходов на содержание отделов, занимающихся ведением регистра в субъектах Российской Федерации, составил 145242,0 тыс. рублей.

Всего за период с 2001 года по 1 октября 2005 года на создание, доработку и ведение подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО из государственного бюджета выделено 214000,0 тыс. рублей.

За этот период расходы Минюста России на указанные цели, без учета затрат на содержание отделов в федеральных округах, составили 127508,7 тыс. рублей, или 59,6% от выделенного бюджетного финансирования.

Объем затрат федерального бюджета в 2001-2004 годах и за 9 месяцев 2005 года на создание и модернизацию федерального регистра рассчитан на основании данных о заключенных договорах и составляет 121269,7 тыс. рублей, в том числе:

- ОАО «Оптима» (дополнительное соглашение №10 к Государственному контракту от 16 августа 2000 года №333-2) - 106395,6 тыс. рублей;
- ОАО «Оптима» (Генеральный контракт от 27 сентября 2001 года №333-4) - 8750,0 тыс. рублей;
- ЗАО «Экванд» (договор от 9 декабря 2002 года №RS0005658) - 111,2 тыс. рублей;
- ООО «Интеркабель» (договоры от 6 декабря 2002 года №6/12 и от 17 декабря 2002 года №17/12) - 278,8 тыс. рублей;
- ООО «БелИнфоГаз» (Государственный контракт от 27 июля 2004 года №75-4) - 5734,1 тыс. рублей.

В 2001 году из бюджетных ассигнований в объеме 98000,0 тыс. рублей на создание федерального регистра в соответствии с заключенными договорами с ОАО «Оптима» израсходовано 90668,0 тыс. рублей, в том числе центральным аппаратом Минюста России - 31997,0 тыс. рублей, территориальными органами юстиции - 52671,0 тыс. рублей, НЦПИ - 6000,0 тыс. рублей.

Указанные бюджетные средства израсходованы на аренду каналов связи (3160,4 тыс. рублей), на приобретение телекоммуникационного и компьютерного оборудования и разработку системного программного комплекса (87507,6 тыс. рублей), а также для модернизации оборудования и оплату аренды сети Интернет территориальными органами

(6239,0 тыс. рублей). Всего в 2001 году расходы на создание федерального регистра составили 96907,0 тыс. рублей.

За период 2002 год - I полугодие 2005 года общий объем затрат на создание, доработку и модернизацию подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО в соответствии с заключенными договорами составил 30601,7 тыс. рублей, в том числе:

- на доработку функциональных и технологических подсистем - 5158,6 тыс. рублей;
- на приобретение компьютерного и телекоммуникационного оборудования - 19425,7 тыс. рублей;
- на разработку программного обеспечения, а также на доработку модуля доступа к информационным ресурсам федерального регистра - 3846,8 тыс. рублей.

Проверкой установлено, что выделенные бюджетные средства на создание и ведение федерального регистра расходовались Минюстом России в отдельных случаях на другие цели.

Так, в 2002 году центральному аппарату Минюста России на расходы, связанные с федеральным регистром, выделены бюджетные средства в объеме 16550,0 тыс. рублей, тогда как объем затрат на указанные цели составил 9144,0 тыс. рублей, или 55,3%. Бюджетные ассигнования в объеме 7406,0 тыс. рублей были израсходованы на текущие нужды Минюста России.

В 2004 году для ведения и доработки подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО из бюджета выделено 30000,0 тыс. рублей. Однако указанные средства использованы для создания компьютерных программ внедрения электронного документооборота центрального аппарата, создания информационного портала Минюста России, информационной системы государственной регистрации прав, то есть на цели, не связанные с созданием федерального регистра.

Минюсту России на расходы, связанные с доработкой и ведением федерального регистра, из федерального бюджета в 2005 году выделены ассигнования в объеме 26000,0 тыс. рублей, в том числе: НЦПИ - 7000,0 тыс. рублей, центральному аппарату - 19000,0 тыс. рублей. По состоянию на 1 октября 2005 года средства, выделенные НЦПИ на указанные цели, не расходовались. Центральным аппаратом Минюста России израсходовано только 963,8 тыс. рублей.

За 2001-2004 годы и 9 месяцев 2005 года бюджетные ассигнования в объеме 86491,3 тыс. рублей были отвлечены на финансирование работ, не связанных с созданием и ведением федерального регистра, в частности на выполнение Федеральной программы поэтапного развития системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года №273, бюджетное финансирование которой не предусмотрено.

#### **4. Порядок заключения договоров на закупку технических средств.**

**Соблюдение действующего законодательства о проведении закупок товаров и услуг для государственных нужд на конкурсной основе. Полнота выполнения договорных обязательств по поставкам технических средств и порядок распределения оборудования между территориальными органами Минюста России и его учета**

В ходе проверки установлены нарушения Минюстом России статей 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которыми предусмотрено, что все закупки товаров, работ и услуг на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основе государственных или муниципальных контрактов на конкурсной основе.

Допущены нарушения порядка организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, регламентированного Федеральным законом «О конкурсах на

размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 года №305 «О первоочередных мерах по предотвращению и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

Без проведения конкурса, на основании письма бывшего руководителя Департамента правовой информатизации и научно-технического обеспечения Минюста России от 17 сентября 2001 года №17-677, конкурсная комиссия Минюста России приняла 19 сентября 2001 года решение о привлечении ОАО «Оптима» к реализации работ по созданию федерального регистра. На основании данного решения Минюст России заключил 30 октября 2001 года с ОАО «Оптима» дополнительное соглашение №10 к Государственному контракту от 16 августа 2000 года №333-2, предметом которого являлось выполнение работ по модернизации информационно-телекоммуникационной системы Минюста России, разработке автоматизированных систем регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обеспечению деятельности системы службы судебных приставов и иных систем информационного обеспечения системы юстиции.

