

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«2» июля 2013г.

№ ОМ- 119/03-01

ОТЧЕТ
О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ
«Проверка Федеральной целевой программы «Создание
автоматизированной системы ведения государственного земельного
кадастра и государственного учета объектов недвижимости
(2002 – 2008 годы)» в рамках расходования государственных средств
на реализацию подпрограммы «Создание системы кадастра
недвижимости (2006 – 2012 годы)»
(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 21 июня 2013 г. № 29К (920), п.5)

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 2.6.2.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год.

2. Предмет контрольного мероприятия: нормативные правовые акты и иные документы, регламентирующие деятельность Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по созданию подпрограммы «Создание системы кадастра недвижимости (2006 – 2012 годы)» (далее – Подпрограмма);

финансовые и иные документы, обосновывающие и подтверждающие использование средств федерального бюджета, выделенных на создание и функционирование Подпрограммы;

документы, обосновывающие мероприятия по организации размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг, необходимых для реализации Подпрограммы;

отчеты о результатах реализации Подпрограммы.

3. Объекты контрольного мероприятия: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (г. Москва),

Государственное унитарное предприятие «Российский государственный центр инвентаризации и учета объектов недвижимости – Федеральное бюро технической инвентаризации» (г. Москва) (по запросам).

4. Срок проведения контрольного мероприятия – с 6 февраля по 28 июня 2013 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

5.1. Проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие создание Подпрограммы, и соответствие принятых Росреестром локальных нормативных актов требованиям действующего законодательства.

5.2. Оценить эффективность ресурсного обеспечения реализации мероприятий Подпрограммы и расходования средств за счет всех источников.

5.3. Оценить результативность выполнения мероприятий в рамках создания Подпрограммы.

6. Проверяемый период деятельности: 2006 – 2012 годы.

7. Краткая характеристика объекта проверки:

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии образована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» путем переименования Федеральной регистрационной службы в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) и передачи ей функций упраздненных Федерального агентства геодезии и картографии и Федерального агентства кадастра объектов недвижимости (далее – Роснедвижимость).

Росреестр находится в ведении Минэкономразвития России, осуществляющего в отношении него нормативно-правовое регулирование.

На Росреестр возложены функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости и государственной

регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации.

Росреестр осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, а также подведомственные организации.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. (Цель 1). Проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие создание Подпрограммы, и соответствие принятых Росреестром локальных нормативных актов требованиям действующего законодательства.

8.1.1. Анализ соответствия паспорта Подпрограммы требованиям нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в сфере разработки и реализации федеральных целевых программ.

8.1.2. Проанализировать соответствие локальных нормативных актов, принятых Росреестром в рамках разработки и реализации Подпрограммы, требованиям действующего законодательства.

Подпрограмма была принята в рамках федеральной целевой программы «Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 – 2007 годы)» (далее – ФЦП), на реализацию которой израсходованы средства федерального бюджета в сумме 8,3 млрд. рублей. Согласно описи дел, отобранных сотрудниками Государственного архива Российской Федерации, от Роснедвижимости Росреестру передавались документы с постоянным сроком хранения. По указанной причине какая-либо информация о результатах реализации ФЦП в Росреестре отсутствует.

По истечении четырех лет выполнения ФЦП Роснедвижимостью (заказчик ФЦП) было определено, что дальнейшее создание указанной системы неэффективно. Начиная с 2006 года, проводилось реформирование

действующих налогов на имущество физических и юридических лиц и введение единого налога на недвижимость. Решить эту задачу было невозможно без создания государственного кадастра недвижимости, содержащего сведения обо всех объектах недвижимости, облагаемых имущественными налогами.

В 2005 году Правительством Российской Федерации принимается решение о создании в рамках ФЦП Подпрограммы. Отмечается неопределенность статуса Подпрограммы, период действия которой выходит за рамки действия самой ФЦП, что противоречит требованиям порядка разработки ФЦП, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

Документы, представленные в Правительство Российской Федерации в качестве обоснования для создания Подпрограммы, в Росреестре отсутствуют.

При принятии Подпрограммы ожидалось следующие результаты ее реализации: создание системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории Российской Федерации, включая внедрение на территории Российской Федерации автоматизированной информационной системы государственного кадастра недвижимости (далее – АИС ГКН); формирование налоговой базы; обеспечение информационного наполнения ГКН сведениями об объектах недвижимости; организация доступа к ГКН органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций и граждан.

При разработке Подпрограммы рассматривались два варианта создания и ведения ГКН: на территориальном и федеральном уровнях. За основу был принят второй вариант.

Отмечается, что правовая основа для объединения учета земли и иной недвижимости была определена Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» лишь в июле 2007 года. Следовательно, на первом этапе (2006 – 2007 годы) реализация Подпрограммы осуществлялась в

отсутствие правовой основы. Кроме того, до сентября 2010 года отсутствовала возможность приступить к реализации такого мероприятия Подпрограммы, как информационное наполнение АИС ГКН сведениями об объектах капитального строительства (далее – ОКС), поскольку для этого отсутствовали правовые основания, критерии определения кадастровой стоимости ОКС и порядка проведения их кадастровой оценки.

До 2010 года только лишь на территории 12 субъектов Российской Федерации Росреестром осуществлялось ведение учета ОКС в Едином государственном реестре объектов капитального строительства. Поскольку кадастровая оценка проводится только в отношении объектов, учтенных в ГКН, на территории остальных субъектов Российской Федерации требовалось проведение комплекса работ по переносу в ГКН сведений об ОКС из архивов организаций технического учета и инвентаризации (БТИ). При этом порядок переноса сведений и их включения в ГКН был установлен Минэкономразвития России только в январе 2011 года.

По состоянию на 25 марта 2013 года не только не внесены в ГКН в полном объеме сведения об ОКС, но в пяти субъектах Российской Федерации еще не были утверждены в установленном порядке отчеты об определении их кадастровой стоимости (Республика Татарстан, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Московская и Ленинградская области).

Таким образом, на момент окончания действия Подпрограммы система государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории Российской Федерации, информационно наполненная сведениями об объектах недвижимости и являющаяся источником формирования налоговой базы, не создана.

Данный вывод подтвержден как результатами проведенной проверки, так и сведениями, полученными из ФНС России:

для целей верификации в апреле 2011 года органами Росреестра в органы ФНС России по субъектам Российской Федерации представлены данные о

40 процентах земельных участков от общего количества участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом. Сведения о зарегистрированных правах представлены на 52 процента налогоплательщиков; по состоянию на март 2013 года сведения об инвентаризационной стоимости зданий, сооружений, помещений, объектах незавершенного строительства не представлены в налоговые органы ни в одном субъекте Российской Федерации. А учитывая, что единый информационный ресурс, содержащий сведения об объектах недвижимости и их правообладателях, в органах Росреестра до настоящего времени не сформирован, отсутствует возможность проведения процедуры сверки с информационными ресурсами налоговых органов.

При принятии решения о создании Подпрограммы учитывались цели и задачи, определенные ее заказчику – Роснедвижимости. Процедуры по учету объектов и регистрации прав до настоящего времени в значительной степени регламентируются нормативно-правовой базой, которая создавалась для обособленных структур и не обеспечивает правовых условий, позволяющих в полной мере решать задачи, поставленные перед Росреестром.

В функционирующих в настоящее время в Росреестре учетных системах отмечается принципиальная несовместимость реализуемых процессов учета и регистрации, а также принципов организации данных с организационной структурой Росреестра. Устранение указанных недостатков не может быть выполнено в рамках совершенствования действующих учетных систем. Устранение несовместимости, возникшей в связи с качественным изменением требований к предоставлению государственных услуг в сфере регистрации прав и кадастрового учета, возможно, но нецелесообразно, поскольку ведет к существенным переработкам действующих систем и, как следствие, к существенным материальным затратам.

С момента создания Росреестра и до настоящего времени не создано правовых условий, позволяющих в полной мере решать поставленные перед

ним задачи. Так, не принят федеральный закон о регистрации прав и кадастровом учете, которым будут установлены новые правила единых учетно-регистрационных процедур и создана правовая база для создания единого реестра недвижимости и эффективной единой технологии его ведения. Без создания единого технологического процесса государственного кадастрового учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на них не может быть решена задача создания единой федеральной системы в указанной сфере, определенная Концепцией, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 18 декабря 2009 г. № 534. До настоящего времени данный процесс в правовом отношении не урегулирован.

С момента создания Росреестра ни Минэкономразвития России в рамках полномочий, установленных пунктом 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437), ни Росреестром (заказчик) никаких предложений по корректировке Подпрограммы с учетом изложенных выше фактов в Правительство Российской Федерации не вносилось.

При внесении изменений в Подпрограмму (соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации) ни ее цели и задачи, ни результаты, ожидаемые в ходе выполнения мероприятий, с учетом установленных Росреестру функций и полномочий (в части регистрации прав) не корректировались.

Фактически с момента создания Росреестра средства Подпрограммы использовались не на цели, предусмотренные Подпрограммой для создания ГКН, а в качестве дополнительного источника финансирования на обеспечение текущей деятельности Росреестра.

8.2. (Цель 2). Оценить эффективность ресурсного обеспечения реализации мероприятий Подпрограммы и расходования средств за счет всех источников.

8.2.1. Проанализировать структуру и объемы финансирования.

Финансирование Подпрограммы осуществлялось за счет средств федерального бюджета и средств субъектов Российской Федерации.

В соответствии с данными паспорта Подпрограммы в первоначальной редакции, объем финансирования был определен в сумме 38 392,1 млн. рублей, в том числе: средства федерального бюджета в сумме 28 392,1 млн. рублей, средства субъектов Российской Федерации в сумме 10 000,0 млн. рублей.

В результате корректировок, внесенных в Подпрограмму в ходе ее реализации, объем финансирования за счет средств федерального бюджета был увеличен на 14 486,2 млн. рублей, или на 51 процент от объема, предусмотренного паспортом Подпрограммы.

При этом изменения в паспорт Подпрограммы вносились не по расчетной потребности, исходя из целесообразности и обоснованности принимаемых решений, а по результатам уже произведенных расходов.

