



2021

# Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка результативности и достижения целей предоставления средств федерального бюджета, направленных Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года на осуществление полномочий по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним с учетом передачи части полномочий»



## Ключевые итоги контрольного мероприятия

### Цели

Оценить результативность исполнения полномочий по кадастровому учету и регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, в том числе мероприятий по созданию государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости. Осуществить анализ формирования соответствующих доходов федерального бюджета.

### Итоги анализа

Росреестр и подведомственное ему Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» обеспечивают ведение Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) и оказывают государственные услуги по регистрации и кадастровому учету недвижимого имущества.

В нормативно-правовом регулировании указанных правоотношений выявлен ряд вопросов, нуждающихся в совершенствовании. Взаимодействие Росреестра с участниками технологической цепочки по регистрации и кадастровому учету, включая учреждение, многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, федеральные органы исполнительной власти, осуществляется при отсутствии единых подходов.

Цели основных документов стратегического планирования – подпрограммы 3 «Государственная регистрация прав, кадастр и картография» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» и федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014–2020 годы)», не предусматривают конкретные результаты в части повышения качества регистрации прав и кадастрового учета и не являются измеримыми.

До января 2017 года постановка на кадастровый учет и регистрация прав на недвижимое имущество фиксировались в отдельных государственных реестрах: Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним и Государственном кадастре недвижимости. С вступлением в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» Росреестру надлежало объединить сведения указанных реестров в ЕГРН посредством создания федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости (ФГИС ЕГРН).

По данным Росреестра, внедрение ФГИС ЕГРН на всей территории Российской Федерации завершено 21 октября 2020 года, в связи с чем с 2017 года ведение ЕГРН осуществлялось в устаревших децентрализованных информационных системах.

ФГИС ЕГРН разрабатывалась на протяжении более 5 лет и процесс доработки к настоящему времени не завершен. Эксплуатация информационных систем Росреестра в течение указанного периода сопровождалась авариями и сбоями, причинами которых явились отсутствие системы в разработке информационного ресурса, необходимого оборудования и технической поддержки, недостаточное качество программного обеспечения. Сбои в работе сервисов Росреестра привели к массовым нарушениям срока оказания государственных услуг.

Наряду с нарушениями, связанными с несоблюдением установленных сроков оказания услуг, отмечается разная практика правоприменения государственных регистраторов прав, обладающих исключительными полномочиями в принятии решений о постановке на кадастровый учет и регистрации прав, что увеличивает количество отказов в учетно-регистрационных действиях. Вместе с тем досудебное обжалование решений государственных регистраторов прав, принимаемых при осуществлении государственной регистрации прав, не предусмотрено.

Достоверная оценка качества оказываемых Росреестром государственных услуг не проводится, независимая оценка отсутствует. Предусмотренная для ежемесячного размещения в открытом доступе обобщенная информация, полученная на основе сведений из ЕГРН, Росреестром не публикуется. Ограничены возможности получения обобщенных сведений, необходимых для проведения аудита управления федеральным имуществом и имуществом хозяйствующих субъектов с участием Российской Федерации, в том числе посредством доступа к ФГИС ЕГРН Счетной палатой. Не предусмотрена возможность направления КСО субъектов Российской Федерации и муниципальных образований запросов на бесплатное предоставление сведений из ЕГРН в целях реализации их полномочий.

Сведения ЕГРН в ряде случаев не являются достоверными. Работы по выверке и сопоставлению сведений ЕГРН Росреестром не завершены. Это подтверждается значительным количеством записей реестра, отнесенных к категории «актуальные незасвидетельствованные», являющейся основанием для приостановки учетно-регистрационных действий. Сведения о границах субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и населенных пунктов внесены в ЕГРН не в полном объеме.

Не созданы условия для оперативной регистрации прав в отношении федерального имущества, которая осуществляется Росреестром на общих основаниях, сопровождается многочисленными отказами и в ряде случаев регистрируется на основании судебных решений. Поручения Президента Российской Федерации по указанному вопросу не отработаны, предпринимаемые меры не привели к улучшению ситуации. Недостатки межведомственного взаимодействия Росреестра и Росимущества не способствуют защите прав Российской Федерации в отношении имущественного комплекса.

Установленные тарифы за предоставление информации из ЕГРН способствуют развитию посреднической деятельности и появлению «сайтов-двойников» Росреестра.

Выявлены нарушения и недостатки в деятельности территориальных органов Росреестра и филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» при оказании государственных услуг, ведении бухгалтерского учета, управлении имуществом, осуществлении закупок и оказании учреждением платных услуг.

## Выводы

Работа, проводимая Росреестром по улучшению качества сведений ЕГРН, не характеризуется установленными показателями документов стратегического планирования и, как следствие, не оценивается. При этом ведомственная отчетность Росреестра не обеспечивает получение полных и достоверных данных об оказании государственных услуг и сведений ЕГРН, независимая оценка не проводится.

Требуется совершенствование нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением государственной регистрации прав, в части установления возможности досудебного обжалования решений государственных регистраторов прав, принимаемых при осуществлении государственной регистрации прав, реализации возможности оплаты заявителем услуги по предоставлению сведений из ЕГРН одним платежом и включения нарушения срока оказания услуги в основания для возврата платы за услугу предоставления сведений из ЕГРН.

Разработка ФГИС ЕГРН осуществлялась Росреестром с 2014 года, а полный переход к эксплуатации системы на всей территории Российской Федерации осуществлен только в октябре 2020 года. Доработка и исправление выявленных ошибок в работе ФГИС ЕГРН осуществлялась не оперативно и не обеспечивала стабильную и корректную работу сервисов. Допускались сбои в работе, что вызывало массовые нарушения сроков оказания государственных услуг.

Росреестром не обеспечен должный уровень оказания государственных услуг по кадастровому учету и регистрации прав, предоставлению сведений из ЕГРН, в том числе соблюдение сроков оказания услуг, что вызывает значительный поток жалоб и обращений граждан.

Не решена проблема уменьшения количества решений о приостановке и об отказе в осуществлении регистрационных действий. При отсутствии системы надлежащего информирования заявителя о причинах принятия такого вида решений ограничена возможность заявителей получить разъяснения и исправить недостатки.

Система межведомственного взаимодействия работает недостаточно эффективно.

## Предложения Счетной палаты Российской Федерации Правительству Российской Федерации

Счетная палата Российской Федерации предлагает рассмотреть вопросы:

- о разработке целевых показателей документов стратегического планирования, характеризующих ход и результаты достижения целей в части государственной регистрации прав, в том числе показателей качества предоставления государственных услуг и качества сведений, содержащихся в ЕГРН, с учетом необходимости снижения количества приостановлений и отказов при совершении учетно-регистрационных действий;
- о предоставлении доступа Счетной палате к ФГИС ЕГРН в части сведений об объектах федерального недвижимого имущества и имущества хозяйствующих субъектов с участием Российской Федерации, а также возможности направления запросов КСО на бесплатное предоставление сведений из ЕГРН в целях реализации их полномочий;
- о разработке мероприятий по эффективной верификации сведений об объектах федерального недвижимого имущества в ЕГРН и реестра федерального имущества;
- о внедрении достоверного мониторинга качества и доступности государственных услуг Росреестра, в том числе посредством независимой оценки;
- о совершенствовании нормативно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением государственной регистрации прав, в части:
  - установления возможности досудебного обжалования решений государственных регистраторов прав, принимаемых при осуществлении государственной регистрации прав;
  - реализации возможности оплаты заявителем услуги по предоставлению сведений из ЕГРН одним платежом;
  - включения нарушения срока оказания услуги в основания для возврата платы за услугу предоставления сведений из ЕГРН.