Согласно данному дополнительному соглашению ОАО «Оптима» должно выполнить работы по разработке программного обеспечения (далее - ПО) и поставкам оборудования для создания подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО. Общая стоимость работ, поставляемого оборудования и ПО не должна превышать 131000,0 тыс. рублей. При этом их оплата производится поэтапно, согласно приложениям к дополнительному соглашению №10 (сметы работ и спецификации).

Рассмотрение данного соглашения показало, что в нем не установлен календарный план проведения работ, отсутствует протокол соглашения о договорной цене, нет обоснования цены. В соответствии с приложениями к дополнительному соглашению №10 к Государственному контракту №333-2 общая стоимость работ составила 85611,9 тыс. рублей. В процессе выполнения данного соглашения ОАО «Оптима» осуществляло создание подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО Минюста России, в том числе разработку программно-аппаратного комплекса «Федеральный регистр» общей стоимостью 20255,4 тыс. рублей, поставку компьютерного оборудования на общую сумму 26901,7 тыс. рублей и телекоммуникационного оборудования на сумму 27881,7 тыс. рублей, а также разработку программного обеспечения общей стоимостью 10578,1 тыс. рублей.

В течение 2001-2002 годов к дополнительному соглашению от 30 октября 2001 года №10 утверждены 6 протоколов согласования различных изменений в спецификации и приложения, за счет чего стоимость указанного договора увеличилась на 20783,7 тыс. рублей и составила 106395,6 тыс. рублей. Проверкой отмечается, что первое изменение было осуществлено 19 ноября 2001 года, то есть по истечении двадцати дней после подписания соглашения. Во многом это объясняется тем, что разработка и создание подсистемы «Федеральный регистр» осуществлялись без утвержденного технического задания.

На отсутствие технического задания указывается и в переписке Минюста России с ФАПСИ, которое в 2002 году проводило экспертную оценку эскизного проекта подсистемы «Федеральный регистр», разработанного ОАО «Оптима».

На запрос комиссии Счетной палаты Российской Федерации о представлении технического задания на подсистему «Федеральный регистр» получено письменное сообщение Департамента организации и контроля Минюста России о том, что техническое задание на разработку и создание подсистемы «Федеральный регистр» и календарный план выполнения работ в составе документов бывшего Департамента правовой информатизации и научно-технического обеспечения в архив Минюста России не передавались.

Другим недостатком, допущенным Минюстом России при заключении дополнительного соглашения №10 с ОАО «Оптима», является то, что в указанном соглашении

не были определены сроки направления поставщику отгрузочной разрядки, так как в соответствии со статьей 506 Гражданского кодекса Российской Федерации, главной обязанностью поставщика, является передача соответствующего товара покупателю или получателю, которая определяет дату выполнения договора в целом, или определенной его части. Это привело к длительному хранению (до 6 месяцев) оборудования на складе ОАО «Оптима».

Для осуществления контроля и проведения приемо-сдаточных работ по дополнительному соглашению №10 к Государственному контракту от 16 августа 2000 года №333-2 с ОАО «Оптима» распоряжением Минюста России от 20 марта 2002 года №72 создана комиссия контроля и проведения приемо-сдаточных работ по созданию и ведению автоматизированной системы программно-технологического комплекса (далее - ПТК) «Федеральный регистр». Затем, распоряжением Минюста России от 30 мая 2002 года №172, создана рабочая группа по проведению сдачи-приемки компьютерного оборудования, поставляемого в рамках указанного дополнительного соглашения.

Выполнение договорных обязательств по поставкам технических средств, предусмотренных дополнительным соглашением №10, подтверждено товарными накладными и соответствующими актами приема-передачи оборудования, подписанными членами указанной рабочей группы. Вместе с тем компьютерное оборудование на сумму 26447,3 тыс. рублей поставлено с нарушением сроков поставки, предусмотренных дополнительным соглашением №10, на 3-6 месяцев. Штрафные санкции к ОАО «Оптима» Минюстом России не применялись, так как не были предусмотрены условиями дополнительного соглашения.

Кроме того, установлено, что оплата выполненных работ и поставок по указанному дополнительному соглашению производилась не только центральным аппаратом Минюста России, но и его территориальными управлениями. По отчету бывшего Главного управления юстиции по г. Москве установлена просроченная дебиторская задолженность в сумме 1376,7 тыс. рублей, образовавшаяся с 2002 года из-за невыполнения ОАО «Оптима» части работ.

Приказом Минюста России от 4 февраля 2003 года №28 введен в эксплуатацию ПТК «Регистр», в соответствии с которым НЦПИ до 25 февраля 2003 года должен был обеспечить передачу территориальным органам Минюста России для ввода в эксплуатацию ПТК «Регистр», а территориальным органам Минюста России по субъектам Российской Федерации поручалось:

- до 15 марта 2003 года ввести в эксплуатацию указанный комплекс;
- до 1 апреля 2003 года внести в федеральный регистр экспертные заключения о соответствии федеральному законодательству действующих законов субъектов Российской Федерации;
- до 31 июля 2003 года внести в федеральный регистр экспертные заключения о соответствии федеральному законодательству иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Анализ показал, что большинство территориальных органов Минюста России не завершило работу по включению в федеральный регистр экспертных заключений и в его базе данных более трети действующих нормативных правовых актов не содержат текстов экспертных заключений. Кроме того, по информации специалистов Белгородского центра правовой информатизации (далее - БЦПИ), получение актуальных сведений о количестве внесенных заключений невозможно из-за недостатков программного обеспечения ПТК «Регистр», которые должны быть устранены БЦПИ к октябрю 2003 года.