Всего на создание системы ГКН из федерального бюджета были выделены средства в сумме 42 878,3 млн. рублей. Средства бюджетов субъектов не корректировались.

Составной частью Подпрограммы являлся проект «Развитие системы государственного кадастрового учета объектов недвижимости» (далее – Проект) в сумме 100,0 млн. долларов США, в связи с чем паспортом Подпрограммы предусматривалось финансирование за счет заемных средств Международного банка реконструкции и развития (далее – МБРР) в сумме 2 586,7 млн. рублей. Отмечается, что внесение изменений в паспорт Подпрограммы в части увеличения финансирования за счет средств МБРР в сумме 1,5 млн. рублей было произведено спустя год после закрытия Проекта – в июне 2012 года.

В результате проведенного анализа установлено несоответствие данных финансовой отчетности, представленной в Минфин России, паспорту Подпрограммы: доведенные лимиты бюджетных обязательств на 445,4 млн.

рублей (или 1 процент) превысили объем финансирования, предусмотренный паспортом Подпрограммы.

В соответствии с Международным соглашением о займе МБРР, Минфином России на реализацию мероприятий Подпрограммы за счет средств федерального бюджета были выделены средства софинансирования в размере 28,9 млн. долларов США. Паспортом Подпрограммы средства в указанной сумме не предусматривались.

8.2.2. Оценить полноту расходования средств по каждому из источников финансирования.

В целом на создание ГКН в течение всего периода реализации Подпрограммы израсходованы средства федерального бюджета в общей сумме 42 255,1 млн. рублей, в том числе: средства, выделенные на реализацию Подпрограммы, – в сумме 39 056,0 млн. рублей, заемные средства МБРР по Проекту – в сумме 2 586,7 млн. рублей, средства софинансирования – в сумме 612,4 млн. рублей.

Расходы составили 98 процентов от выделенного объема лимитов бюджетных обязательств.

Проверкой выявлено несоответствие сведений о произведенных расходах, отраженных в отчетных материалах, представленных в Минэкономразвития России, данным бюджетной отчетности. Так, в Минэкономразвития России направлены данные о расходах в сумме 41 546,5 млн. рублей, в то время как в бюджетной отчетности объем израсходованных средств указан в сумме 41 642,7 млн. рублей. Разница составила 96,2 млн. рублей.

Отсутствие разработанной Минфином России финансовой отчетности по федеральным целевым программам (подпрограммам) в разрезе мероприятий по годам реализации делает невозможным осуществление контроля за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета в течение всего периода реализации программ.

8.2.3. Проверить порядок организации размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг, необходимых для выполнения мероприятий в рамках Подпрограммы, и выполнение государственных контрактов, заключенных по результатам проведенных процедур (выборочно).

В результате анализа, проведенного в ходе выборочной проверки конкурсной и аукционной документации, заключенных контрактов, отчетных материалов по результатам их выполнения, выявлено: объемы бюджетного финансирования на приобретение тех или иных видов товаров и услуг экономически не обосновывались; начальная (максимальная) цена контрактов, являющаяся отправной точкой при определении экономии, достигнутой при размещении заказа, определялась, исходя из выделенных лимитов бюджетных обязательств.

Так, например, отсутствовали данные о порядке формирования цены пяти контрактов общей стоимостью 2 361,3 млн. рублей, заключенных для реализации мероприятия 5 Подпрограммы с ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ». По информации данного ФГУП, представленной в ответ на запрос Счетной палаты Российской Федерации о стоимости контрактов, заключенных с привлеченными субподрядчиками, за выполнение ими указанных работ перечислены средства в общей сумме 268,6 млн. рублей, то есть всего 11 процентов от стоимости контрактов. Основания для перечисления исполнителю средств в общей сумме 2 092,7 млн. рублей в ходе проверки не установлены.

Поскольку начальная цена контрактов экономически не обосновывалась, определить реально достигнутую при размещении заказов экономию бюджетных средств не представляется возможным.

Данный подход к размещению заказов влечет заключение контрактов по экономически необоснованным ценам, а также не ведет к оптимизации расходов федерального бюджета и противоречит требованиям статьи

34 Бюджетного кодекса Российской Федерации, устанавливающей принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств.

В случае невыполнения условий государственных контрактов предусматривалось их обеспечение, размер которого определялся соответствующими пунктами контрактов. При выявленных многочисленных нарушениях исполнителями условий контрактов Росреестр ни разу не воспользовался правом взыскания с исполнителя сумм в размере обеспечения контрактов, так же как не было использовано право взыскания пени за несвоевременное исполнение обязательств по контрактам.

Так, например, по шести контрактам, заключенным с целью реализации мероприятия по переносу в ГКН сведений об объектах капитального строительства на общую сумму 2 469,8 млн. рублей, исполнителем – ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» (далее – ФГУП «Ростехинвентаризация») были нарушены сроки исполнения обязательств (в отдельных случаях – до 183 дней).

Сумма, которая могла быть взыскана Росреестром, как это предусмотрено условиями всех контрактов, составила 776,0 млн. рублей (или 31 процент от общей стоимости всех шести контрактов). Сумма, не взысканная по контрактам на проведение массовой оценки объектов недвижимости общей стоимостью 3 506,2 млн. рублей, составила 1 164,9 млн. рублей или 33 процента от стоимости контрактов.

Выявлены факты перечисления исполнителю – ФГУП «Ростехинвентаризация» авансовых платежей, не предусмотренных условиями контрактов. Так, в нарушение условий контракта от 30 сентября 2010 г. № 120Д в качестве аванса 30 декабря 2010 года перечислены средства в сумме 110,9 млн. рублей. В нарушение требований пункта 14 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1249 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2012 год и плановый период 2013 и 2014 годов», в нарушение условий контракта от

18 июня 2012 г. № 37Д, не предусматривающего перечисление авансового платежа, на основании дополнительного соглашения перечислен платеж в сумме 1 000,0 млн. рублей, что составило 65 процентов от стоимости контракта. Заключение дополнительного соглашения явилось причиной нарушения требований подпункта 15.1 пункта 4 статьи 22 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в части обеспечения контракта, размер которого не может быть меньше суммы аванса. В результате размер обеспечения стал составлять всего лишь 46 процентов перечисленного авансового платежа.

За месяц до заключения договора на проведение работ по реставрации будущим исполнителем работ по контракту ООО «ЦЕНТРРЕГИОНСТРОЙ» был выбран субподрядчик ООО «МОССТРОЙРЕСТАВРАЦИЯ», которое в соответствии с заключенным договором подряда за посреднические услуги по выбору его в качестве субподрядчика должно было перечислить потенциальному победителю конкурса средства в сумме 27,1 млн. рублей.

При размещении заказов Управлением информационных технологий и эксплуатации систем выявлены многочисленные факты заключения контрактов в отсутствие правовых оснований; несоответствия работ (услуг), выполнение которых предусмотрено условиями контракта, предмету самого контракта; оплаты результатов работ по контрактам в отсутствие представленных результатов работ, предусмотренных их условиями. В отдельных контрактах отсутствовало подтверждение обоснованности отнесения тех или иных работ к мероприятиям Подпрограммы. В ряде контрактов изначально не предполагалось выполнение работ в соответствии с требованиями действующего законодательства, и создавались предпосылки к невозможности проверки результатов работ. Так, отмечаются требования заказчика к исполнителю – ЗАО «Крафтвэй корпорэйшн» в части оказания услуг по контракту стоимостью 173,3 млн. рублей по сопровождению системы: «услуги должны оказываться в строгом соответствии с проектной, технической, эксплуатационной и иной документацией при ее наличии». Проверкой

установлено отсутствие документации. Выявлены случаи включения в различные контракты одних и тех же работ и их «двойная» оплата. Так, дважды оплачена аренда каналов (Мантуровский отдел Костромской области; межрайонный отдел № 6 пос. Шимск Новгородской области; Кадастровая палата г. Пермь, ул. Дзержинского, д. 35) в сумме 0,9 млн. рублей.

Поставка оборудования в рамках заключенных контрактов общей стоимостью 20,5 млн. рублей произведена ЗАО «Ниеншанц» через год с даты окончания срока действия контрактов. Выявлен факт заключения дополнительного соглашения в рамках контракта на поставку оборудования ЗАО «ТЕХНОСЕРВЪ А/С» за три дня до окончания действия контракта с внесением частичных изменений в спецификацию поставляемого товара, его количества и стоимости, в связи с чем была исключена возможность выполнения условий контракта в установленный срок.

Условиями контракта, заключенного с ЗАО «Крафтвэй корпорэйшн» за счет средств на обеспечение текущей деятельности Росреестра, привлечение субподрядчика не предусматривалось. Проверкой установлено выполнение работ по сопровождению системы, аналогичных работам, выполненным за счет Подпрограммы привлеченным субподрядчиком – ООО «ТехноКад». Отмечается, что цена договора субподряда была почти в семь раз ниже стоимости контракта с указанной фирмой. Размер завышения стоимости контрактов на выполнение Подпрограммы не определен из-за отсутствия возможности изучить договоры подряда, заключенные в рамках контрактов на реализацию мероприятий Подпрограммы.

Отмечается перечень фирм, являющихся исполнителями практически по всем контрактам, заключенным Росреестром на выполнение работ в области информационных технологий (работы по разработке технических решений, внедрению, сопровождению системы, поставка оборудования): ФГУП «ФКЦ «Земля», ЗАО «ТЕХНОСЕРВЪ А/С», ЗАО «Крафтвэй корпорэйшн», ОАО «РТКомм.РУ», ООО «ТехноКад».

Выявленная стабильность поставщиков работ и услуг не исключает наличие в Управлении информационных технологий и эксплуатации систем коррупционных рисков.

Выявленные нарушения законодательства в сфере размещения заказов свидетельствуют о неэффективности существующей в Росреестре системы управления контрактами.

8.3. (Цель 3). Оценить результативность выполнения мероприятий в рамках создания Подпрограммы.

8.3.1. Оценить достижение установленных показателей Подпрограммы.

8.3.2. Проанализировать соответствие выполненных в рамках создания Подпрограммы мероприятий ожидаемым результатам, предусмотренным паспортом Подпрограммы.

В состав Подпрограммы было включено 13 мероприятий с выделением следующих направлений: научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, прочие нужды и государственные капитальные вложения.