# 1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.5.0.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год, пункт 3.2.0.19).

# 2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии и федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года;
- соблюдение законодательства, регламентирующего регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- результативность использования средств федерального бюджета по достижению целей развития единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости, определенных документами стратегического планирования.

# 3. Объекты контрольного мероприятия

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр, служба).
- Управление Росреестра по Москве.
- Управление Росреестра по Московской области.
- Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (далее – ФГБУ «ФКП Росреестра», учреждение) и его филиалы по Москве и Московской области.

# 4. Срок проведения контрольного мероприятия

С августа 2020 года по март 2021 года.

## 5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Анализ распределения функций, полномочий и ответственности в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

5.2. Цель 2. Оценка достаточности и результативности мероприятий по созданию, развитию и эксплуатации государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости.

5.3. Цель 3. Проверка исполнения Росреестром и ФГБУ «ФКП Росреестра» полномочий по кадастровому учету и регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также сопутствующих государственных услуг в указанной сфере.

5.4. Цель 4. Оценка влияния государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и осуществления кадастрового учета на формирование доходов федерального бюджета.

## 6. Проверяемый период деятельности

2018–2019 годы и истекший период 2020 года, при необходимости более ранние периоды.

## 8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее

### 8.1. Анализ распределения функций, полномочий и ответственности в сфере государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним

8.1.1. На основании Положения о Росреестре служба осуществляет функции по регистрации прав и кадастровому учету недвижимого имущества, а с февраля 2020 года нормативно-правовое регулирование указанной сферы.

Многообразие объектов недвижимого имущества, способов и особенностей вовлечения их в хозяйственный оборот определяет сложную схему нормативного регулирования, наличие большого массива правовых актов в сферах земельного, землеустроительного, градостроительного, природоохранного законодательства, а также в сфере оказания государственных услуг, в котором основными являются Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ) и Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее – Федеральный



закон № 221-ФЗ), а также 18 специальных федеральных законов и 5 постановлений Правительства Российской Федерации.

Ведомственные акты в сфере регистрации прав состоят из более 50 приказов Минэкономразвития России и Росреестра, ряд из которых не актуализируется и не соответствует актам более высокой юридической силы.

Выявленные проблемы нормативного регулирования отношений по кадастровому учету и регистрации прав также приведены в приложении № 1 к настоящему отчету.

8.1.2. Росреестром изданы приказы от 13 января 2015 г. № П/3, от 12 мая 2015 г. № П/210, от 18 октября 2016 г. № П/0515 и от 4 мая 2017 г. № П/0214 о наделении ФГБУ «ФКП Росреестра» полномочиями органа регистрации прав и на учреждение распространяются требования к организации и порядку взаимодействия с заявителями при предоставлении государственных услуг, а также нормы ответственности, предусмотренные Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ).

Полномочия органа регистрации прав закреплены также в Уставе ФГБУ «ФКП Росреестра», при этом в основные виды деятельности филиалов учреждения не включены функции по информированию заинтересованных лиц по вопросам осуществления кадастрового учета и регистрации прав, ведения Единого государственного реестра недвижимости (далее – ЕГРН).

8.1.3. Отдельные функции органа регистрации осуществляются филиалами учреждения на постоянной основе на основании двусторонних документов, заключаемых с территориальными органами Росреестра.

Перечень функций филиалов учреждения не является унифицированным, объем и содержание работ различаются в субъектах Российской Федерации. Отсутствие единообразия при оказании филиалами ФГБУ «ФКП Росреестра» услуг Росреестра создало сложную систему взаимодействия территориальных органов Росреестра, филиалов учреждения и многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) на территориях, а также создает риски снижения качества услуг по кадастровому учету и регистрации прав.

Специализированными филиалами учреждения являются ведомственные центры телефонного обслуживания Росреестра (далее – ВЦТО), расположенные на площадках в городах Курске и Казани.

ФГБУ «ФКП Росреестра» совмещает отдельные функции органа регистрации с осуществлением приносящей доход хозяйственной деятельности, включая проведение кадастровых работ и землеустроительных работ в отношении государственного и муниципального имущества, что стало основанием для направления учреждению предписания ФАС России от 3 декабря 2018 года. В июне 2020 года Устав ФГБУ «ФКП Росреестра» дополнен тремя видами приносящей доход деятельности, которые связаны с осуществлением полномочий органа регистрации.



Согласно Законопроекту № 962484-7<sup>1</sup> полномочия ФГБУ «ФКП Росреестра» в сфере регистрации прав и кадастрового учета прямо предусматриваются в Федеральном законе № 218-ФЗ.

8.1.4. Оказание государственных услуг Росреестра осуществляется в основном через МФЦ<sup>2</sup>, организация деятельности которых в соответствии со статьями 15 Федерального закона № 210-ФЗ осуществляется органами государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>3</sup>.

На практике не обеспечено право граждан и организаций, предусмотренное частями 1 и 2 статьи 18 Федерального закона № 218-ФЗ, подавать документы в целях получения государственных услуг Росреестра в любую из уполномоченных организаций. Прием-выдача документов Росреестром не осуществляется, а филиалы ФГБУ «ФКП Росреестра» принимают (выдают) документы только в целях постановки на кадастровый учет по экстерриториальному принципу. При этом прекращение в полном объеме приема документов филиалами ФГБУ «ФКП Росреестра» повлекло сокращение занимаемых площадей, но не отразилось на штатной численности учреждения.

Территориальными органами Росреестра совместно с филиалами ФГБУ «ФКП Росреестра» заключены соглашения с МФЦ в 83 субъектах Российской Федерации. В г. Севастополе и Республике Крым соответствующие соглашения с МФЦ заключены уполномоченным органом субъекта Российской Федерации<sup>4</sup>. Не все соглашения соответствуют примерному<sup>5</sup>, ряд соглашений содержат положения, не соответствующие нормам действующего законодательства<sup>6</sup>.

- 
1. Положение о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 (далее – Положение о Росреестре).
  2. В связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» руководство деятельностью Росреестра в настоящее время осуществляет Правительство Российской Федерации. Ранее Росреестр находился в ведении Минэкономразвития России.
  3. Так, до настоящего времени Регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденный приказом службы от 4 июня 2019 г. № П/0218, и положения о территориальных органах Росреестра не актуализированы с учетом изменения статуса ведомственного подчинения службы.
  4. Устав ФГБУ «ФКП Росреестра» утвержден приказом Росреестра от 1 сентября 2011 г. № П/331. Действующая редакция Устава учреждения утверждена приказом Росреестра от 17 июня 2020 г. № П/0200.
  5. Определены положениями о филиалах ФГБУ «ФКП Росреестра», утвержденными приказом ФГБУ «ФКП Росреестра» от 30 декабря 2016 г. № П/533.
  6. Во исполнение приказа ФГБУ «ФКП Росреестра» от 2 апреля 2019 г. № П/085 «Об организации взаимодействия» филиалы учреждения согласовывают с центральным аппаратом ФГБУ «ФКП Росреестра» (далее – ЦА учреждения) проекты организационно-распорядительных документов, регламентирующих взаимодействие филиала с территориальным органом Росреестра. На 16 октября 2020 года поступило в ЦА учреждения и согласовано 336 актов такого вида.