Проверкой установлено, что оплаченные Минюстом России работы по созданию и разработке подсистемы «Федеральный регистр» в сумме 11794,9 тыс. рублей выполнены ОАО «Оптима» с ненадлежащим качеством.

Минюстом России 13 марта 2004 года в бюллетене «Конкурсные торги» было опубликовано объявление о конкурсе на право заключения контракта по доработке, сопровождению центральной серверной и клиентских частей ПТК «Федеральный регистр», организации доступа к информационным ресурсам федерального регистра.

Конкурс на размещение заказа Минюста России по указанной тематике проведен формально, так как участники были представлены всего двумя организациями, одна из которых - БЦПИ, не располагающая соответствующим научным потенциалом.

Согласно статье 447 Гражданского кодекса Российской Федерации конкурс, в котором участвует только одна организация, признается несостоявшимся.

Несмотря на это, победителем конкурса признано ООО «БелИнфоГаз», г. Белгород, с которым подписан Государственный контракт 27 июля 2004 года №75-04 на сумму 5734,1 тыс. рублей.

По завершении основных работ, связанных с разработкой и созданием подсистемы «Федеральный регистр», Минюстом России, начиная с 2003 года, производятся и другие работы в области информатизации по созданию соответствующих подсистем ЕСИТО Минюста России в интересах судебных приставов и регистрационной палаты. Так, в 2003 году Минюстом России проведен конкурс (протоколы №10 и №12 от 3 сентября 2003 года и от 14 октября 2003 года, соответственно) на разработку автоматизированного рабочего места главного судебного пристава субъекта Российской Федерации. Из четырех участников конкурса (ООО «Концерн Энергия-Регион», ООО «Ай-Ферст», ЗАО «ИВК», ОАО «Оптима») победителем признано ООО «Ай-Ферст», с которым 3 ноября 2003 года заключен Государственный контракт №25-03. Цена контракта составила 1997,5 тыс. рублей. Оплата работ осуществлена Минюстом России 16 декабря 2003 года платежным поручением №2038. Разработанный программный продукт передан Минюсту России по накладной №12 от 24 декабря 2003 года. Однако данный программный продукт находится в НЦПИ и в постоянную эксплуатацию не введен.

Аналогичная ситуация сложилась и по договору от 27 июля 2004 года №80-04, заключенному между Минюстом России и ООО «Ай-Ферст» на проведение работ по теме «Автоматизированная информационная система «Единая государственная регистрация прав» (далее - АИС ЕГРП). Создание полнофункциональной модели АИС ЕГРП. Разработка программного обеспечения ведения базы данных АИС ЕГРП на территориальном уровне». Первоначальная цена контракта составила 24500,0 тыс. рублей. Работа проводилась в три этапа, срок окончания всех работ - 24 декабря 2004 года.

В установленный договором срок работы завершены не были. По состоянию на 24 декабря 2004 года ООО «Ай-Ферст» выполнило только первый этап работ, оформленный актом приемки от 23 ноября 2004 года на сумму 12300,0 тыс. рублей. Указанная сумма оплачена Минюстом России 10 декабря 2004 года платежными поручениями №1892 и №1893. При этом установлено, что оплата произведена за счет внебюджетных источников, в то время как пунктом 3.6 указанного контракта оплата стоимости работ должна осуществляться за счет средств федерального бюджета.

В дальнейшем, согласно указанному пункту дополнительного соглашения, был составлен новый календарный план, в соответствии с которым стоимость работ по второму этапу - «Подготовка к опытной эксплуатации единого диспетчерского центра и обменных серверов, входящих в состав выбранного сегмента» - увеличена на 9000,0 тыс. рублей и установлен новый срок завершения всех работ - 24 октября 2005 года.

Согласно действующему законодательству изменение договорной цены контракта должно осуществляться не календарным планом работ, а протоколом согласования договорной цены, который является неотъемлемой частью государственного контракта. Изменение цены государственного контракта возможно только при изменении технического задания на данную работу, которое в данном случае не корректировалось.

Несмотря на произведенное изменение календарного плана, по которому второй этап работ должен быть выполнен во II квартале 2005 года, фактически второй этап завершен в ноябре 2005 года.

Дополнительным соглашением №2 к Государственному контракту от 27 июля 2004 года №80-04 установлен новый срок выполнения второго этапа работ - IV квартал 2005 года, то есть Минюстом России сроки выполнения работ постоянно корректировались под фактическое выполнение работ исполнителем. Какие-либо санкции за несоблюдение сроков работ к ООО «Ай-Ферст» не применялись. В соответствии с пунктом 5.5 Государственного контракта за невыполнение сроков, установленных календарным планом работ (2 и 3 этапов), неустойка должна составить 610,0 тыс. рублей.

Согласно представленным Минюстом России актам выполненных работ, товарных накладных и счетов-фактур по состоянию на 1 декабря 2005 года объем выполненных работ составляет 27172,0 тыс. рублей, а сумма оплаченных денежных средств - 27081,7 тыс. рублей, в том числе за счет внебюджетных средств оплачено 15740,0 тыс. рублей.

Указанная работа выполняется в интересах Федеральной регистрационной службы, положение о которой утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года №1315 «Вопросы Федеральной регистрационной службы». Вместе с тем в пункте 6.3 данного положения указано, что Федеральная регистрационная служба обеспечивает соблюдение правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также создание и функционирование системы ведения указанного реестра в электронном виде.