В период реализации Подпрограммы в среднем на 20 процентов было уменьшено финансирование на выполнение работ по научно-исследовательскому и опытно-конструкторскому (далее – НИОКР) обеспечению создания АИС ГКН, разработку нормативных документов, а также технологических решений, обеспечивающих создание и ведение ГКН. Так, на НИОКР (мероприятие 1), связанное с поиском путей, оценкой возможности реализации требований пользователя и разработкой унифицированных технологических решений по созданию системы ГКН, выделены средства в сумме 1,4 млн. рублей, что составило 0,003 процента от финансирования на реализацию Подпрограммы.

При этом в отсутствие технологических решений значительно увеличен объем средств на сопровождение информационной системы (на 178 процентов), вдвое увеличены расходы на создание инфраструктуры (закупку оборудования), на 89 процентов увеличены расходы на внедрение АИС ГКН,

которая на федеральном уровне, как это предусматривалось Подпрограммой, так и не создана.

Проверкой установлено отсутствие ожидаемых результатов по всем мероприятиям Подпрограммы, предусмотренных ее паспортом.

В рамках мероприятий 1 и 3 предусматривалось проведение анализа и исследований по определению нормативно-правовой базы создания и ведения ГКН, проведение исследований по развитию системы налоговой оценки объектов недвижимости и работы по нормативно-правовому регулированию.

Действующая нормативно-правовая база не содержит нормативных актов, взаимоувязывающих срок хранения документов, обосновывающих принятие тех или иных решений в ходе реализации федеральных целевых программ, и документов, подтверждающих расходование средств на реализацию ФЦП (отчетных материалов, подтверждающих выполнение работ по контрактам, заключенных в рамках реализации ФЦП, а также документов, подтверждающих практическое применение результатов работ), со сроками реализации ФЦП.

Роснедвижимость и Росреестр проинформировали исполнителя по Проекту – ОАО «Федеральный центр проектного финансирования» об установлении срока полезного использования результатов работ по контрактам за счет МБРР: результат научных исследований – два года, программного продукта – пять лет после ввода в эксплуатацию. Поскольку изначально было определено, что затраты на различного рода исследования в рамках займа МБРР (и, соответственно, за счет софинансирования) должны признаваться как расход на момент их понесения, в ходе проверки отсутствовала возможность подтвердить обоснованность проведения тех или иных мероприятий и оценить применение их результатов на практике при создании ГКН. В 2009 – 2010 годах работы по нормативно-правовому регулированию осуществлялись Общероссийским общественным фондом «Фонд законодательных предположений» за счет средств МБРР в рамках контракта от 23 марта 2008 г.

№ 1-СА-IA-QCBS «Разработка проектов нормативно-технических документов» стоимостью 1 222,8 тыс. долларов США. То есть фактически за выполнение Минэкономразвития России установленных функций указанному фонду перечислены средства в сумме 38,1 млн. рублей. Работы принимались тематической группой «Развитие нормативно-правовой базы» под руководством директора Департамента недвижимости Минэкономразвития России А.И.Ивакина. Документальное подтверждение результатов работ по контракту и их практическое применение при создании ГКН в Росреестре отсутствует. Кроме того, выборочной проверкой выявлено отсутствие документального подтверждения выполнения работ по контрактам за счет средств федерального бюджета и за счет средств МБРР на общую сумму 453,2 млн. рублей.

В рамках мероприятия 4 предусматривалась инвентаризация архивов органов технической инвентаризации, перевод сведений об объектах капитального строительства в электронный вид, их постановка на кадастровый учет.

В связи с отсутствием в ГКН показателя «инвентаризационная стоимость объекта недвижимости» сведения об инвентаризационной стоимости ОКС по итогам инвентаризации архивов БТИ в ГКН не вносились. При переводе сведений об ОКС в электронный вид сведения о правах на недвижимое имущество, которые регистрировались БТИ до вступления в силу Федерального закона 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в среднем – около 40 процентов всех прав на недвижимое имущество, в отдельных регионах – до 80 процентов), не были переведены в электронный вид и, соответственно, не внесены в ГКН. Таким образом, у налоговых органов отсутствует возможность исчислять налог на имущество физических лиц (впоследствии – налог на недвижимое имущество) гражданам, которые зарегистрировали права на недвижимое имущество в БТИ до вступления в силу

Федерального закона 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ. Для верификации данных Росреестром представлены сведения лишь о 40 процентах общего количества земельных участков, являющихся объектами налогообложения. Сведения об инвентаризационной стоимости зданий, сооружений, помещений, объектах незавершенного строительства и их правообладателях до настоящего времени не представлены ни в одном субъекте Российской Федерации.

С 1 сентября 2012 года государственный учет ОКС ведется органами Росреестра во всех субъектах Российской Федерации, однако более чем на 60 процентов запросов органы Росреестра отказывают в выдаче информации по причине отсутствия данных вследствие неполного или некорректного переноса сведений об ОКС из отделов технической инвентаризации. В связи с этим граждане и юридические лица вынуждены за собственные средства повторно проводить работу по подготовке технической документации (технического плана) на объект недвижимости с привлечением кадастровых инженеров для представления данной документации в органы Росреестра с целью внесения сведений в ГКН. Таким образом, работа, оплаченная государством в рамках Подпрограммы в общей сумме 1 481,9 млн. рублей, повторно оплачивается правообладателями объектов недвижимости.

Отсутствие наполненного информацией ресурса подтверждено проверкой исполнения мероприятия в Управлении Росреестра по Ленинградской области, проведенной Счетной палатой Российской Федерации в мае 2013 года. Ни один из 3 791 электронного образа технических паспортов, переданных исполнителем для единственной проведенной в марте 2012 года тестовой выгрузки, не был принят, как соответствующий установленным требованиям. Информацией об общем количестве ОКС, подлежащих внесению в ГКН, Управление не располагало. При этом результаты работ приняты от исполнителя – филиала ФГУП «Ростехинвентаризация» в июне 2012 года «в полном объеме». Фактически в ГКН было загружено лишь 20 процентов сведений об объектах, переданных исполнителем.

Какая-либо информация о качестве работ по постановке объектов капитального строительства на кадастровый учет в Управлении отсутствует. Ведомственные нормативные документы, устанавливающие порядок осуществления контроля исполнения условий контрактов по переносу сведений в ГКН, Росреестром не принимались, контроль исполнения контрактов ни Росреестром, ни его территориальными органами не осуществлялся. Приемка работ на местах была сведена Росреестром к получению от субподрядчиков исполнителя – ФГУП «Ростехинвентаризация» перечней ОКС, в отношении которых изготовлены технические паспорта, не содержащие информации ни о наименовании объектов, ни их адресов, ни инвентарных номеров. Прием перечней осуществлялся по количеству страниц в них.

Отмечается, что условиями всех контрактов, заключенных Росреестром для реализации данного мероприятия, предусматривалось предоставление гарантий качества выполненных работ в общей сумме 566,8 млн. рублей (или 23 процента от общей стоимости контрактов), действующих в течение трех лет с даты сдачи-приемки работ по контрактам. Однако Росреестром все работы приняты как выполненные с надлежащим качеством.

В результате расходования средств на выполнение работ в рамках данного мероприятия в общей сумме 2 469,8 млн. рублей ожидаемый результат в части создания полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости не достигнут.

Работы по организации и проведению массовой оценки объектов недвижимости были включены в мероприятие 6 Подпрограммы. Государственная кадастровая оценка объектов недвижимости (за исключением земельных участков) проводилась Росреестром за счет средств федерального бюджета на территории всех субъектов Российской Федерации, за исключением г. Москвы и г. Санкт-Петербурга, на территории которых работы выполнялись за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Государственная кадастровая оценка недвижимости проводилась для ОКС, поставленных на государственный кадастровый учет, без предварительной синхронизации данных об объектах со сведениями о правах на них, содержащихся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее ЕГРП). Вследствие этого «оцененные» объекты недвижимости по своему составу и характеристикам могут отличаться от объектов недвижимости, на которые регистрировалось право, что не позволит вовлечь их в налоговый оборот.

По информации Росреестра, по состоянию на 1 марта 2013 года в пяти субъектах Российской Федерации (Республика Татарстан, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Московская и Ленинградская области) органами исполнительной власти субъектов нормативные правовые акты об утверждении результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости не были утверждены из-за несогласия с результатами оценки. Проверка Управления Росреестра по Ленинградской области показала, что результаты проведенной оценки не утверждены и по состоянию на 1 июня 2013 года.

Таким образом, работы в рамках данного мероприятия не выполнены, поскольку не приняты нормативные правовые акты об утверждении их результатов органами исполнительной власти всех субъектов Российской Федерации, как это предусмотрено разделом VII Подпрограммы.

В ходе выполнения работ по контрактам контрольные функции в части реализации данного мероприятия Росреестром не осуществлялись. Так, в письме начальника Управления оценки объектов недвижимости Росреестра в адрес руководителя Управления Росреестра по Ленинградской области (от 13 декабря 2012 г. № 15-1230/12) дано указание обеспечить представление в орган исполнительной власти субъекта (для последующего утверждения) сведений о кадастровой стоимости земельных участков из состава земель населенных пунктов. По мнению указанного должностного лица Росреестра,

именно сведения о земельных участках являлись результатом работ по контракту от 18 июня 2012 г. № 37Д. При этом предметом контракта стоимостью 1 543,1 млн. рублей являлось проведение массовой оценки объектов недвижимости (за исключением земельных участков).

На реализацию данного мероприятия израсходованы средства федерального бюджета в общей сумме 4 601,1 млн. рублей. Отмечается увеличение финансирования мероприятия в течение всего периода реализации Подпрограммы на 2 535,6 млн. рублей (или на 81 процент).