## 8.2. Оценка достаточности и результативности мероприятий по созданию, развитию и эксплуатации государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости

8.2.1. Программные документы, определявшие в 2014–2020 годах состояние, развитие и финансирование сферы государственной регистрации прав, не в полной мере характеризуют результаты достижения поставленных целей в указанной области. Так, отсутствуют показатели (индикаторы), позволяющие оценить ход и результаты повышения качества регистрации прав и кадастрового учета, повышения качества сведений, содержащихся в ЕГРН, прогресс решения задач по созданию единой системы государственной регистрации прав и кадастрового учета, повышению качества предоставления и доступности государственных услуг в указанной сфере (снижение количества решений о приостановлении и об отказе в государственной регистрации прав и кадастровом учете), обеспечению защиты прав на недвижимое имущество и имущественных интересов правообладателей.

Работа, проводимая Росреестром по улучшению качества сведений ЕГРН (ранее Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП) и государственного кадастра недвижимости (далее – ГКН), не характеризуется установленными показателями и, как следствие, не оценивается.

Также Подпрограммой 3 не определены целевые индикаторы для оценки достижения запланированных результатов, при этом Подпрограмма 3, начиная с 2021 года, является единственным программным документом рассматриваемой сферы.

Отдельные показатели программных документов являются неинформативными. Так, значения показателей сроков оказания государственных услуг Росреестра не отличаются от установленных Федеральным законом № 218-ФЗ.

Также некоторые показатели в динамике оказались разнонаправленными. Например, показатели «дорожной карты» № 2236-р и задачи ФЦП «Развитие»<sup>7</sup> предусматривали развитие системы офисов структуры Росреестра, при этом для достижения показателя увеличения доли государственных услуг,

---

7. Во исполнение предписания ФАС России ФГБУ «ФКП Росреестра» из Положений о филиалах права на выполнение кадастровых работ в отношении объектов недвижимости федеральной собственности исключены по истечении более 11 месяцев с даты получения учреждением предписания ФАС России. Соответствующих изменений по введению условий для осуществления хозяйственной деятельности по землеустроительным работам в Устав учреждения не внесено. По состоянию на 1 июля 2020 года персонал, задействованный исключительно в иной приносящей доход деятельности (в том числе кадастровые инженеры), филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Москве сократился с 70 до 25 единиц (более чем на 64%), а филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области – с 25 до 5 единиц.

предоставленных в МФЦ<sup>8</sup>, Росреестром осуществлялось сокращение таких офисов.

Одновременно с программными документами Росреестр участвовал в реализации ряда иных документов (включая «дорожную карту» № 2236-р) (далее – иные документы планирования).

Наименование	Реквизиты нормативного правового акта	Период действия
Приоритетный проект «Повышение качества услуг в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество» (далее – приоритетный проект 2012)	Паспорт утвержден приказом Минэкономразвития России от 22 декабря 2012 г. № 810 (признан утратившим силу приказом Минэкономразвития России от 27.01.2015 № 31)	2012-2015 г.
Проект «Развитие системы государственной регистрации прав на недвижимость»	В рамках соглашения о займе от 14 сентября 2007 г. № 4826-RU между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития	2007-2016 г.
План «Трансформация делового климата» (далее – «дорожная карта» № 20-р)	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р (также признана утратившей силу «дорожная карта» № 2236-р)	с 2019 г.
Целевые модели упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации (далее – «дорожная карта» № 147-р)	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 147-р	с 2017 г.

Показатели (индикаторы), а также задачи, установленные программными документами и иными документами планирования, зачастую обладают сходным содержанием, но не синхронизированы. Например, ФЦП «Развитие» предусматривала в качестве цели вхождение Российской Федерации в пять лучших стран по рейтинговому показателю «Регистрация собственности» исследования «Ведение бизнеса» Всемирного банка, целевой показатель «дорожной карты» № 2236-р предполагал достижение четвертой рейтинговой позиции в 2018 году, а соответствующие показатели Подпрограммы 3 и «дорожной карты» № 20-р установлены со значениями 12–10–8 для достижения в 2020–2024 годах. Вместе с тем по состоянию на май 2019 года Российская Федерация заняла 12 место

8. Методическое обеспечение деятельности МФЦ и мониторинг деятельности осуществляются Минэкономразвития России в соответствии с пунктами 5.3.28, 5.3.29 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437.
- Предоставление государственных услуг федеральных органов исполнительной власти в МФЦ осуществляется в соответствии с административными регламентами и на основании соответствующих соглашений о взаимодействии, требования к которым установлены статьей 18 Федерального закона № 210-ФЗ.

в рейтинге, что соответствует результату, запланированному по итогам 2020 года. Расхождение показателей отмечено и в других документах<sup>9</sup>.

Отмечается тенденция, что именно иные документы планирования, а не программные документы, определяют конкретные направления работы Росреестра в сфере регистрации прав и кадастрового учета. Так, «дорожной картой» № 147-р и новой «дорожной картой» № 20-р предусмотрен ряд уникальных показателей, которые фактически характеризуют наполнение ЕГРН качественной информацией<sup>10</sup>.

Вместе с тем показатели иных документов планирования в ряде случаев не обладают преимуществом. Так, «дорожной картой» № 20-р в качестве базовых установлены значения показателей по внесению в ЕГРН участков границ между субъектами Российской Федерации (20 %), муниципальных образований (55 %) и населенных пунктов (21 %), которые ниже ранее установленных показателей «дорожной картой» № 147-р (39–65–37 % соответственно)<sup>11</sup>. В отношении указанных показателей отмечается не достижение целевых значений в 2019 и 2020 годах<sup>12</sup>.

Отмечаются факты несвоевременного внесения изменений в документы стратегического планирования, что привело к наличию в их тексте неактуальных сведений о событиях по организации ЕГРН<sup>13</sup> и ответственных исполнителях<sup>14</sup>.

Едиственный показатель программных документов, предусмотренный ФЦП «Развитие» по объединению ЕГРП и ГКН, формально соответствует норме Федерального закона № 218-ФЗ, так как его целевое значение на 2017 год отражает

- 
9. Например, значение времени ожидания в очереди для кадастрового учета и регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним планировалось Приоритетным проектом Минэкономразвития России на 2015 год в размере 25 минут, что превышало аналогичный показатель в «дорожной карте» № 2236-р.  
Кроме того, близкие по смыслу показатели в результате изменения методик их расчета принимали разные и несопоставимые значения. Так, часть показателей «дорожной карты» № 20-р созвучны ранее установленным в «дорожной карте» № 2236-р и ФЦП «Развитие», но существенно различаются по заданным целевым значениям. Например, плановые значения показателя «Доли земельных участков, учтенных с границами, соответствующими требованиям законодательства» на 2020 год установлены ФЦП «Развитие» в размере 62 %, в «дорожной карте» № 20-р – 80 %, в «дорожной карте» № 147-р – 85 %.
  10. Включая внесение сведений о границах публичных образований, сведений о территориальных зонах, территорий и объектов культурного наследия, границах лесничеств и водных объектов. Кроме того, «дорожной картой» № 147-р предусмотрены фактические, а не нормативные, сроки оказания государственных услуг Росреестра.
  11. Модель «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества».
  12. По данным Росреестра (письмо от 11 февраля 2021 г. № 21-0920-ОС/21), по состоянию на 1 января 2021 года в ЕГРН внесены 38,12 % сведений о границах между субъектами Российской Федерации (при плане на 2019 год – 75 % и на 2020 год – 100 %); 73,7 % о границах муниципальных образований субъекта Российской Федерации (при плане 85 и 100 %); 35,8 % о границах населенных пунктов субъекта Российской Федерации (при плане 65 и 80 %).
  13. В частности, ФЦП «Развитие» (в актуальной редакции) хранение данных ЕГРН предусматривает с использованием инфраструктуры, создаваемой при реализации Концепции перевода обработки и хранения государственных информационных ресурсов, не содержащих сведения, составляющие государственную тайну, в систему федеральных и региональных центров обработки данных, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2015 г. № 1995-р (утратило силу с выходом распоряжения от 28 августа 2019 г. № 1911-р).
  14. Росреестром не обеспечена актуализация состава руководителей рабочих групп по мониторингу внедрения в субъектах Российской Федерации целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации, перечень которых предусмотрен приложением № 3 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 147-р (руководителем рабочей группы по внедрению целевых моделей «Регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества» и «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества» указана Абрамченко В.В.).