В целях реализации этой задачи в настоящее время Федеральной регистрационной службой разрабатывается концепция информатизации службы, которая предусматривает доработку автоматизированной информационной системы «Единая государственная регистрация прав», выполненной ООО «Ай-Ферст».

## **5. Анализ эффективности расходования бюджетных средств на создание и ведение федерального регистра**

Эффективность использования государственных средств организации может характеризоваться с различных сторон и включать определение экономности использования государственных средств, а также результативности ее деятельности по выполнению поставленных задач.

Экономность использования государственных средств означает достижение проверяемой организацией заданных результатов с использованием наименьшего объема государственных средств.

Для реализации поставленной задачи Минюст России производил расходы бюджетных средств в трех направлениях: закупка технических средств, разработка программного обеспечения и обеспечение деятельности подразделений, ведущих федеральный регистр.

Типичным примером экономности использования государственных средств является обеспечение сокращения расходов бюджетных средств на покупку товаров и услуг путем проведения конкурсов.

В Минюсте России протоколом конкурсной комиссии от 19 сентября 2001 года без проведения конкурса ОАО «Оптима» определено в роли основного исполнителя работ

по тематике «Федеральный регистр». Кроме того, НЦПИ, также без проведения конкурса, заключил с ОАО «Оптима» Генеральный контракт от 27 сентября 2001 года №333-4 и дополнительное соглашение №1 к указанному Генеральному контракту на поставку средств вычислительной техники, телекоммуникационного оборудования, средств связи для своих нужд.

При заключении генеральных контрактов и дополнительных соглашений в нарушение пункта 7а постановления Государственного комитета по науке и технике от 19 ноября 1987 года №435 «Об утверждении положения о договорах на создание (передачу) научно-технической продукции» в условиях договора не были предусмотрены технические требования к поставляемому оборудованию и разрабатываемому техническому комплексу. Отсутствие этих требований не позволяет оценить, насколько поставленное оборудование отвечает требованиям, необходимым для функционирования создаваемой подсистемы, а также дать заключение об оптимальных ценах на это оборудование.

Техническое задание на создание подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО на момент заключения дополнительного соглашения также отсутствовало. Все работы проводились на основании частных технических заданий на конкретные компоненты подсистемы «Федеральный регистр». Общее техническое задание на информационную подсистему «Регистр» было разработано только в августе 2002 года, после разработки эскизного проекта «Федеральный регистр» и подписания акта выполненных работ от 20 декабря 2001 года по разработке программного комплекса всей подсистемы «Федеральный регистр». Техническое задание на создание указанной подсистемы в целом не разрабатывалось.

Минюст России имеет подведомственную организацию НЦПИ, и согласно Концепции правовой информатизации Минюста России, утвержденной приказом от 21 января 2000 года №10, НЦПИ является научным учреждением, «...прочно завоевавшим репутацию среди организаций, занимающихся проблемами информатизации, имеющим многолетний опыт работы и высококвалифицированные кадры». НЦПИ является разработчиком программно-технологического комплекса «Фонд» и правовой базы данных «Эталон». Согласно уставу (пункт 2.2) НЦПИ должен создать и вести интегрированную базу данных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также разрабатывать программное, технологическое и иное обеспечение для систем правовой информации.

Однако участие этой организации в качестве основного исполнителя работ не рассматривалось. Вместе с тем НЦПИ выступал субподрядчиком ОАО «Оптима» по выполнению работ в рамках дополнительного соглашения от 30 октября 2001 года №10 к Государственному контракту от 16 августа 2000 года №333-2 на общую сумму 2947,5 тыс. рублей.

Согласно протоколу конкурсной комиссии от 19 сентября 2001 года на НЦПИ были возложены функции по технической организации работы, связанной с реализацией дополнительных соглашений к Государственному контракту от 16 августа 2000 года №333-2.

На базе НЦПИ проводилась опытная эксплуатация программных комплексов, разработанных в рамках заключенного дополнительного соглашения от 30 октября 2001 года №10.

Таким образом, решение Минюста России о привлечении к разработке подсистемы «Федеральный регистр» сторонней организации ОАО «Оптима» без проведения конкурса не способствовало развитию научно-технической базы НЦПИ и не позволило, учитывая итоговые результаты работ по тематике «Федеральный регистр», обеспечить более рациональное использование бюджетных средств, выделенных на эти цели.

Важным показателем эффективности расходов бюджетных средств на создание федерального регистра является факт использования в полном объеме и своевременного

ввода в эксплуатацию прикладного программного обеспечения, а также поставленного оборудования, в рамках заключенного дополнительного соглашения с ОАО «Оптима».

Проверкой установлено, что не все разработанные ОАО «Оптима» и принятые Минюстом России по акту приема передачи программные продукты введены в постоянную эксплуатацию.

В подсистему «Федеральный регистр» ЕСИТО входят центральная серверная часть и клиентская часть, каждая из которых, в свою очередь, состоит из следующих ПТК и модулей: ПТК «Регистр», ПТК «Федеральное законодательство», модуль «Делопроизводство центрального аппарата», «Интернет-версия» с модулем доступа.

Общая стоимость работ по разработке данной подсистемы составляет 11794,9 тыс. рублей, при этом стоимость каждого компонента подсистемы «Федеральный регистр» сметами работ не определена.

В ходе проведения проверки Минюстом России и НЦПИ не были представлены результаты опытной эксплуатации ПТК «Федеральное законодательство», модуля «Делопроизводство центрального аппарата» и «Интернет-версии» с модулем доступа, а также приказы о вводе их в эксплуатацию. Таким образом, из разработанных ОАО «Оптима» и оплаченных Минюстом России программно-технологических комплексов подсистемы «Федеральный регистр» до настоящего времени рабочим является только ПТК «Регистр», который по оценке специалистов БЦПИ на основании анализа состояния базы данных федерального регистра, ПТК «Регистр» имеет недостатки и требует доработки.