В рамках мероприятия 5 предусматривалось создание инфраструктуры пространственных данных ГКН с целью точного определения географического положения и согласования границ земельных участков и объектов недвижимости. До 2011 года в рамках государственных контрактов общей стоимостью 1 977,6 млн. рублей в различных регионах Российской Федерации Росреестром были проведены работы по формированию баз данных цифровой картографической основы. Без учета результатов работ по выполненным ранее контрактам, без привлечения специалистов в области картографии к разработке технического задания и составлению конкурсной документации на выполнение аналогичных работ с ООО ИНЖЕНЕРНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ЦЕНТР «СКАНЭКС» был заключен государственный контракт от 14 ноября 2011 г. № 157Д стоимостью 1 300,0 млн. рублей: за счет средств 2011 года – 604,3 млн. рублей, 2012 года – 695,7 млн. рублей. В отсутствие установленных полномочий заказчиком от Росреестра выступило Управление информационных технологий и эксплуатации систем. Информация о составителях технического задания к контракту в Росреестре отсутствует, вся документация утверждена заместителем руководителя Росреестра С.А.Сапельниковым, курирующим деятельность в указанной сфере.

Отдельные требования технического задания изначально создавали предпосылки для представления заказчику любой подходящей по названию продукции. Учитывая, что в Техническом задании требования к точности

конечного продукта (ортофотоплана) не установлены, продукт, полученный в результате выполнения работ по контракту, изначально не мог являться картографической основой ГКН, как соответствующий в указанной части требованиям пункта 2 приказа Минэкономразвития России от 28 июля 2011 г. № 375. Заявленные требования к пространственному разрешению космических снимков и точности их позиционирования на земной поверхности вызывают сомнения в возможности использования результатов работ для ведения кадастра на земельных участках, занятых городами и населенными пунктами городского типа, а также предназначенных для городского строительства и прилегающих к ним территориях. Особо отмечается, что указанные территории обеспечивают более 95 процентов общих поступлений налогов и платежей. В рамках второго этапа выполнения работ изначально предусматривалась возможность сдачи новых космических снимков территории Российской Федерации, заведомо не пригодных к использованию для целей ГКН, и, как следствие, – возможность невыполнения условий контракта.

В нарушение требований к картам и планам, являющимся картографической основой ГКН, в части их обновления не реже одного раза в три года (пункт 3 приказа Минэкономразвития России от 28 июля 2011 г. № 375) Техническим заданием определено использование архивных ортофотопланов, созданных в период с 2006 года, то есть за 6 лет до заключения контракта.

В процессе подготовки конкурсной документации рассматривался не оптимальный вариант, включающий сочетание космической съемки (труднодоступные, необжитые, неосвоенные территории) и аэрофотосъемки, а предполагалась закупка космических снимков за рубежом без учета конечных результатов. При этом требования к геометрической точности космических снимков сформулированы с применением терминов, используемых в американских стандартах и не применяемых в отечественных стандартах и нормативных документах, регулирующих данную сферу деятельности

(например, CE90 – показатель, определенный американским стандартом NMAS (US National Map Accuracy Standart; проекция Меркатора (UTM) на сфероиде WGS-84).

Кроме того, в ходе проверки не представилось возможным определить, с какой целью в Техническом задании устанавливалось требование к созданию ортофотопланов в двух системах координат: российской и американской. Особо отмечается, что поскольку всеми заинтересованными ведомствами на территории Российской Федерации используется исключительно российская система координат, результаты работ в американской системе координат не могут быть использованы в России. Следовательно, основания для пересчета в американскую систему координат отсутствовали.

Условия контракта в части поставки космических снимков высокого разрешения с наложением кадастрового деления на всю территорию Российской Федерации и опубликования материалов в открытом доступе на сайте Росреестра не согласовывались ни с Министерством обороны России, ни с ФСБ России. По условиям контракта, исполнитель должен был осуществить пересчет векторного слоя кадастрового деления в местные системы координат субъектов Российской Федерации. Однако в Техническом задании отсутствовали как ссылки на методику пересчета, так и требования к исполнителю в части наличия у него лицензии ФСБ России на работу со сведениями, составляющими государственную тайну. Поскольку на момент заключения контракта исходные данные (ключи) перехода от местных систем координат к государственным относились к документам, составляющим государственную тайну, есть все основания полагать, что данный пункт либо не исполнен, либо указанная технологическая операция выполнялась коммерческой организацией, не имеющей лицензии ФСБ России на работу с документами, составляющими государственную тайну.

Включенным в состав инспекторской группы сотрудником ФСБ России были представлены результаты двух экспертиз, проведенных по результатам

выполнения работ по первому этапу контракта. Заключение экспертов подтверждают невыполнение условий контрактов по первому этапу. Результаты работ по второму этапу на экспертизу не направлялись, однако, учитывая отсутствие в Росреестре необходимого оборудования, позволяющего оценить объем и качество поставленных материалов, можно сделать вывод о том, что проверка результатов работ по контракту на соответствие заданным требованиям не проводилась.

Согласно результатам проверки, проведенной в Ленинградской области, в ГКН внесены сведения о 28 границах населенных пунктов из общего количества 2 945 пунктов и одна граница поселения из 222 муниципальных образований области. В настоящее время невнесенные границы административно-территориальных образований Ленинградской области определены областным законодательством в виде текстового описания прохождения границ.

Согласно информации из Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, часть материалов, полученных в ходе исполнения контракта № 157Д, подпадает под действие пункта 22 Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 1203. По указанной причине полученные материалы, в соответствии с требованиями пункта 2 приказа Минэкономразвития России от 28 июля 2011 г. № 375, не могут являться картографической основой кадастра. То есть, подтверждена невозможность выполнения условий Технического задания в части доступности результатов работ по контракту неограниченному кругу лиц и их размещения в открытом доступе на сайте Росреестра.

Таким образом, картографическая основа системы ГКН, на создание которой израсходованы средства в сумме 7 112,6 млн. рублей, в рамках Подпрограммы не сформирована.

Одним из ожидаемых результатов Подпрограммы было внедрение на всей территории Российской Федерации АИС ГКН. Работы по ее разработке, внедрению, сопровождению выполнялись в рамках мероприятий 7 – 10 Подпрограммы.

Отсутствие в Росреестре Технического задания на систему, разработка которого оплачена Роснедвижимостью в 2006 году в сумме 312,0 млн. рублей, подтверждает тот факт, что АИС ГКН на федеральном уровне, как это предусматривалось паспортом Подпрограммы, не создана.

На момент проверки должностными лицами Управления заявлено о функционировании «некой» АИС ГКН, создание которой не подтверждено документально: отсутствуют документы, определяющие ее состав, в том числе и эксплуатационные. Отсутствует акт ввода в промышленную эксплуатацию указанной АИС (и ее составных частей), являющийся основанием для принятия к бюджетному учету.

Поскольку составные части системы не определены, права собственности на них, как это установлено пунктом 7 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», не оформлены установленным порядком, эксплуатация АИС и ее составных частей не допускается. В связи с этим отсутствовали правовые основания для планирования средств федерального бюджета и их расходования на эксплуатацию, модернизацию и сопровождение информационной системы, заявленной Росреестром как введенная в промышленную эксплуатацию АИС ГКН. На момент проведения проверки в субъектах функционирует АИС ГКН уровня субъекта. В эксплуатацию указанная система не введена.

В отсутствие технического задания, в котором должна быть определена структура информационной системы, научного обоснования и сопровождения системы осуществлялось расходование средств на создание, сопровождение, модернизацию и эксплуатацию различного рода программных продуктов,

подсистем и информационных систем, отдельные из которых явно не имеют отношения к целям создания ГКН (системы по учету регистрационных действий, финансово-экономической документации; система учета управления персоналом, основных средств; система поддержки принятия решений по формированию оптимального состава сотрудников), а принадлежность к ГКН остальных ничем не обоснована и не подтверждена.

Так, в ноябре-декабре 2009 года было заключено три контракта общей стоимостью 433,4 млн. рублей со сроком окончания действия – 31 декабря 2009 года:

Дата, номер	Цена (млн. руб.)	Длительность действия (дни)	Наименование работ
20 ноября 2009 г. № 124Д	130,0	12	разработка программного обеспечения для взаимодействия АИС ГКН с АИС ЕГРП*
22 декабря 2009 г. № 163Д	170,0	10	выполнение работ по первичному наполнению Федерального информационного ресурса (далее – ФИР)
28 декабря 2009 г. № 175Д	133,4	1 год	создание элементов Единой федеральной информационной системы недвижимости (далее – ЕФИСН)

Никакими нормативными правовыми актами Подпрограмма в качестве источника финансирования для создания указанных информационных ресурсов не определена. При этом отмечается, что решение о создании ТИР (Территориальный информационный ресурс – консолидированная на уровне территориального органа Росреестра база данных ЕГРП или ГКН), ФИР, ЕФИСН оформлено приказом Росреестра от 5 мая 2010 г. № П/219, то есть спустя почти полгода после заключения контрактов. Проверкой установлено, что разработка дополнительных функций ФИР и его внедрение оплачены также в 2012 году в рамках контрактов общей стоимостью 76,4 млн. рублей. По контракту от 30 ноября 2009 г. № 49-СА-ПВ-SSS за счет средств МБРР оплачены работы по разработке системы внутриведомственного взаимодействия информационных систем ГКН и государственной регистрации прав стоимостью 55,9 млн. рублей (эквивалент 1 838,7 тыс. долларов США).

* АИС ЕГРП в Росреестре отсутствует

Разработка всех технических решений и программных средств АИС ГКН, ее внедрение осуществлялись ФГУП «ФКЦ «Земля». За исключением контракта от 20 сентября 2012 г. № 132Д стоимостью 45,0 млн. рублей (исполнитель – ЗАО «Крафтвэй корпорэйшн ПЛС»), в рамках которого предусматривалось внедрение неких подсистем ГКН для повышения качества и доступности предоставления Росреестром государственных услуг, что также не предусмотрено Подпрограммой.

В нарушение требований нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере информационных технологий, на все информационные системы, подсистемы, программные продукты, разработка которых оплачена за счет средств Подпрограммы, отсутствуют эксплуатационные документы, подтверждающие факт их создания. Учет результатов выполненных работ в течение всего периода реализации Подпрограммы не велся. Ни одно из требований приказа Росреестра от 14 июня 2011 г. № П/217, регламентирующего порядок учета и хранения представляемых в Росреестр отчетных материалов и результатов работ, профильным подразделением – Управлением информационных технологий и эксплуатации систем не выполнялось с момента издания ведомственного нормативного акта. Его требования и не могли быть выполнены, поскольку в отдельных случаях предусмотренные к созданию результаты работ в виде подсистем и программных продуктов даже не представлялись на рассмотрение комиссии Росреестра в составе отчетных материалов по контрактам. При этом комиссией принимались решения об их соответствии техническим заданиям и выполнении работ в полном объеме.