общее количество субъектов Российской Федерации внедрения ФГИС ЕГРН (85 субъектов). Данный показатель отмечен как достигнутый в контрольные сроки, но не характеризовал достижение результата объединения ЕГРП и ГКН в единый государственный информационный ресурс.

Документов и поручений, направленных на комплексное обеспечение повышения качества работы системы регистрации прав и кадастрового учета, в 2018–2020 годах не издавалось. Росреестр участвовал в выполнении поручений Президента Российской Федерации, касавшихся порядка регистрации государственного (муниципального) имущества, а поручения Правительства Российской Федерации, исполняемые службой, имели индивидуальный характер.

8.2.2. Ведение ЕГРН в соответствии с частью 9 статьи 7 Федерального закона № 218-ФЗ должно осуществляться посредством ФГИС ЕГРН на основе принципов единства технологии на всей территории Российской Федерации, достоверности и доступности его сведений.

Созданная Росреестром ФГИС ЕГРН<sup>15</sup> реализована по клиент-серверной архитектуре. На центральном сервере программным обеспечением ФГИС ЕГРН происходит обработка запросов, полученных через клиента от пользователя системы. Клиентом пользователя ФГИС ЕГРН является браузер (тонкий клиент), стандартно установленный на рабочей станции (персональном компьютере).

Целевая архитектура центров обработки данных (далее – ЦОД) ФГИС ЕГРН предусматривает<sup>16</sup> основной «горячий» ЦОД и резервный «горячий» ЦОД, арендуемые у ПАО «Ростелеком» по сервисной модели предоставления вычислительной инфраструктуры, а также резервный «холодный» ЦОД, расположенный в ЦА Росреестра (в г. Москве).

Взаимодействие с отдельными ведомственными системами предусмотрено через систему межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ) и путем выгрузок из базы данных ФГИС ЕГРН с использованием микропрограмм (скриптов).

Разработка перспективных технологических решений в рамках применения в программном обеспечении ФГИС ЕГРН приостановлена<sup>17</sup>.

Функционалом системы предусматриваются выгрузки данных по регламентированным протоколам в адрес ограниченного количества пользователей – ФНС России, Росимущества, ГИС ЖКХ (о жилищных объектах), АО «ДОМ.РФ» (о земельных участках), правительствам субъектов Российской Федерации, при этом Росреестром не исполнено контрольное событие ГП «Экономическое развитие» по обеспечению информационного взаимодействия информационных систем – не запланированы и не осуществлены работы

- 
15. Федеральная государственная информационная система ведения Единого государственного реестра недвижимости (далее – ФГИС ЕГРН).
  16. Внесена в реестр программ для ЭВМ 8 декабря 2017 года (свидетельство Роспатента № 2017663634).
  17. В соответствии с представленной Росреестром информации, по аналогичному принципу реализованы информационные системы с подключением распределенных пользователей, например, ГИС «Электронный бюджет».

по подключению к отдельным сведениям ФГИС «ЕГР ЗАГС», по подключению ГИС ЖКХ, ГАС «Правосудие»<sup>18</sup>.

Наличие непрерывного процесса мониторинга качества данных ФГИС ЕГРН не подтверждается – отсутствует информация о реализации возможности массового сопоставления сведений со сторонними информационными системами и сервисами. Осуществляемые Росреестром результаты земельного и экологического мониторинга, земельного надзора и надзора в области землеустройства<sup>19</sup> автоматически не сопоставляются с базой данных ФГИС ЕГРН. Исправление технических ошибок происходит по результатам единичных запросов и действий.

Информация о переходе на ФГИС ЕГРН являлась закрытой, а процедура ввода в промышленную эксплуатацию системы осуществлялась в соответствии с приказом Росреестра от 28 ноября 2017 г. № П/0548<sup>20</sup> (далее – приказ № П/0548), отнесенным к служебной информации.

Переход на новую систему в регионах Российской Федерации планировался поэтапно с завершением 29 августа 2018 года. Фактически ФГИС ЕГРН повсеместно введена в эксплуатацию в октябре 2020 года, что привело к невыполнению отдельных поручений Правительства Российской Федерации.

До внедрения ФГИС ЕГРН ведение ЕГРН осуществлялось по территориальному принципу с использованием унаследованных систем, к которым относились АИС ГКН, ПК ЕГРП, АИС «Юстиция», предусматривающие ведение локальных баз данных ЕГРП и ГКН. Консолидирование данных по регистрационному округу осуществлялась путем передачи данных из территориальных отделов на сервер сбора данных соответствующего управления<sup>21</sup>.

Унаследованные системы, несмотря на многолетнюю эксплуатацию, отражены в бухгалтерском (бюджетном) учете центрального аппарата Росреестра в качестве программных продуктов только в 2013–2014 годах по стоимости, не соответствующей затратам на их создание<sup>22</sup>.

- 
18. Целевая архитектура ЦОД, предложенная Минэкономразвития России и согласованная Минкомсвязью России, Минфином России, одобрена на совещании у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А.Акимова (протокол от 7 февраля 2019 г. № МА-П13-13пр).
  19. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № 2267-р ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем осуществляемых Росреестром в 2020–2021 годах закупок услуг по предоставлению вычислительных и сетевых ресурсов центра обработки данных для обеспечения функционирования ФГИС ЕГРН.
  20. В частности, по согласованию с Минцифры России (письмо от 8 июня 2020 г. № МШ-П13-070-15178) по инициативе Росреестра изменено мероприятие «Разработаны и функционируют новые сервисы ФГИС ЕГРН» в части технологий «искусственный интеллект», «большие данные», «роботизация», предусмотренное паспортом федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (предусматривалось на 2019–2020 годы) на мероприятие «Создание витрины данных ФГИС ЕГРН» (на 2020–2021 годы).
  21. Контрольное событие Г.1, предусмотренное для ФЦП «Развитие» с наступлением до конца 2020 года, «Обеспечено информационное взаимодействие информационных систем ФГИАС ЕСУГИ, АИС ФССП, ГИС ЖКХ, ГАС «Правосудие», ФГИС «ЕГР ЗАГС», ЕИС нотариата с ФГИС ЕГРН». Предложения об изменении срока контрольного события направлены Росреестром в адрес Минэкономразвития России письмом от 17 июля 2020 г. № 17-6329-МБ/20.
  22. Указанные функции и полномочия закреплены за Росреестром пунктами 5.1.12, 5.1.13, 5.1.14 Положения о Росреестре.



По информации Росреестра, территориальные органы самостоятельно вводили в эксплуатацию указанные системы<sup>23</sup>.