В соответствии с распоряжением Минюста России от 21 августа 2002 года №260 по извещению от 20 сентября 2002 года №9 на общую сумму 3090,2 тыс. рублей, НЦПИ в составе программно-технического комплекса был передан модуль программного обеспечения подсистемы управления процессом публикации и организации регламентированного доступа к нормативной и правовой информации (далее - ПС «Доступ»), разработанный ОАО «Оптима» в рамках заключенного дополнительного соглашения. В ходе проведения проверки НЦПИ предоставил только акт завершения предварительных испытаний ПС «Доступ» и передачи системы в опытную эксплуатацию. В постоянную эксплуатацию данная подсистема не введена.

ОАО «Оптима» не были устранены замечания и недостатки ПС «Доступ», выявленные в ходе предварительных испытаний. Таким образом, ПС «Доступ», принятая по акту выполненных работ и оплаченная Минюстом России, осталась недоработанной.

Впоследствии Минюстом России был заключен Государственный контракт с ООО «БелИнфоГаз» от 27 июля 2004 года №75-04 на доработку и сопровождение центральной, серверной и клиентских частей ПТК «Регистр», а также разработку модуля доступа на общую сумму 5734,1 тыс. рублей.

Согласно данным бухгалтерии Минюста России по состоянию на 31 декабря 2004 года за материально-ответственным лицом В.В. Яковлевым на субсчете 031 «Нематериальные активы» с 2003 года числились доработанные версии прикладного программного обеспечения подсистемы «Федеральный регистр» на общую сумму 3051,2 тыс. рублей. По состоянию на 1 октября 2005 года приказы о передаче НЦПИ или вводе в эксплуатацию указанного программного обеспечения в Минюсте России и НЦПИ отсутствуют.

В январе 2005 года эти программные продукты были списаны. Однако согласно распоряжению Минюста России от 3 ноября 2005 года №783 указанные доработанные версии программного обеспечения должны быть переданы в НЦПИ.

Анализ изложенных фактов позволяет сделать вывод о том, что программно-технологические комплексы, разработанные ОАО «Оптима» в рамках дополнительного соглашения от 30 октября 2001 года №10, являются незаконченными программными продуктами, требующими дополнительных материальных затрат для их доработки, а

некоторые из них остались невостребованными до настоящего времени. Из общего объема средств федерального бюджета в сумме 127508,7 тыс. рублей, затраченных на создание подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО, денежные средства в сумме 28259,1 тыс. рублей использованы неэффективно, что составляет 22,2% от общего объема израсходованных бюджетных средств.

Для оценки результативности использования бюджетных средств на создание федерального регистра принимаются следующие критерии: наличие федерального регистра нормативных актов субъектов Российской Федерации, возможность граждан и организаций получать необходимые нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Для создания и ведения федерального регистра Минюстом России разработана и внедрена в эксплуатацию автоматизированная подсистема ведения федерального регистра - ПТК «Регистр». Данный комплекс позволяет вносить в базу данных нормативные акты, изменения к ним, присваивать необходимые реквизиты, вносить экспертные заключения и другие дополнительные сведения, получать сведения о состоянии базы данных на конкретную дату, находить необходимый нормативный акт.

Сведения в федеральный регистр вносятся территориальными органами Минюста России на регулярной основе, постоянно проводится юридическая экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, внесенных в федеральный регистр. Ведется учет и регистрация указанных актов, поддерживается актуальность базы данных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В настоящее время во всех субъектах Российской Федерации территориальными органами Минюста России федеральный регистр ведется, как в электронном виде, так и на бумажных носителях. По состоянию на 10 ноября 2005 года в регистре содержатся 229343 нормативных акта.

Проведение экспертизы нормативных актов субъектов Российской Федерации позволило существенно уменьшить количество принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, с 33% от общего количества действующих актов в 1999 году до 1,2% в 2005 году.

В соответствии с пунктом 2.1 Рекомендаций по ведению федерального регистра, утвержденных приказом Минюста России от 27 ноября 2001 года №313 (далее - Рекомендации), интегрированная база данных программно-технологического комплекса «Регистр» должна находиться на сервере НЦПИ, а резервные интегрированные базы данных находятся на серверах не менее чем в двух территориальных органах. В Разъяснениях по применению Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Минюста России от 12 января 2004 года №5, отменяющих ранее принятые Рекомендации, не указано местонахождение ни интегрированной базы данных федерального регистра, ни ее резервной копии.

Из результатов анализа процесса эксплуатации программно-технологического комплекса «Федеральный регистр», проведенного Минюстом России, следует, что вся информация, программное обеспечение и сопровождение федерального регистра находится в Белгородском центре правовой информатизации, а в НЦПИ и главных управлениях федеральных округов ведутся резервные копии федерального регистра. Базы нормативных правовых актов отличаются друг от друга, не соответствуют установленному стандарту и имеют различное число записей в базе данных. Кроме того, НЦПИ не оказывал практической помощи по ведению федерального регистра сотрудникам территориальных органов Минюста России, так как данную функцию исполнял БЦПИ.

Следует отметить, что во время проведения проверки Минюст России не предоставил распорядительные документы, закрепляющие за БЦПИ обязанности ведения интегрированной базы данных или резервной копии базы данных федерального регистра.