Так, например, в течение одного дня – 6 июля 2012 года было заключено три государственных контракта № 42Д – № 44Д общей стоимостью 114,5 млн. рублей, условия ни одного из которых не выполнены. От исполнителя контракты подписаны и.о. директора ФГУП «Ростехинвентаризация», в состав которого вошло ФГУП ФКЦ «Земля», Ю.И.Малинской (в настоящее время – и.о. начальника Управления кадров Росреестра). Несмотря на отсутствие

документального подтверждения создания программных продуктов и представления их на рассмотрение комиссии, оплата по контрактам произведена как за работы, выполненные в полном объеме, в том числе за разработку дополнительных функций ФИР и подсистемы оказания государственных услуг.

В государственных контрактах, заключенных в разные годы реализации Подпрограммы, предусматривалось выполнение различных работ (в отдельных случаях и не относящихся к предмету и цели контракта) без указания стоимости каждой из них. По указанной причине отсутствует возможность определить, какие именно нематериальные активы предполагались к созданию, и, следовательно, объем капитальных вложений, который фактически должен быть отражен в бюджетной отчетности по соответствующему счету. По состоянию на 1 января 2013 года вложения в создание нематериальных активов, выделенные из контрактов, оплаченных за счет средств Подпрограммы, числились в общей сумме 290,1 млн. рублей.

Несмотря на отсутствие эксплуатационных документов, являющихся подтверждением создания нематериального актива, на большую часть программных продуктов, заявленных как функционирующие, Федеральной службой по интеллектуальной собственности выданы свидетельства о регистрации права Российской Федерации. Так, проверкой установлено, что на регистрацию прикладного программного обеспечения стоимостью 32,5 млн. рублей, разработанного в рамках контракта № 52-СА-ИПА-QBS за счет средств МБРР, представлены лишь фрагменты исходного текста программы и фрагменты экранных изображений, которые не могут служить подтверждением создания того или иного нематериального актива. Таким образом, установить в ходе данной проверки, правообладателем какого продукта стала Российская Федерация, не представилось возможным.

Как отражено в отдельных протоколах принятия результатов работ по контрактам, программные средства должны быть размещены в Фонде алгоритмов и программ (далее – ФАП) ФГУП ФКЦ «Земля». Одним из

результатов работ по контракту от 13 декабря 2010 г. № 171Д стоимостью 72,8 млн. рублей определена разработка программных средств формирования единого массива сведений ЕГРП и ГКН (не предусмотренная Подпрограммой), которые должны быть установлены на программном комплексе ФГУП «ФКЦ «Земля».

Ведение ФАП (хранилище прикладного программного обеспечения) осуществляется ФГУП «ФКЦ «Земля» в отсутствие правовых оснований, так как в нарушение требований приказа Росреестра от 14 июня 2011 г. № П/217 конкурс по выбору организации для ведения ФАП не проводился, договор с ФГУП «ФКЦ «Земля» на выполнение функций по ведению ФАП Росреестром не утверждался. Поскольку в самом Росреестре отсутствуют документы, подтверждающие создание разработанных и используемых в его деятельности программных продуктов и информационных систем, есть все основания полагать, что выполнение Росреестром установленных функций напрямую зависит от устойчивости договорных отношений с «ФКЦ «Земля» (в настоящее время филиал ФГУП «Ростехинвентаризация») – коммерческой организацией, основной целью создания которой является извлечение прибыли.

Все протоколы комиссий по приемке работ по государственным контрактам, заключенным в рамках данного мероприятия, утверждались заместителем руководителя Росреестра С.А.Сапельниковым в рамках установленных соответствующими приказами Росреестра полномочий (за исключением работ по контракту за счет средств МБРР). Работы по контрактам, подвергшимся выборочной проверке, принимались комиссией из числа сотрудников различных подразделений (в том числе и непрофильных) Росреестра под председательством начальника Управления информационных технологий и эксплуатации систем О.Ф.Шварца и заместителя начальника управления А.А.Шафранской. Отмечается отсутствие у начальника управления профильного образования. Его заместитель А.А.Шафранская – должностное лицо, чья подпись значится практически на всех документах, подтверждающих «соответствие» качества и объема результатов работ по созданию

информационных ресурсов требованиям условий контрактов, не имеет какого-либо технического образования. При этом до назначения на занимаемую должность в течение полутора лет возглавляла центр управления проектами ФГУП «ФКЦ «Земля».

В нарушение требований пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 723 «О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем» правовые акты о порядке и сроках ввода в эксплуатацию федеральных государственных систем (оформленные в установленном порядке) не приняты.

В нарушение требований пункта 9 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (устанавливает обязательность обеспечения государственными органами достоверности и актуальности информации), размещенная в Реестре информационных систем на сайте Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) официальная информация об информационных ресурсах Росреестра является недостоверной. Так, например, в сведениях об АИС ГКН уровня субъекта указано, что данная система введена в эксплуатацию по результатам исполнения контракта от 22 февраля 2006 г. № К-06/09. Отмечается, что данный контракт был заключен на выполнение работ по проектированию и разработке системы кадастра недвижимости, техническое задание на которую в Росреестре отсутствует.

На запрос Счетной палаты Российской Федерации о расходах, произведенных Росреестром на обеспечение за счет Подпрограммы зарегистрированных информационных ресурсов, заместителем руководителя Росреестра, курирующим деятельность в сфере информационных технологий С.А.Сапельниковым, представлена информация, не соответствующая данным, размещенным на сайте Роскомнадзора, и также являющаяся недостоверной. Так, в представленных данных отсутствовала какая-либо информация об эксплуатации и модернизации систем, включая ГКН. При этом на сопровождение ГКН (то есть фактически на эксплуатацию) в рамках

Подпрограммы израсходованы средства в сумме 1 671,2 млн. рублей. Проверкой выявлены работы по модернизации различных подсистем, отнесенных Росреестром к ГКН и оплаченных за счет средств Подпрограммы в общей сумме 164,1 млн. рублей.

В связи с выявленными фактами отмечается, что в соответствии с пунктом 7 Положения о Федеральной государственной информационной системе учета информационных систем, создаваемых и приобретаемых за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2012 г. № 644), орган государственной власти несет ответственность за полноту и достоверность сведений, размещаемых в системе учета информационных систем.

В соответствии с полномочиями, определенными подпунктом 4 пункта 1 статьи 36 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», С.А.Сапельникову был направлен запрос с предложением представить письменное объяснение по фактам допущенного необоснованного и неправомерного расходования средств федерального бюджета, а также представления недостоверной информации на запрос Счетной палаты Российской Федерации.

В связи с непредставлением запрошенной информации на момент передачи акта на ознакомление руководителю Росреестра, был составлен акт по факту создания препятствий инспекторам Счетной палаты Российской Федерации в проведении контрольного мероприятия, являющийся приложением № 4 к Акту проверки.

Проверкой установлено: расходы на создание ГКН произведены в общей сумме 1 545, 2 млн. рублей, из которых почти половина (720,5 млн. рублей, или 47 процентов) израсходована Росреестром нецелевым образом.

На реализацию мероприятия по внедрению АИС ГКН израсходованы средства в общей сумме 1 611,9 млн. рублей. Проверкой установлено, что в период с 2010 по 2012 годы в рамках заключенных контрактов в общей сумме

293,3 млн. рублей оплачены работы, не предусмотренные Подпрограммой. Так, например, оплачены работы по внедрению подсистем Официального сайта, созданию механизма доступа к ЕГРП, повышению обоснованности принимаемых руководством Росреестра решений; оплачено внедрение ТИР, процессы управления персоналом. Учитывая, что с момента создания Росреестра работы по данному мероприятию оплачены в общей сумме 571,2 млн. рублей, более половины средств израсходовано нецелевым образом.

На сопровождение АИС ГКН израсходованы средства в общей сумме 1 671,2 млн. рублей. Поскольку ни один из заявленных Росреестром, как функционирующий, информационный ресурс, нематериальный актив, созданные за счет средств Подпрограммы, к бюджетному учету не принят, правовые основания для расходования средств федерального бюджета на их эксплуатацию и модернизацию отсутствовали. Расходы произведены также в отсутствие документов, определяющих состав программно-технических средств, что не позволило определить полноту, обоснованность, объем затрат и полноту выполнения работ в рамках заключенных контрактов. Поскольку проведение технического обслуживания и ремонта проводят по эксплуатационной, ремонтной или технологической документации, утвержденной установленным порядком, в ее отсутствие необходимость, периодичность, объем и методика выполняемых работ ничем не определены. В связи с этим можно сделать вывод о неправомерности расходования средств на сопровождение заявленной как функционирующая АИС ГКН в сумме 1 197,2 млн. рублей.

Правомерность расходования средств федерального бюджета на указанные цели можно установить только после проведения инвентаризации технических средств с одновременной проверкой отметок в документации о проведении на них технического обслуживания.

Проверкой выявлены факты заключения контрактов на сопровождение различных систем, не относящихся к АИС ГКН, общей стоимостью 474,0 млн. рублей, что является нецелевым расходованием средств.

Документальное подтверждение расходования средств на реализацию мероприятия 9 по развертыванию транспортной среды на основе IP-сети телекоммуникационной системы, израсходованных Роснедвижимостью в 2006 году в общей сумме 290,0 млн. рублей, в Росреестре отсутствует.

Сопровождение и развитие транспортной среды на основе IP-сети телекоммуникационной системы Росреестра и подведомственных ему организаций оплачено в рамках мероприятия 11 Подпрограммы. Расходы на указанные цели произведены в сумме 1 626,5 млн. рублей, из них Росреестром – в сумме 1 080,3 млн. рублей.