Права пользования унаследованными системами Росреестром в установленном порядке не передавались территориальным органам и программные продукты не учитывались пользователями, что не соответствует требованиям законодательства в области бухгалтерского (бюджетного) учета<sup>24</sup>. При этом права пользования АИС ГКН переданы Росреестром ФГБУ «ФКП Росреестра» в установленном порядке.

В отношении сведений об используемых информационных системах, подлежащих размещению в федеральной государственной информационной системе координации информатизации (далее – ФГИС КИ), Росреестром не обеспечивалась их достоверность и актуальность. Паспорта унаследованных систем Росреестром не сформированы. В отношении ФГИС ЕГРН не обновлялась информация о балансовой стоимости и ответственных исполнителях, состав совершенных закупок в целях создания системы не подтверждается иными источниками информации, при внесении части сведений Росреестром допущены юридико-технические ошибки<sup>25</sup>.

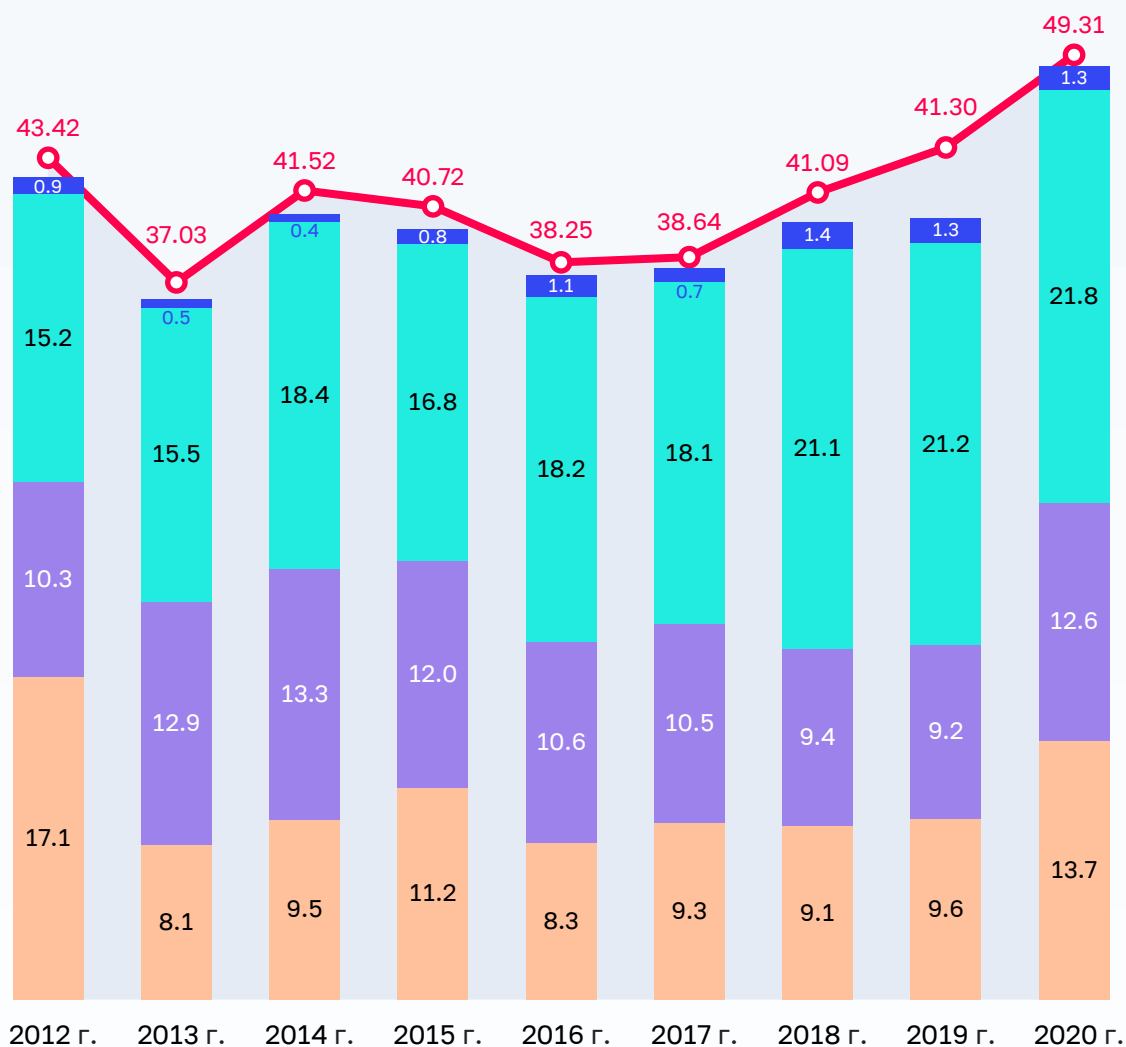
8.2.3. Структура расходов Росреестра включала выплату заработной платы сотрудникам (в среднем составляла – 44,8 % расходов), закупку товаров, работ и услуг (в том числе с целью создания ФГИС ЕГРН) – 25,8 %, а также предоставление субсидий двум подведомственным бюджетным учреждениям – 27,1 %. Доля иных расходов в среднем составила 2,2 % затрат<sup>26</sup>.

- 
23. Следует отметить, что приказ «О вводе в эксплуатацию Федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости» отнесен Росреестром к документам ограниченного доступа (категории ДСП), но его копия (без приложений) размещена на портале ФГИС КИ без ограничений. В период с 2018 по 2020 годы в приказ № П/0548 приказами Росреестра внесено порядка 14 изменений.
24. Протокольным решением по итогам совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.А.Акимова (протокол от 7 февраля 2019 г. № МА-П13-13пр) Росреестру совместно с Минкомсвязью России поручалось завершить переход до 31 декабря 2019 года к эксплуатации ФГИС ЕГРН, в том числе обеспечению миграции данных, содержащихся в унаследованных информационных системах Росреестра, на территории всех субъектов Российской Федерации в срок до 21 февраля 2019 года. Фактический переход на ФГИС ЕГРН осуществлен структурами Росреестра в 2017 году в 5 регионах Российской Федерации (6 % общего количества), в 2018 году – в 46 регионах Российской Федерации (53 %), в 2019 году переход на ФГИС ЕГРН не осуществлялся, в 2020 году завершен в остальных 35 регионах (41 %). До 10 июня и 8 июля 2020 года в Москве и Московской области соответственно ведение ЕГРН осуществлялось с использованием унаследованных систем.
25. Полные наименования информационных систем соответственно: «Автоматизированная информационная система государственного кадастра недвижимости», «Программный комплекс информационной системы ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «Автоматизированная информационная система «Юстиция».
26. Так, ПК ИС ЕГРП и ИАС ГКН приняты к учету решением Росреестра по оценочной стоимости, определенной экспертно. Протоколом от 13 февраля 2014 г. № 2/2014 Комиссии по определению первоначальной стоимости и вводу в эксплуатацию информационных систем в центральном аппарате Росреестра на основании отчета № 020/2013-ОЦ об определении рыночной стоимости в размере: ПК ИС ЕГРП – 825 000,0 тыс. рублей; АИС ГКН – 935 000,0 тыс. рублей. АИС «Юстиция» учтена по стоимости проведенной модернизации программного обеспечения на основании протокола от 24 сентября 2013 г. № 9/2013 Комиссии по определению первоначальной стоимости и вводу в эксплуатацию информационных систем в центральном аппарате Росреестра и принята к бюджетному учету по стоимости ноль рублей (по договору от 30 сентября 2010 г. № 0073022 об отчуждении исключительного права на программу). На учетную стоимость АИС «Юстиция» отнесены расходы по модернизации программы в сумме 23 711,9 тыс. рублей.