По запросу Счетной палаты Российской Федерации БЦПИ предоставил акт безвозмездной передачи ему оборудования (2 сервера, рабочие станции, сканеры, модем, принтер) от Управления Минюста России по Белгородской области. Однако акты передачи Минюстом России или НЦПИ программных продуктов, в том числе и ПТК «Регистр», БЦПИ отсутствуют. В то же время пунктом 5 приказа Минюста России от 4 февраля 2003 года №28 «О введении в эксплуатацию программно-технологического комплекса «Регистр» (версии 2.0) и внесении изменений и дополнений в Рекомендации по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», утвержденных приказом Минюста России от 27 ноября 2001 года №313, на БЦПИ были возложены обязанности по обеспечению реализации «изменений, вносимых приказом в Рекомендации по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в программно-технологическом комплексе «Регистр», а также его сопровождение». Выполнение указанных функции невозможно без наличия в БЦПИ ПТК «Регистр».

Согласно пункту 1 устава БЦПИ должен финансироваться из федерального бюджета. Однако в период 2000 год - I полугодие 2005 года средства федерального бюджета БЦПИ не выделялись. Текущее содержание БЦПИ осуществляется за счет средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (пунктом 10 устава БЦПИ разрешена такая деятельность). Договоры на информационно-технологическое обеспечение ведения федерального регистра и обслуживание резервной копии интегрированной базы федерального регистра Минюстом России с БЦПИ не заключались.

Вместе с тем в настоящее время БЦПИ продолжает ведение интегрированной базы данных федерального регистра и обеспечивает доступ к ее электронной версии через Интернет. Однако отсутствие юридически оформленных взаимоотношений Минюста России с БЦПИ (договоров и других каких-либо обязательств) и, как следствие этого, отсутствие соответствующего стабильного финансирования может привести к потере накопленной в базе данных информации или не проведению дальнейшей ее актуализации.

Сведения, содержащиеся в федеральном регистре, предоставляются гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства, органам государственной власти, органам местного самоуправления, юридическим лицам.

Территориальные органы Минюста России предоставляют информацию из федерального регистра, содержащую свод нормативных актов субъекта Российской Федерации в электронном и документальном виде, на основании письменного обращения пользователя.

В свободном доступе находятся тексты актов, причем как актуальных редакций, так и в предыдущих редакциях, информация о документе (сведения о публикации акта, соответствии федеральному законодательству), дополнительные сведения к акту. Вместе с тем не вся информация, содержащаяся в федеральном регистре, является общедоступной. Органы власти - министерства, ведомства, органы местного самоуправления - имеют особый, расширенный доступ. Они могут ознакомиться не только с текстом документа, но и с экспертным заключением органов юстиции о соответствии документа федеральному законодательству, а также с текстами экспертных заключений, актов органов прокуратуры и судебных органов, другими полнотекстовыми сведениями. Все эти пользователи обязательно должны быть зарегистрированы.

Следует отметить, что в Разъяснениях по применению Положения о порядке ведения федерального регистра, введенных в действие с 15 января 2004 года, не закреплены положения о возможности и порядке предоставления доступа гражданам и организациям.

В настоящее время в Минюсте России отсутствует документ, обеспечивающий реализацию прав граждан и организаций получать доступ к сведениям, содержащимся в федеральном регистре, а также утверждающий порядок предоставления этих сведений.

По данным, предоставленным главными управлениями Минюста России по федеральным округам, в период с 2000 года по ноябрь 2005 года поступило 1036 обращений физических лиц на предоставление сведений из федерального регистра.

Такое небольшое количество обращений свидетельствует о недостаточной информированности граждан о наличии базы данных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и возможности свободного доступа к информации, содержащейся в ней.

Для реализации обеспечения доступа пользователей к электронному виду федерального регистра в рамках Государственного контракта от 27 июля 2004 года №75-04 ООО «БелИнфоГаз» был разработан модуль доступа к информационным ресурсам федерального регистра.

Следует отметить, что в генеральном соглашении не предусмотрена защита прав Минюста России как собственника на разрабатываемый интеллектуальный программный продукт (модуль доступа). Данный программный продукт принят Минюстом России на учет и находится на складе центрального аппарата Минюста России и в подведомственные организации не передавался. По состоянию на 1 ноября 2005 года приказ о приеме в эксплуатацию этого модуля отсутствует.

В соответствии с Рекомендациями НЦПИ должен был обеспечивать доступ пользователей к электронному виду интегрированной базы данных федерального регистра, а ЦПИ в субъектах Российской Федерации - к электронному виду региональной базы данных федерального регистра.

До настоящего времени НЦПИ не реализованы возложенные на него функции, а действующие ЦПИ существуют только в пяти субъектах Российской Федерации, в остальных субъектах региональные базы данных федерального регистра находятся в отделах главных управлений Минюста России по федеральным округам. Минюстом России программные средства, позволяющие осуществлять доступ к электронной версии интегрированной и региональной баз данных федерального регистра, этим организациям не передавались.

Однако модуль доступа выставлен в Интернет в текстовом режиме по адресу <http://www.registr.bcp1.ru/fr/> (код и пароль - test) и обеспечивает доступ пользователей к электронному виду федерального регистра через сервер, находящийся в БЦПИ. По данным БЦПИ, зарегистрировано 153 пользователя федерального регистра.

Должностные лица Минюста России не дали объяснения по поводу того, на каком основании БЦПИ без распорядительных документов Минюста России использует разработанный ООО «БелИнфоГаз» программный продукт, числящийся на складе центрального аппарата Министерства.

На основании вышеизложенного можно отметить, что Минюст России решил ряд задач по созданию электронного банка данных нормативных актов субъектов Российской Федерации, проведению их юридической экспертизы, регистрации и учета, постоянного пополнения базы данных федерального регистра, регулярного внесения изменений в базу данных, а также по улучшению взаимодействия территориальных органов Минюста России с органами местного самоуправления, что значительно уменьшило количество актов, принимаемых исполнительной и законодательной властями субъектов Российской Федерации, не соответствующих федеральному законодательству.