Выявлен факт оплаты работ ЗАО «ТЕХНОСЕРВЪ А/С» в сумме 80,7 млн. рублей, которое, согласно отчетным данным, в течение пяти дней провело обследование подразделений во всех субъектах Российской Федерации и представило технический проект модернизации объединенной ИТ-инфраструктуры территориальных органов и центрального аппарата Росреестра. Выполнение работ в отдельных регионах (например, Самарская, Сахалинская, Ярославская области) ничем не подтверждено, технический проект составлен с нарушениями требований соответствующих ГОСТов. Представленные материалы не содержали обоснования необходимости проведения работ по модернизации с представлением расчетов достижения предполагаемого экономического либо иного эффекта.

Поскольку в дальнейшем контракт на разработку рабочей документации (как следующего этапа работ после составления технического проекта) не заключался, средства в сумме 80,7 млн. рублей израсходованы безрезультатно.

В период 2010 – 2012 годов контракты на оказание услуг по предоставлению каналов для обмена информацией заключались в отсутствие оснований. Так, в 2010 году расходы произведены в общей сумме 213,4 млн. рублей. В 2011 – 2012 годах с ООО «Ростелеком» заключалось два контракта: один – за счет текущей деятельности, второй – за счет Подпрограммы. При различных названиях контрактов их технические задания были идентичны. Например, в 2012 году за счет средств на содержание

территориальных органов заключен контракт стоимостью 853,6 млн. рублей «Сопровождение защищенной сети передачи данных федерального и регионального уровней», за счет средств Подпрограммы – «Сопровождение транспортной среды на основе IP-сети телекоммуникационной системы Росреестра и подведомственных ему организаций» стоимостью 381,4 млн. рублей. Обоснования для включения территориальных органов Росреестра в тот или иной контракт отсутствуют. Так, из 26 республик Российской Федерации только 4 субъектам (15 процентов): Республикам Башкортостан, Чувашия, Тыва и Удмуртия предоставлены «защищенные» каналы связи; нет их, например, в Камчатском крае, Еврейской автономной области, Ямало-Ненецком автономном округе. При этом в остальных республиках и в указанных округах развернута транспортная среда, но нет защищенной сети передачи данных. Данный факт свидетельствует о том, что либо не все каналы, по которым осуществляется обмен информацией между подразделениями Росреестра, защищены, либо не все территориальные управления Росреестра включены в состав IP-сети. В 2011 – 2012 годах средства израсходованы в общей сумме 786,2 млн. рублей.

Поскольку расходование средств на сопровождение IP-сети телекоммуникационной системы Росреестра и подведомственных ему организаций осуществляется за счет средств на обеспечение текущей деятельности Росреестра, расходование на указанные цели средств Подпрограммы в сумме 999,6 млн. рублей является нецелевым расходованием бюджетных средств.

Создание инфраструктуры системы государственного кадастра недвижимости производилось в рамках мероприятий 2 (период 2006 – 2008 годы) и 12 (период 2009 – 2012 годы). В период 2006 – 2008 годы расходы произведены в сумме 5 094,0 млн. рублей (без учета расходов в рамках ФАИП, которые в течение всего периода реализации Подпрограммы составили 5 016,6 млн. рублей). При этом в период действия Подпрограммы отмечается

увеличение объема финансирования на реализацию данного мероприятия на 178 процентов.

Создание инфраструктуры АИС ГКН, заявленной как функционирующая система, в части оснащения ее программно-техническими средствами, осуществлялось без учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в данной области. Целесообразность закупки того или иного оборудования для целей создания инфраструктуры системы не обосновывалась, поставка технических средств за счет Подпрограммы производилась в отсутствие какого-либо основания, что, в свою очередь, не исключает возможность возникновения коррупционных рисков при размещении заказов на приобретение товаров. Вследствие этого в ходе данной проверки не представилось возможным определить, что именно (в части инфраструктуры) создано Росреестром в рамках данного мероприятия в 2009 – 2012 годах за счет средств Подпрограммы в общей сумме 3 382,0 млн. рублей.

Фактически «создание инфраструктуры» производилось путем направления Управлением информационных технологий в территориальные органы и подведомственные учреждения запросов об их потребностях в различных технических средствах с учетом норм положенности и выполняемых задач, а именно: серверах для ведения АИС ГКН, серверах для ведения АИС ЕГРП, серверах для прочих информационных систем и другом оборудовании для выполнения установленных функций.

Так, для обеспечения текущей деятельности подведомственных учреждений с ЗАО «Крафтвэй корпорэйшн» был заключен государственный контракт от 12 декабря 2011 г. № 2011.61927 стоимостью 406,6 млн. рублей, с ЗАО «ТЕХНОСЕРВЪ А/С» – от 21 августа 2012 г. № 2012.100692 стоимостью 402,4 млн. рублей, от 30 августа 2012 г. № 2012.102618 стоимостью 101,1 млн. рублей и другие контракты.

Несмотря на невыполнение условий последних двух контрактов, правом истребования пени Росреестр своевременно не воспользовался, в связи с чем неустойка не могла применяться. Так, учитывая, что на момент окончания

проверки условия контракта от 30 августа 2012 г. № 2012.102618 на поставку оборудования с представлением в обязательном порядке актов его тестирования так и не были выполнены, размер пени составил 205,4 млн. рублей, а размер обеспечения исполнения контракта, право взыскания которого также не реализовано, определен в сумме 30,3 млн. рублей. Отмечается, что Заказчиком (в лице заместителя руководителя Росреестра С.А.Сапельникова) в нарушение условий контракта работы приняты и оплачены в декабре 2012 года с необоснованным подтверждением соответствия фактического качества поставленного оборудования (без представленных актов тестирования) и указанием оценочной стоимости невыполненных мероприятий тестирования в сумме 10,2 млн. рублей. Информация о том, кто, на каком основании и каким образом произвел расчет указанной суммы, в Росреестре отсутствует.

Установлено, что часть серверов, поставленных ЗАО «ТЕХНОСЕРВЪ А/С» в рамках контракта от 16 ноября 2011 г. № 2011.50104 стоимостью 244,2 млн. рублей, в течение 2012 года была снята с производства.

В управлении информационных технологий и эксплуатации систем отсутствует информация об оборудовании стоимостью 1,5 млн. рублей, поставленного ООО «РТКомм.РУ» в рамках контракта от 2 декабря 2010 г. № 164Д стоимостью 58,2 млн. рублей.

На обучение специалистов (мероприятие 13) в течение всего периода реализации Подпрограммы израсходованы средства в сумме 568,1 млн. рублей.

Отмечается, что в название данного мероприятия было внесено изменение в части переименования Роснедвижимости в Росреестр. При этом изменения в полномочия не вносились. Таким образом, данное мероприятие с включением в него полномочий Росреестра с учетом регистрационных функций, перестало соответствовать целям и задачам, определенным паспортом Подпрограммы, в части предоставления сведений только лишь из ГКН.

Обоснованные расчеты количества специалистов, которых необходимо было обучить, в Росреестре отсутствуют. Отсутствуют также сведения о

применении экономических нормативов стоимости образовательных услуг, использованных при определении объема финансирования в целом по данному мероприятию Подпрограммы. При расчете количества сотрудников, направляемых на обучение, не учитывалась общая их численность, а также количество специалистов, уже прошедших обучение. В связи с отсутствием состава программно-технических средств АИС ГКН, отсутствовала возможность расчета количества автоматизированных рабочих мест, являющегося основанием для определения количества специалистов по выдаче сведений из ГКН, которые должны пройти обучение, и, как следствие, стоимости обучения. Тематика обучения предлагалась структурными подразделениями Росреестра, исходя не из потребности для целей создания ГКН, а с учетом текущей деятельности подразделений.

Например, название одной из программ обучения по контракту от 5 мая 2012 г. № 21Д – «Создание единой федеральной системы в сфере государственной регистрации прав на недвижимость и государственного кадастрового учета» (то есть ЕФИСН); один из пунктов второй программы – «Знакомство с архитектурой и элементами Портала Росреестра». Проверкой установлено отсутствие документального подтверждения существования «предметов» обучения, не предусмотренных Подпрограммой. На обучение по указанным темам израсходованы средства в общей сумме 19,5 млн. рублей.

При обосновании начальной цены за основу принимался объем доведенных лимитов бюджетных обязательств на год. Как отражено в конкурсной документации к одному из контрактов, в течение 2012 года необходимо было обучить 3 539 специалистов «израсходовав на эти цели 50,0 млн. рублей».

В ходе проверки были произведены расчеты стоимости обучения с применением установленных нормативов, по результатам которых выявлено: обоснованная начальная цена всех контрактов должна быть ниже на 60,8 млн. рублей, или на 43 процента, чем расходы, произведенные Росреестром в сумме 143,6 млн. рублей.

В рамках мероприятия 2 «в» осуществлялось строительство, реконструкция и приобретение административных зданий Росреестра. За весь период реализации Подпрограммы построено и реконструировано 19 объектов, 18 из которых введены в эксплуатацию. Приобретено 19 объектов недвижимости.

Особо отмечается проведение реконструкции с элементами реставрации объекта по адресу: г. Москва, Чистопрудный бульвар, д. 6/19, стр. 1. Вместо предусмотренного проектной документацией срока выполнения работ на объекте – 24 месяца, реконструкция и реставрация осуществляются в течение 7 лет. Выявлено невыполнение ряда оплаченных работ на сумму 92,2 млн. рублей, которое в бюджетной отчетности никак не отражено. Работы по указанному объекту оплачены в общей сумме 2 265,9 млн. рублей, из них за счет Подпрограммы – в сумме 1 688,5 млн. рублей (треть капитальных вложений на все объекты, предусмотренные Подпрограммой). Кроме того, без согласования с Москомнаследия, то есть в отсутствие правовых оснований, Росреестром были внесены в Минфин России предложения по перераспределению средств в рамках текущего финансирования на 2012 год и выделению дополнительных средств. В качестве обоснования в Минфин России был представлен объем неких дополнительных реставрационных работ, определенных Росреестром самостоятельно без согласования с Комитетом по культурному наследию г. Москвы (далее – Москомнаследия). Вся документация по проведению работ по указанному объекту и обращения в Минфин России подписаны в рамках установленных полномочий заместителем руководителя Росреестра Ю.А.Акиньшиным. Отмечается позиция Минэкономразвития России: в письме за подписью заместителя Министра О.Г.Савельева указано, что выполнение реставрационных и отделочных работ на объекте капитального строительства Росреестра должны осуществляться за счет текущего финансирования. И это при том, что все средства на реставрационные работы, предусмотренные проектной документацией и согласованные с Москомнаследия, на тот момент уже были израсходованы в

рамках Подпрограммы в период 2006-2009 годы в объеме, превышающем расходы, определенные проектной документацией. Отчетность по установленной форме ежегодно представлялась в Минэкономразвития России. Выделенные средства были израсходованы в сумме 573,9 млн. рублей.