## Структура расходов Росреестра в период 2012–2020 годов

млн руб.

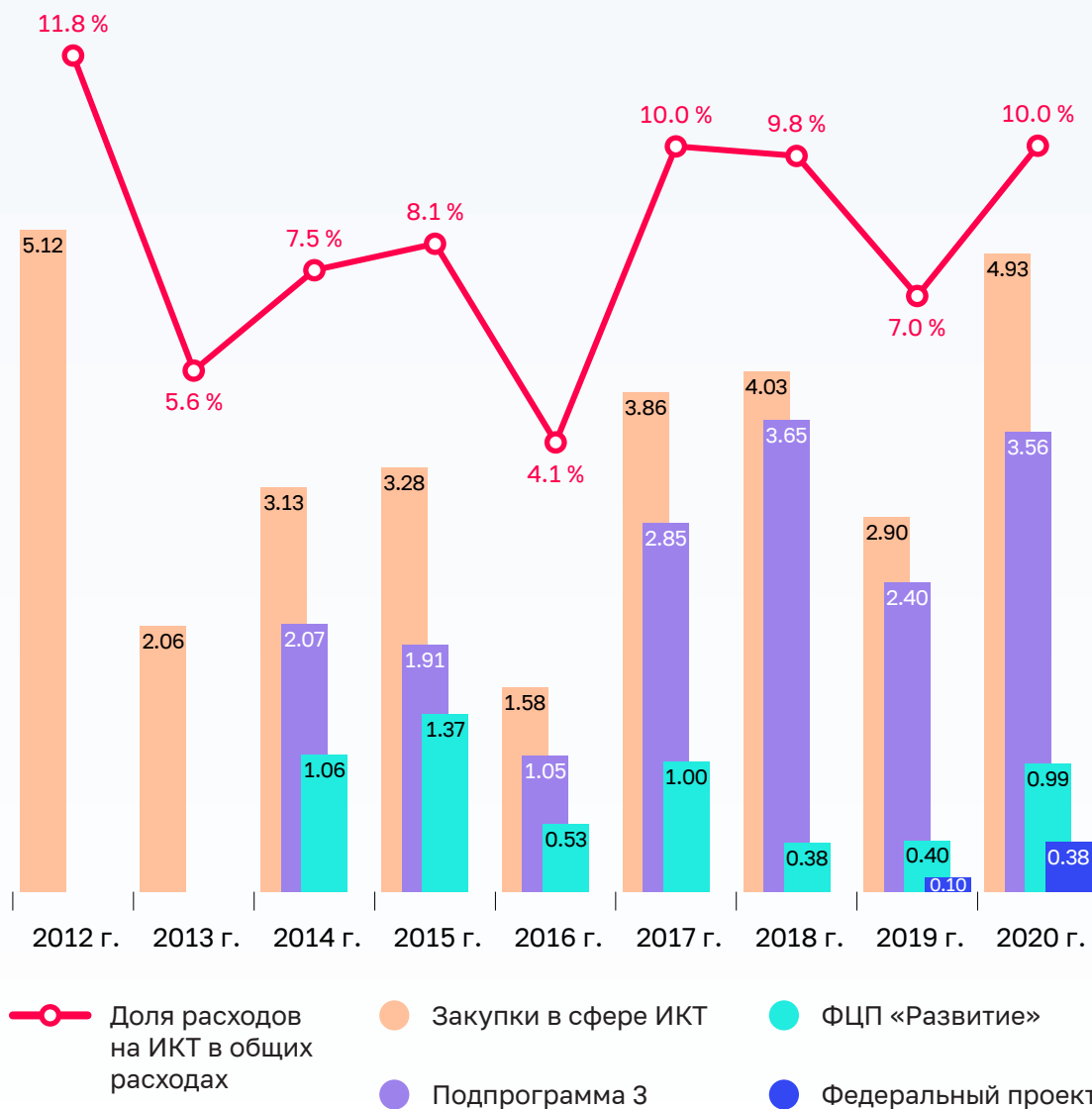


- Бюджетная роспись
- Прочие расходы
- Расходы на выплаты персоналу
- Субсидии бюджетным учреждениям
- Закупка товаров, работ и услуг

В среднем 32,2% в закупках Росреестра и 8,3% в общих затратах составляли расходы на информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ). Основная часть расходов на создание ФГИС ЕГРН осуществлена в рамках ФЦП «Развитие», а расходы на эксплуатацию и техническое сопровождение системы – за счет бюджетных ассигнований Подпрограммы 3.

# Расходы Росреестра на информационно-коммуникационные технологии

млн руб.



Эскизный проект структуры будущей ФГИС ЕГРН<sup>27</sup>, разработанный в 2014 году, определил состав подсистем (компонентов). К концу 2020 года Росреестром создано девять подсистем шестью разработчиками. Для промышленной эксплуатации компонентам ФГИС ЕГРН потребовались дополнительные мероприятия и ресурсы в целях доработки и развития.

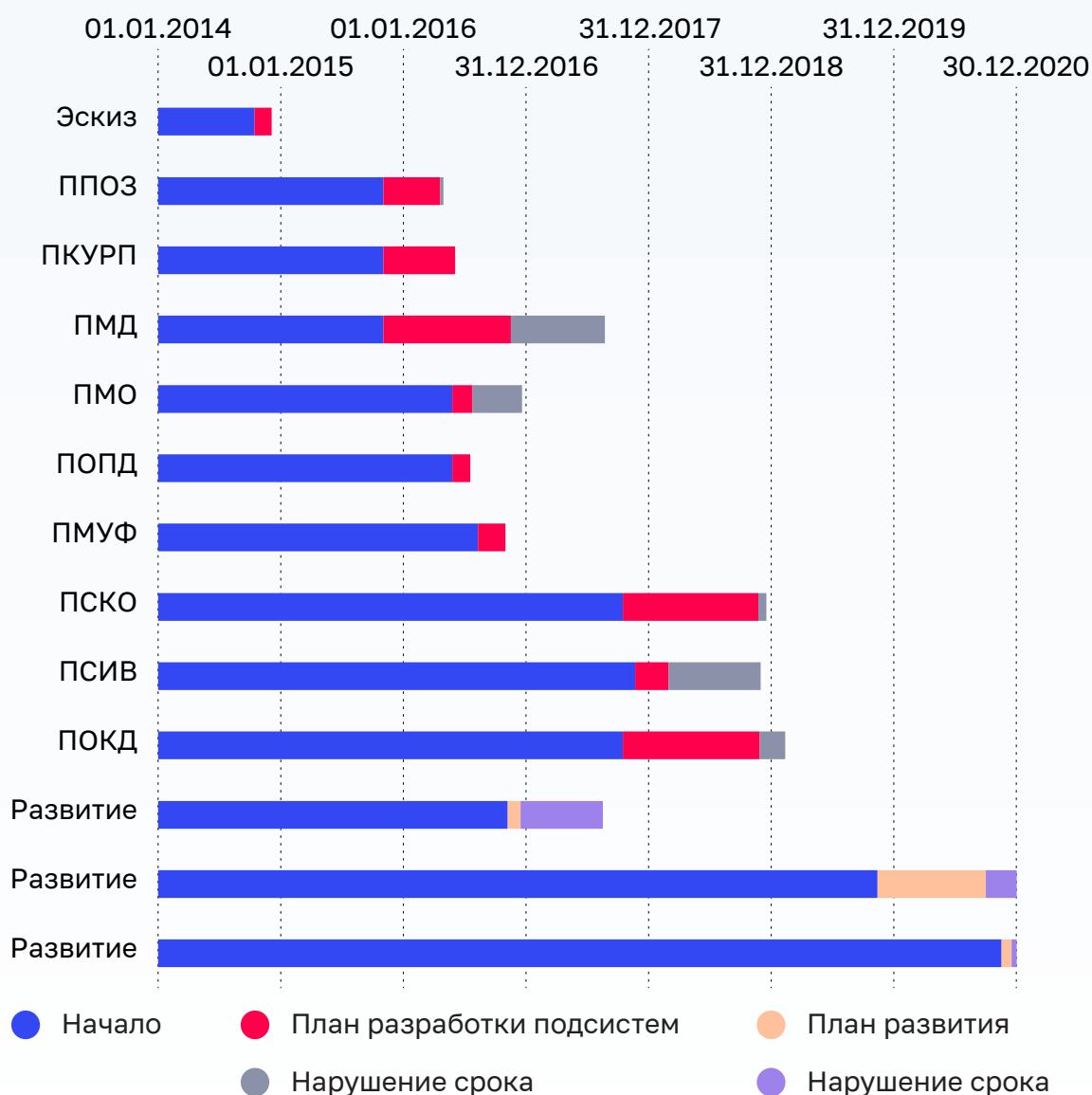
27. Так, начало использования ПК ИС ЕГРП в Управлении Росреестра по Москве в 2009 году, а также вывод указанной системы из эксплуатации в 2020 году оформлены приказами территориального органа. Управлением Росреестра по Москве издан приказ от 15 октября 2009 г. № 204 «О переходе Управления на работу с использованием АИС ЕГРП» (с прекращением эксплуатации АИС «Квартира-М»). После перехода на ФГИС ЕГРН приказом Управления Росреестра по Москве от 12 августа 2020 г. № П/199 ПК ИС ЕГРП выведен из промышленной эксплуатации.