Однако установленный факт того, что в Минюсте России нет распорядительных документов, определяющих организации, где должны находиться интегрированная и региональные базы данных федерального регистра, документов, регламентирующих

работу по информационно-технологическому обеспечению ведения федерального регистра, а также юридически оформленных обязательств по поддержанию баз в актуальном состоянии, может привести к потере уже достигнутых результатов и дополнительным затратам на их восстановление.

Отсутствие утвержденного порядка, определяющего общие принципы организации работы по предоставлению сведений, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, не способствует реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, то есть цели, поставленной в Указе Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486.

Стоимостные показатели эффективности создания и ведения федерального регистра, рассчитанные в ходе проверки, характеризуются следующим.

В 2001-2005 годах расходы федерального бюджета на создание федерального регистра и содержание подразделений органов юстиции, обеспечивающих его ведение, составили около 434000,0 тыс. рублей. Стоимость введения одного нормативного правового акта составляет 1,9 тыс. рублей (434000,0 тыс. рублей : 229343 акта), бюджетные затраты на одного зарегистрированного пользователя федерального регистра - 2831,0 тыс. рублей (434000,0 тыс. рублей : 153 пользователя), на одно обращение гражданина Российской Федерации - 418,9 тыс. рублей (434000,0 тыс. рублей : 1036 обращений).

#### **6. Внутриведомственный контроль за реализацией мероприятий по созданию и ведению федерального регистра**

Для осуществления контроля и проведения приемо-сдаточных работ по созданию подсистемы «Федеральный регистр» по дополнительному соглашению №10 к Государственному контракту от 16 августа 2000 года №333-2 распоряжением Минюста России от 20 марта 2002 года №72 создана комиссия. Кроме этого, распоряжением Минюста России от 30 мая 2002 года №172 создана рабочая группа по проведению сдачи-приемки компьютерного оборудования.

В соответствии с распоряжением Минюста России от 27 сентября 2002 года №284 в октябре-ноябре проведена тематическая проверка Департамента правовой информатизации и научно-технического обеспечения Минюста России и НЦПИ, в которой также затрагивались вопросы, связанные с выполнением обязательств ОАО «Оптима» по созданию подсистемы «Федеральный регистр». По результатам данной проверки Департаменту материально-технического обеспечения совместно с НЦПИ поручалось осуществить все необходимые меры по выполнению сроков поставок и приема оборудования, а также системного программного обеспечения от ОАО «Оптима».

В 2003 году в соответствии с приказом Минюста России от 3 ноября 2003 года №400 проведена инвентаризация работ НЦПИ, в результате которой выявлены нарушения при проведении закрытых конкурсов, в том числе по заключенному договору от 28 мая 2003 года №1-Б с ООО «БелИнфоГаз» на выполнение работ по доработке и сопровождению автоматизированной системы - подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО Минюста России, а также превышение стоимости заключенных договоров и контрактов по отношению к лимитам бюджетных обязательств.

В 2004-2005 годах каких-либо контрольных мероприятий, связанных с созданием подсистемы «Федеральный регистр», не проводилось.

Контроль за ведением федерального регистра регулярно осуществляется на основании ежемесячной статистической отчетности по форме №1 «Результаты деятельности по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации» и по форме №6 (полугодовая) «Сведения о состоянии федерального регистра нормативных право-



вых актов субъектов Российской Федерации (нарастающим итогом)», утвержденным приказом Минюста России от 14 июня 2001 года №181.

### **Выводы**

**1.** Основной задачей, поставленной перед Минюстом России в Указе Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486, являлось создание федерального банка данных правовых актов субъектов Российской Федерации - федерального регистра нормативных актов субъектов Российской Федерации.

Минюст России решил ряд задач по созданию электронного банка данных нормативных актов субъектов Российской Федерации, проведению их юридической экспертизы, регистрации и учета, а также постоянного пополнения базы данных федерального регистра, регулярного внесения изменений в базу данных, а также по улучшению взаимодействия территориальных органов Минюста России с органами местного самоуправления, что послужило значительному уменьшению количества актов, принимаемых исполнительной и законодательной властями субъектов Российской Федерации с нарушениями федерального законодательства.

**2.** Задачи первого этапа по созданию ЕСИТО в полном объеме не решены. Ни по одной из восьми подсистем работы не завершены. Подсистема государственной регистрации прав на объекты интеллектуальной собственности не разрабатывалась. Результаты разработок по подсистемам, касающимся деятельности судебных приставов, регистраторов и уголовно-исполнительной системы, в связи с реорганизацией Минюста России переданы или находятся в стадии передачи в соответствующие федеральные службы.

Действующая подсистема «Федеральный регистр» требует доработки и дальнейшей модернизации, так как в перспективе в данной подсистеме планируется создание базы данных нормативных правовых актов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

**3.** Всего за период с 2001 года по 1 октября 2005 года на создание, доработку и ведение подсистемы «Федеральный регистр» из государственного бюджета выделено 214000,0 тыс. рублей.

За этот период расходы Минюста России на указанные цели (без учета затрат на содержание отделов в федеральных округах) составили 127508,7 тыс. рублей, или 59,6% от выделенного бюджетного финансирования.

В основном это связано с тем, что Минюстом России допускалось отвлечение средств, заявленных в Минфин России для проведения работ по созданию и доработке подсистемы «Федеральный регистр», на финансирование работ по созданию других подсистем ЕСИТО.