В 2012 году на объекте одновременно проводились работы по реконструкции и реставрации, в конце года, кроме того, и ремонтно-строительные работы. Оплата всех работ произведена в полном объеме до конца 2012 года. По состоянию на 31 мая 2013 года работы на объекте не завершены (осуществляется монтаж лифтов, продолжаются отделочные работы).

Согласно данным Аналитической справки Отчета о ходе реализации Подпрограммы и ФАИП, направленного в Минэкономразвития России, «по состоянию на 1 января 2013 года все работы по Зданию выполнены в полном объеме за счет средств, предусмотренных ФАИП». Таким образом, представленная в Минэкономразвития России информация в указанной части является недостоверной.

Проверкой выявлено невыполнение установленных Минэкономразвития России полномочий в части осуществления контроля деятельности Росреестра, определенных пунктом 2 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437.

По мнению специалистов, стоимость обслуживания объекта после ввода его в эксплуатацию составит порядка 80 млн. рублей в год, что больше стоимости аренды всех помещений для размещения центрального аппарата в 2012 году в среднем на 10 млн. рублей. Учитывая, что в здании предусмотрено размещение 348 сотрудников центрального аппарата Росреестра при штатной численности – 691 единица, ввод объекта в эксплуатацию не решит вопрос с размещением сотрудников Росреестра.

Комплексная система информатизации, автоматизированного управления и связи данного объекта (далее – КСИАС), на создание которой израсходованы

средства Подпрограммы в сумме 587,3 млн. рублей, отсутствует. В нарушение требований статьи 5 Федерального закона от 21 ноября 1996 г. № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» (устанавливает обязательность своевременной регистрации на счетах бухгалтерского учета всех хозяйственных операций и результатов инвентаризации без каких-либо пропусков или изъятий) в течение нескольких лет в федеральном органе исполнительной власти учет основных средств не велся. В ходе проведенной в первый раз в 2012 году инвентаризации выявлено хищение части оборудования в сумме 129,2 млн. рублей; проверкой установлена невозможность использования отдельных частей оставшегося оборудования в сумме 123,7 млн. рублей и отсутствие в Росреестре информации о местонахождении части технических средств, являющихся федеральным имуществом, на сумму 334,4 млн. рублей.

В ходе проверок объектов, на которых, согласно документам, размещено оборудование Росреестра, с участием сотрудников ФСБ России были составлены два акта об отсутствии технических средств (в том числе приобретенных для создания КСИАС), являющихся основными средствами Росреестра. Так, в соответствии с заключенными контрактами Росреестра на технологическую площадку по адресу: г. Москва, Варшавское ш., д. 125, стр. 16 (в помещении размещается ООО «ТрастИнфо», с которым у Росреестра отсутствуют какие-либо оформленные отношения) было передано оборудование стоимостью 260,1 млн. рублей. Проверкой выявлено отсутствие сервера стоимостью 41,1 млн. рублей. Установить принадлежность представленных к сверке технических средств общей стоимостью 219,0 млн. рублей к основным средствам Росреестра не представилось возможным из-за отсутствия каких-либо опознавательных знаков, позволяющих произвести их идентификацию с техническими средствами, перечисленными в акте приема-передачи оборудования. На переданном оборудовании должна была осуществляться, в том числе, и работа с персональными данными, в связи с чем в контрактах устанавливались требования к ограничению физического доступа к монтажным шкафам и физической изоляции оборудования. Требования в

указанной части не выполнены. (Акт от 12 апреля 2013 года, являющийся приложением № 2 к Акту проверки).

При посещении помещения («серверной»), в котором размещено оборудование по адресу: г. Москва, Чистопрудный бульвар, д. 6/19, стр. 1 идентифицировать имеющиеся технические средства как основные средства Росреестра не представилось возможным, поскольку всего лишь семь единиц оборудования имели инвентарные номера Росреестра. В отсутствие правовых оснований в помещении находились представители ООО «ТехноКАД», выполняющие работы, осуществление которых возложено в соответствии с контрактом по сопровождению информационно-телекоммуникационной структуры от 1 марта 2013 г. № 2013.12663 стоимостью 110,9 млн. рублей на ЗАО «Крафтвэй корпорэйшн». В нарушение условий контракта, не предусматривающих привлечение к выполнению работ третьих лиц, ООО «ТехноКАД» было привлечено к работам в качестве субподрядчика по договору от 1 марта 2013 г. № 79-13 стоимостью 16,5 млн. рублей. Установлено, что в качестве субподрядчика на выполнение аналогичных работ данная фирма привлекалась и в предыдущие периоды. При проверке выполнения работ по сопровождению установлено отсутствие перечня оборудования, подлежащего обслуживанию, а также отсутствие эксплуатационной документации на все технические средства. (Акт от 23 мая 2013 года, приложение к Акту проверки № 3).

Акт проверки подписан проверяемой стороной без возражений.

Выводы:

1. На создание ГКН в течение всего периода реализации Подпрограммы израсходованы средства федерального бюджета в общей сумме 42 255,1 млн. рублей, в том числе: средства, выделенные на реализацию Подпрограммы, – в сумме 39 056,0 млн. рублей, заемные средства МБРР по Проекту – в сумме 2 586,7 млн. рублей, средства софинансирования – в сумме 612,4 млн. рублей. Расходы составили 98 процентов от доведенного объема лимитов бюджетных обязательств.

2. Проверкой выявлено несоответствие сведений о произведенных расходах, отраженных в отчетных материалах, представленных в Минэкономразвития России в сумме в сумме 41 546,5 млн. рублей, данным бюджетной отчетности в сумме 41 642,7 млн. рублей. Разница составила 96,2 млн. рублей.

Отсутствие разработанной Минфином России финансовой отчетности по федеральным целевым программам (подпрограммам) в разрезе мероприятий по годам реализации делает невозможным осуществление контроля за целевым и эффективным расходованием средств федерального бюджета в течение всего периода реализации программ.

3. На момент окончания действия Подпрограммы система государственного кадастрового учета объектов недвижимости на всей территории Российской Федерации, включая внедрение на территории Российской Федерации АИС ГКН, информационно наполненная сведениями об объектах недвижимости и являющаяся источником формирования налоговой базы, не создана. Цели и задачи, предусмотренные Подпрограммой, не реализованы.

4. С момента создания Росреестра средства Подпрограммы использовались не на цели, предусмотренные Подпрограммой для создания ГКН, а в качестве дополнительного источника финансирования на обеспечение текущей деятельности Росреестра.

Выборочной проверкой выявлены финансовые нарушения в общей сумме 23 812,4 млн. рублей:

нецелевое расходование средств в сумме 2 506,9 млн. рублей;

неэффективное расходование средств в сумме 5 787,6 млн. рублей;

расходование средств в отсутствие правовых оснований в сумме 5 153,1 млн. рублей;

безрезультатные расходы в сумме 8 185,0 млн. рублей;

расходование средств в отсутствие документального подтверждения результатов работ в сумме 491,3 млн. рублей;

необоснованные расходы на строительство и реконструкцию здания центрального аппарата по адресу: Чистопрудный б-р, д. 6/19, стр. 1 в сумме 1 688,5 млн. рублей.

Таким образом, более половины всех расходов произведены с нарушением требований законодательства.

5. Установлены факты представления должностными лицами Росреестра недостоверной информации об итогах реализации Подпрограммы в Минэкономразвития России и в Счетную палату Российской Федерации.

6. Проверкой выявлено невыполнение установленных Минэкономразвития России полномочий в части осуществления контроля деятельности Росреестра.

7. С момента создания Росреестра ни Минэкономразвития России (в рамках установленных полномочий в части нормативно-правового регулирования), ни Росреестром предложений по корректировке Подпрограммы с учетом изменившихся функций, определенных заказчику программы, в Правительство Российской Федерации не вносилось. При внесении изменений в Подпрограмму ни ее цели и задачи, ни результаты, ожидаемые в ходе выполнения мероприятий с учетом установленных Росреестру функций и полномочий (в части регистрации прав), не корректировались.

За работы по нормативно-правовому регулированию, то есть за выполнение Минэкономразвития России установленных функций, исполнителю по контракту за счет средств займа МБРР – Фонду законодательных предположений перечислены средства в сумме 38,1 млн. рублей. Документальное подтверждение выполнения работ отсутствует.

8. Изменения в паспорт Подпрограммы вносились не по расчетной потребности, исходя из целесообразности и обоснованности принимаемых решений, а по результатам уже произведенных расходов.

9. До настоящего времени не урегулирован в правовом отношении вопрос создания единого технологического процесса государственного кадастрового

учета объектов недвижимости и государственной регистрации прав на них, без которого не может быть решена задача создания единой федеральной системы в указанной сфере.

10. Отсутствуют нормативные правовые документы, взаимоувязывающие сроки хранения материалов, обосновывающих принятие тех или иных решений в ходе реализации федеральных целевых программ (подпрограмм), результатов работ по заключенным государственным контрактам и документов, подтверждающих их практическое применение при реализации мероприятий программ.

11. Ожидаемый результат в части создания полного и достоверного источника информации об объектах недвижимости, используемого в целях налогообложения, не достигнут. Более 60 процентов сведений об объектах недвижимости либо не внесены в ГКН, либо внесены некорректно. По указанной причине граждане и юридические лица вынуждены за собственные средства повторно проводить работы по подготовке технической документации (технического плана) на объект недвижимости с целью внесения сведений в ГКН. Таким образом, работы, оплаченные государством в рамках Подпрограммы в сумме 4 626,9 млн. рублей, частично повторно оплачиваются правообладателями объектов недвижимости. Информация о степени наполнения ГКН данными об объектах недвижимости и их качестве в Росреестре отсутствует. Контроль качества переноса сведений из отделов технической инвентаризации распорядительными документами Росреестра не предусматривался и на местах не осуществлялся.