Наименование компонента	Контракт	Исполнитель	Сумма контракта, тыс. руб.	Оплачено*, тыс. руб.
1 очередь: Эскизное проектирование ЕГРОН, ПО первой очереди (далее – Эскиз)	15.10.2014 № 0119-10-14	ООО «Эдвансед трансформейшн консалтинг»	115 200,0	114 968,8
2 очередь: Подсистема приема и обработки запросов (далее – ППОЗ)	03.11.2015 № 0116-10-15	ООО «Эдвансед трансформейшн консалтинг»	145 000,0	145 000,0
2 очередь: Подсистема кадастрового учета и регистрации прав (далее – ПКУРП)	03.11.2015 № 0117-10-15	ООО «Эдвансед трансформейшн консалтинг»	181 700,0	181 700,0
2 очередь: Подсистема миграции данных из ЕГРП и ГКН, миграция данных в ЕГРН (далее – ПМД)	03.11.2015 № 0118-10-15	ООО «Эдвансед трансформейшн консалтинг»	170 000,0	102 091,0
3 очередь: Подсистема мониторинга и отчетности (далее – ПМО)	26.05.2016 № 0027-10-16	ООО «РегионКом»	97 600,0	88 372,3
3 очередь: Подсистема обработки пространственных данных (далее – ПОПД)	26.05.2016 № 0028-10-16	ООО «РегионКом»	96 950,0	96 950,0
3 очередь: Подсистема мониторинга и управления функционированием (далее – ПМУФ)	10.08.2016 № 0072-10-16	ООО «РегионКом»	61 500,0	61 500,0
Подсистема сопровождения кадастровой оценки (далее – ПСКО)	16.10.2017 № 0068-10-17	АО «Амт-груп»	225 860,0	223 814,2
Подсистема информационного взаимодействия ФГИС ЕГРН с внешними источниками и получателями сведений (далее – ПСИВ)	21.11.2017 № 0096-10-17	ООО «ТЕКТУС.ИТ»	142 000,0	137 929,1
Подсистема обеспечения качества данных (далее – ПОКД)	16.10.2017 № 0066-10-17	АО «Амт-груп»	193 980,0	186 651,1
Развитие компонентов по результатам опытной эксплуатации и подготовке ЕГРН к промышленной эксплуатации (далее – Развитие)	07.11.2016 № 0122-10-16	ООО «ТрансДата»	164 700,0	150 559,6
Развитие компонентов ФГИС ЕГРН	13.11.2019 № 0073-10-19	АО «Инфосистемы джет»	311 370,0	150 466,8
Развитие компонентов ФГИС ЕГРН	16.11.2020 № 0060-10-20	АО «Инфосистемы джет»	17 000,0	нд
<b>Итого</b>			<b>1 922 860,0</b>	<b>1 640 002,9</b>

\* Выполнение работ по государственным контрактам № 0073-10-19 № 0060-10-20 не завершено.

Создание подсистем осуществлялось на протяжении длительного времени без единой комплексной стратегии, о чем свидетельствует отсутствие соответствующих документов планирования<sup>28</sup> и непрерывности в создании и развитии подсистем ФГИС ЕГРН.

## Создание и развитие подсистем ФГИС ЕГРН



28. В качестве документов, определивших в 2014–2020 годах календарные планы реализации разработки и создания ФГИС ЕГРН и его подсистем (компонентов), Росреестром представлены сведения о выполнении поручения Аппарата Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2016 г. № П13-5777 в части реализации комплексного плана мероприятий по обеспечению создания и функционирования с 1 января 2017 года ЕГРН и плана мероприятий по обеспечению создания и функционирования с 1 января 2017 года ЕГРН, утвержденного приказом Росреестра от 19 января 2016 г. № П/0013. Указанные планы выполнялись Росреестром с нарушением сроков и без фактического завершения ряда мероприятий в горизонте планирования. Так, государственный контракт на проведение миграции в 65 регионах заключен Росреестром в ноябре 2016 года вместо июня 2016 года. Иные комплексные планы не представлены Росреестром и Минэкономразвития России.

Сроки выполнения государственных контрактов Росреестром зачастую устанавливались необоснованно короткими, что приводило к их несоблюдению. Так, по 9 из 13 государственных контрактов, заключенных в целях создания и развития ФГИС ЕГРН, исполнителями нарушены сроки отдельных этапов. Например, модуль ПМО предполагалось создать за два календарных месяца, но фактически работы продолжались 8 месяцев.

Существенной проблемой стала несвоевременная миграция (перенос) данных из унаследованных систем во ФГИС ЕГРН, вызванная в основном недостаточным качеством разработанного программного обеспечения подсистемы миграции<sup>29</sup>. Запланированная на начало 2017 года миграция сведений в 20 регионах завершена с нарушением срока на 10 месяцев, а в остальных 65 регионах закончена в 2020 году<sup>30</sup> с привлечением ФГБУ «ФКП Росреестра» без доведения соответствующего государственного задания и финансового обеспечения.

По завершенным 11 государственным контрактам, заключенным в целях создания компонентов ФГИС ЕГРН на сумму 1 594,49 млн рублей, с исполнителей удержана неустойка в размере 104,95 млн рублей (6,6 % совокупной цены), что не соизмеримо с последствиями нарушения обязательств.