Отчетные данные, подтверждающие конкретные объемы расходов на создание и ведение федерального регистра, в Минюсте России отсутствуют, так как бюджетное финансирование расходов на указанные цели осуществлялось Минфином России не в рамках целевой программы, а в составе общего финансирования Минюста России.

**4.** В процессе выполнения работ по созданию, доработке и функционированию подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО бюджетные средства в сумме 28259,1 тыс. рублей использованы Минюстом России неэффективно (22,2% от общего объема ассигнований, израсходованных на указанные цели). Кроме этого, выявлена просроченная дебиторская задолженность в сумме 1376,7 тыс. рублей, числящаяся с 2002 года из-за невыполнения ОАО «Оптима» части работ по дополнительному соглашению от 30 октября 2001 года №10.

5. Техническое задание на создание подсистемы «Федеральный регистр» ЕСИТО на момент заключения дополнительного соглашения отсутствовало. Все работы проводились на основании частных технических заданий на конкретные компоненты данной подсистемы. Общее техническое задание на ее создание не разрабатывалось.

6. В нарушение требований статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации заключение государственных контрактов и договоров на выполнение работ и услуг для государственных нужд при общей их стоимости свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществлялось без проведения конкурсов.

Решение Минюста России о привлечении к разработке подсистемы «Федеральный регистр» сторонней организации ОАО «Оптима» без проведения конкурса не способствовало развитию научно-технической базы НЦПИ, являющегося подведомственным Минюсту России научно-исследовательским учреждением, и не позволило, учитывая итоговые результаты работ по тематике «Федеральный регистр», обеспечить более рациональное использование бюджетных средств, выделенных на эти цели.

7. При заключении генеральных контрактов и дополнительных соглашений в нарушение пункта 7а постановления Государственного комитета по науке и технике от 19 ноября 1987 года №435 «Об утверждении положения о договорах на создание (передачу) научно-технической продукции» в условиях договора не были предусмотрены технические требования к поставляемому оборудованию и разрабатываемому техническому комплексу, что не позволяет оценить, насколько поставленное оборудование отвечает требованиям, необходимым для функционирования созданной подсистемы, а также дать заключение об оптимальных ценах на это оборудование.

8. При нарушении исполнителями сроков выполнения работ (этапов) в некоторых случаях к ним не применялись штрафные санкции. Неустойка в сумме 610,0 тыс. рублей за нарушение исполнителями договорных обязательств выставлена не была.

9. Проверкой установлено, что не все разработанные ОАО «Оптима» и принятые Минюстом России по акту приема-передачи программные продукты приняты в эксплуатацию.

В ходе проведения проверки Минюстом России и НЦПИ не были представлены результаты опытной эксплуатации ПТК «Федеральное законодательство», модуля «Дело-производство центрального аппарата» и «Интернет-версии» с модулем доступа, а также приказы о вводе их в эксплуатацию. Таким образом, из разработанных ОАО «Оптима» и оплаченных Минюстом России программно-технологических комплексов подсистемы «Федеральный регистр» до настоящего времени рабочим является только ПТК «Регистр», который по оценке специалистов имеет существенные недостатки и требует доработки.

10. Согласно пункту 2.1 Рекомендаций по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденных приказом Минюста России от 27 ноября 2001 года №313, интегрированная база данных ПТК «Регистр» должна находиться на сервере НЦПИ, а резервные интегрированные базы данных - на серверах не менее чем в двух территориальных органах.

На момент проверки вся информация, программное обеспечение и сопровождение федерального регистра находятся в Белгородском центре правовой информатизации, а в НЦПИ и главных управлениях федеральных округов ведутся резервные копии федерального регистра. Базы данных нормативных правовых актов отличаются друг от друга, не соответствуют установленному стандарту и имеют различное число записей.

НЦПИ не оказывал практической помощи по ведению федерального регистра сотрудникам территориальных органов Минюста России, так как данную функцию исполнял БЦПИ. Вместе с тем Минюст России не предоставил распорядительные доку-

менты, закрепляющие за БЦПИ обязанности ведения интегрированной базы данных или резервной копии базы данных федерального регистра.

Договоры на информационно-технологическое обеспечение ведения федерального регистра и обслуживание резервной копии интегрированной базы федерального регистра Минюстом России с БЦПИ не заключались.

В настоящее время БЦПИ продолжает ведение интегрированной базы данных федерального регистра и обеспечивает доступ к ее электронной версии через Интернет. Вместе с тем отсутствие юридически оформленных взаимоотношений Минюста России с БЦПИ (договоров и других каких-либо обязательств), а, следовательно, и отсутствие соответствующего стабильного финансирования может привести к потере накопленной в базе данных информации или остановке работы по дальнейшей ее актуализации.

**11.** На момент проверки в Минюсте России отсутствовал документ, обеспечивающий реализацию прав граждан и организаций получать доступ к сведениям, содержащимся в федеральном регистре, а также утверждающий порядок предоставления этих сведений.

По данным, предоставленным главными управлениями Минюста России по федеральным округам, в период с 2000 года по ноябрь 2005 года зарегистрировано 153 пользователя и поступило 1036 обращений физических лиц на предоставление сведений из федерального регистра, что свидетельствует о недостаточной информированности граждан о наличии базы данных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и возможности свободного доступа к информации, содержащейся в ней.

Отсутствие утвержденного порядка, определяющего общие принципы организации работы по предоставлению сведений, содержащихся в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, не способствует реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, то есть цели, поставленной в Указе Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года №1486.

### **Предложения**

**1.** Направить представление Счетной палаты Российской Федерации Министру юстиции Российской Федерации Ю.Я. Чайке.

**2.** Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову.

**3.** Направить отчет о результатах проверки в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**О. А. САФОНОВ**