Претензии к исполнителю работ по контрактам – ФГУП «Ростехинвентаризация» в части обеспечения гарантий качества выполненных работ в течение трех лет с даты их сдачи-приемки Росреестром не предъявлены.

12. Работы по массовой оценке объектов недвижимости на момент окончания Подпрограммы не были приняты в пяти субъектах Российской Федерации. В отдельных субъектах Российской Федерации акт об утверждении

результатов оценки не принят до настоящего времени. Контрольные функции выполнения работ по массовой оценке Росреестром не осуществлялись.

13. Картографическая основа системы ГКН не создана. Географическое положение земельных участков и объектов недвижимости не определено, их границы не согласованы.

При выполнении работ по созданию картографической основы выявлены грубейшие нарушения требований, предъявляемых нормативными правовыми актами к работе со сведениями, составляющими государственную тайну. Не установлены причины включения в условия контракта требований к применению при выполнении работ американских стандартов и пересчета результатов работ в американскую систему координат, которая в Российской Федерации не используется.

14. Автоматизированная информационная система ГКН, внедрение которой предусматривалось на всей территории Российской Федерации, не создана.

Поскольку составные части «некой» функционирующей информационной системы не определены, права собственности на них, как это установлено пунктом 7 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ, не оформлены установленным порядком, эксплуатация АИС и ее составных частей не допускается. В связи с этим отсутствовали правовые основания для планирования средств федерального бюджета и их расходования на эксплуатацию, модернизацию и сопровождение информационной системы, заявленной Росреестром, как «введенную в промышленную эксплуатацию АИС ГКН».

15. В отсутствие технического задания, определяющего структуру информационной системы, научного обоснования и научного сопровождения системы осуществлялось расходование средств на создание, внедрение, сопровождение, модернизацию и эксплуатацию различного рода программных продуктов, подсистем и информационных систем, отдельные из которых явно

не имеют отношения к целям создания ГКН, а принадлежность к ГКН остальных ничем не обоснована и не подтверждена.

16. В нарушение требований нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере информационных технологий, на все информационные системы, подсистемы, программные продукты, разработка которых оплачена за счет средств Подпрограммы, отсутствуют эксплуатационные документы, подтверждающие факт их создания. Учет результатов выполненных работ в течение всего периода реализации Подпрограммы не велся.

17. В нарушение требований пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 723 правовые акты о порядке и сроках ввода в эксплуатацию федеральных государственных систем (оформленные в установленном порядке) не приняты.

18. В нарушение требований пункта 9 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ размещенная в Реестре информационных систем на сайте Роскомнадзора официальная информация об информационных ресурсах Росреестра является недостоверной.

19. Ведение Фонда алгоритмов и программ осуществляется ФГУП «ФКЦ «Земля» в отсутствие правовых оснований. Поскольку в самом Росреестре отсутствуют документы, подтверждающие создание разработанных и используемых в его деятельности программных продуктов и информационных систем, есть все основания полагать, что выполнение Росреестром установленных функций напрямую зависит от устойчивости договорных отношений с «ФКЦ «Земля» (в настоящее время – филиал ФГУП «Ростехинвентаризация») – коммерческой организацией, основной целью создания которой является извлечение прибыли.

20. По состоянию на 1 января 2013 года вложения в создание нематериальных активов, выделенные из контрактов, оплаченных за счет средств Подпрограммы, числились в общей сумме 290,1 млн. рублей. Информация об общем количестве программных продуктов, предполагаемых к

созданию в рамках заключенных контрактов, и их стоимости отсутствует. По указанной причине не представилось возможным установить объем капитальных вложений в создание нематериальных активов, который должен быть отражен в бюджетной отчетности.

21. На отдельные программные продукты Федеральной службой по интеллектуальной собственности выданы свидетельства о регистрации права. В связи с отсутствием эксплуатационных документов, являющихся подтверждением создания нематериальных активов, установить, правообладателем чего стала Российская Федерация, в ходе данной проверки не представилось возможным.

22. Создание инфраструктуры АИС ГКН, заявленной как функционирующая система в части оснащения ее программно-техническими средствами, осуществлялось без учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в данной области. Целесообразность закупки того или иного оборудования для целей создания инфраструктуры системы и обоснование его стоимости отсутствует. В отсутствие правовых оснований на указанные цели израсходованы средства в сумме 3 382,0 млн. рублей.

23. Экономические нормативы стоимости образовательных услуг при определении стоимости контрактов на обучение специалистов не применялись. Тематика обучения предлагалась структурными подразделениями Росреестра, исходя не из потребности для целей создания ГКН, а с учетом текущей деятельности подразделений. Проверкой установлено отсутствие в отдельных случаях документального подтверждения существования «предметов» обучения.

24. Работы по реконструкции с элементами реставрации здания по адресу: Москва, Чистопрудный бульвар, д. 6/19, стр. 1, вместо предусмотренных проектной документацией двух лет, осуществляются в течение 7 лет. До настоящего времени работы не завершены. При этом по документам оплата всех работ в полном объеме произведена в декабре 2012 года. На указанные работы израсходованы средства в общей сумме 2 265,9

млн. рублей, из них за счет Подпрограммы – в сумме 1 688,5 млн. рублей (треть капитальных вложений на все объекты, предусмотренные Подпрограммой). За время проведения работ выявлено невыполнение ряда оплаченных работ на сумму 92,0 млн. рублей, которое в бюджетной отчетности никак не отражено. Без согласования с Москомнаследия, то есть в отсутствие правовых оснований, Росреестром были внесены в Минфин России предложения по перераспределению средств в рамках текущего финансирования на 2012 год и выделению дополнительных средств на реставрацию. Выделенные средства были израсходованы в сумме 573,9 млн. рублей. Отмечается, что в период 2006 – 2009 годов все средства на указанные цели были израсходованы в объеме, превышающем расходы, определенные проектной документацией.

По мнению специалистов, стоимость обслуживания объекта после ввода его в эксплуатацию составит порядка 80 млн. рублей в год, что больше стоимости аренды помещений в 2012 году в среднем на 10 млн. рублей. При этом ввод здания в эксплуатацию не решит вопрос с размещением сотрудников центрального аппарата.

25. Комплексная система информатизации, автоматизированного управления и связи данного объекта (КСИАС) стоимостью 587,3 млн. рублей не создана: выявлено хищение части оборудования в сумме 129,2 млн. рублей; проверкой установлена невозможность использования отдельных частей оставшегося оборудования в сумме 123,7 млн. рублей и отсутствие в Росреестре информации о местонахождении части технических средств, являющихся федеральным имуществом, на сумму 334,4 млн. рублей.

26. Проверкой выполнения законодательства в сфере размещения заказов для реализации Подпрограммы установлено: объемы бюджетного финансирования на приобретение тех или иных видов товаров и услуг экономически не обосновывались; начальная (максимальная) цена контрактов, являющаяся отправной точкой при определении экономии, достигнутой при

размещении заказа, определялась, исходя из выделенных лимитов бюджетных обязательств.

При выявленных многочисленных нарушениях исполнителями условий контрактов Росреестр ни разу не воспользовался правом взыскания с исполнителя сумм в размере обеспечения контрактов, которые в отдельных случаях составляли 33 процента общей стоимости контрактов. Так же как не было использовано право взыскания пени за несвоевременное исполнение обязательств по контрактам. Не предъявлены претензии к исполнителю в части обеспечения гарантий качества работ по переносу сведений в ГКН в общей сумме 566,8 млн. рублей.

Выявлены факты перечисления исполнителю – ФГУП «Ростехинвентаризация» авансовых платежей в общей сумме 1 110,9 млн. рублей, не предусмотренных условиями контрактов. Перечисление аванса в сумме 1 000,0 млн. рублей явилось причиной нарушения требований Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ в части размера обеспечения контракта.

При размещении заказов Управлением информационных технологий и эксплуатации систем выявлены многочисленные факты заключения контрактов в отсутствие правовых оснований; несоответствия работ (услуг), выполнение которых предусмотрено условиями контракта, предмету самого контракта; оплаты результатов работ по контрактам в отсутствие представленных результатов работ, предусмотренных их условиями. В отдельных контрактах отсутствовало подтверждение обоснованности отнесения тех или иных работ к мероприятиям Подпрограммы. В ряде контрактов изначально не предполагалось выполнение работ в соответствии с требованиями действующего законодательства, и создавались предпосылки к невозможности проверки результатов работ. Выявлены случаи включения в различные контракты одних и тех же работ и их «двойной» оплаты.

Установлены факты привлечения субподрядчиков по контрактам, условиями которых их привлечение не предусматривалось. При этом выявлено завышение цены контракта почти в семь раз.

Установлены многочисленные нарушения выполнения условий контрактов на поставку оборудования.

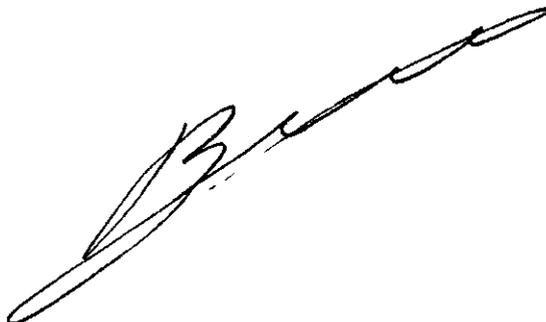
Отмечается перечень фирм, являющихся исполнителями практически по всем контрактам, заключенным Росреестром на выполнение работ в области информационных технологий (по разработке технических решений, внедрению, сопровождению системы, поставке оборудования): ФГУП «ФКЦ «Земля», ЗАО «ТЕХНОСЕРВЪ А/С», ЗАО «Крафтвэй корпорэйшн», ОАО «РТКомм.РУ», ООО «ТехноКад».

Выявленная стабильность поставщиков работ и услуг не исключает наличия в Управлении информационных технологий и эксплуатации систем коррупционных рисков.

10. Предложения:

1. Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.
2. Направить представление руководителю Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.
3. Направить информационное письмо Министру экономического развития Российской Федерации.
4. Направить информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации.
5. Направить обращение Председателю Следственного комитета Российской Федерации.
6. Отчет о результатах контрольного мероприятия направить в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор



И.В.Васильев