Компоненты ПОКД и ПСКО, разработанные в конце 2018 года – начале 2019 года, не использовались Росреестром для функционирования системы, при этом при отсутствии модуля ПОКД для массовой проверки данных ФГИС ЕГРН на наличие технических ошибок невозможно системно решить задачу повышения качества сведений ЕГРН. Проблемы работоспособности отмечались территориальными органами и в отношении ПСКО.

В настоящее время архивные реестровые дела, содержащие сведения о кадастровом учете и сформированные в унаследованных системах, не загружены в подсистему ФГИС ЕГРН. Информационная система управления архивом реестровых дел и книг учета документов (ИС «Архив») находится в стадии создания.

Процесс развития компонентов ФГИС ЕГРН на начало 2021 года не завершен. В сроки, предусмотренные двумя государственными контрактами<sup>31</sup>, работы не выполнены и результаты Росреестром не приняты. Учитывая, что одной из задач

- 
29. Подсистема миграции разработана в конце 2015 года и принята к эксплуатации в 2016 году. В письме от 31 августа 2018 г. № 00-13397/2018 «О пробной миграции и доработках ФГИС ЕГРН» Управлением Росреестра по Москве сообщено в Росреестр, что в результате анализа качества миграции данных были выявлены серьезные ошибки, связанные с неточностями в работе соответствующих модулей мигрантора, влекущие к искажению записей ЕГРН.
30. Работы по миграции данных выполнялись в рамках отдельного государственного контракта от 9 ноября 2016 г. № 0121-10-16 с ООО «ТрансДата». В одностороннем акте Росреестр от 23 мая 2019 года зафиксировал факт выполнения работ в 41 из 65 субъектов, а 27 мая 2019 года Росреестр в одностороннем порядке отказался от исполнения контракта. В настоящее время исполнитель проходит процедуру банкротства, требования Росреестра к должнику заявлены в размере 205 243,3 тыс. рублей.
31. Решением по итогам совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В.Абрамченко (протокол от 26 июня 2020 г. № № ВА-П11-38пр) Росреестру поручено обеспечить перенос подсистем ПОКД и ПСКО на целевую архитектуру ЦОД в целях обеспечения их промышленной эксплуатации.

развития компонентов ФГИС ЕГРН является повышение надежности функционирования системы, в том числе в целевой архитектуре ЦОД, подтвердить создание Росреестром бесперебойной и безаварийной системы функционирования ФГИС ЕГРН невозможно.

Кроме указанных расходов на ФГИС ЕГРН Росреестром осуществлялись затраты в целях создания сопутствующего программного обеспечения, обеспечения информационной безопасности, аренды сетевых и информационных ресурсов, а также приобретения оборудования. Перечень государственных контрактов, заключенных Росреестром в перечисленных целях, приведен в приложении № 2 к настоящему отчету.

Всего расходы Росреестра на создание и обслуживание ФГИС ЕГРН в 2014–2020 годах составили более 7,3 млрд рублей, или 30,6 % расходов на ИКТ. Непосредственно на создание и развитие программного обеспечения системы потрачено 1,6 млрд рублей<sup>32</sup>, или 22,6 % затрат на ФГИС ЕГРН. Основные затраты (48,2 %) составили расходы на аренду вычислительных мощностей (ЦОД) для размещения ФГИС ЕГРН ПАО «Ростелеком».

Наименование	Итого затраты, тыс. руб.	%
Создание ПО ФГИС ЕГРН (с учетом доработки стороннего ПО)	1 640 002,86	22,6
Формирование системы безопасности ФГИС ЕГРН	506 250,19	7,0
Миграция данных из унаследованных систем в ФГИС ЕГРН	265 656,88	3,7
Экспертная поддержка (доработка) системы	211 443,32	2,9
Оборудование для ФГИС ЕГРН	1 139 694,01	15,7
Аренда вычислительных мощностей (хостинг, ЦОД)	3 497 555,31	48,2
<b>Итого</b>	<b>7 260 602,57</b>	<b>100</b>

Росреестром несвоевременно осуществлялась закупка предоставления вычислительных и сетевых ресурсов ПАО «Ростелеком».

32. По информации, полученной в Управлении Росреестра по Москве, инструмент поиска ошибок сведений ФГИС ЕГРН не создан. Модуль, который позволяет отслеживать качество сведений ЕГРН – ПОКД, проходит испытания и не введен в эксплуатацию.

Росреестром в рамках выполнения мероприятий «дорожной карты» реализации мероприятий по проекту «Наполнение Единого государственного реестра недвижимости необходимыми сведениями» от 5 июня 2020 года запланирована доработка ПОКД в декабре 2020 года.

(тыс. руб.)

Реквизиты ГК	Срок оказания услуг		Цена		Выплачено
	период	дни	всего	за день	
от 11.11.2016 № 0137-10-16	11.11.2016 - 30.06.2017	229	307 000,0	1340,6	306 692,9
от 12.09.2017 № 0059-10-17	12.09.2017 - 15.10.2017	33	151 695,7	4596,8	151 695,7
от 14.08.2018 № 0040-10-18	14.08.2018 - 08.11.2018	84	599 965,1	7142,4	565 519,2
от 09.04.2019 № 0002-10-19	09.04.2019 - 31.12.2019	261	697 750,0	2673,4	690 123,8
от 26.11.2019 № 321/0100-10-19	01.01.2020 - 31.12.2021	719	3 380 000,0	4701,0	1 672 823,1
Итого		1 326	5 136 410,8		

В течение 522 дней (28,2 % периода хостинга) в 2016–2021 годах Росреестром не обеспечено заключение соответствующих государственных контрактов, в связи с чем оказание услуг по предоставлению сетевых и вычислительных ресурсов под размещение ФГИС ЕГРН происходило при отсутствии договорных отношений. При этом средняя стоимость оказания услуг в отдельные периоды существенно различалась при отсутствии обоснованных расчетов.

Управление серверной инфраструктурой (ЦОД) и доработка программного обеспечения ФГИС ЕГРН реализовывались исполнителями в рамках государственных контрактов, заключенных Росреестром по экспертной поддержке компонентов ФГИС ЕГРН.

(тыс. руб.)

Реквизиты ГК	Исполнитель	Срок оказания услуг		Цена контракта		Выплачено
		период	дни	всего	за день	
от 19.10.2018 № 0051-10-18	ООО «ТЕКТУС.ИТ»	19.10.2018 - 28.06.2019	253	114 530,0	452,7	106 744,4
от 13.11.2019 № 0077-10-19	АО «ИНФОСИСТЕМЫ ДЖЕТ»	13.11.2019 - 30.06.2020	231	136 270,0	589,9	65 973,6
от 27.08.2020 № 0038-10-20	АО «ИНФОСИСТЕМЫ ДЖЕТ»	27.08.2020 - 18.11.2020	84	63 370,5	754,4	н/д*
Итого			568	314 170,5		

\* По данным единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС) по состоянию на 1 января 2021 года не размещены документы по приемке Росреестром услуг по 2 и 3 этапу контракта от 13 ноября 2019 г. № 0077-10-19 и контракту от 27 августа 2020 г. № 0038-10-20, заключенным с АО «Инфосистемы джет».



В течение 165 дней (22,5 % периода технической поддержки) в 2019–2020 годах Росреестром не заключены соответствующие государственные контракты, в связи с чем не обеспечено техническое сопровождение ФГИС ЕГРН и ее доработка<sup>33</sup>.

Учитывая отсутствие непрерывного оказания технической поддержки и периодичность заключения соответствующих контрактов не чаще одного раза в год, разрешение инцидентов, связанных с необходимостью доработки ФГИС ЕГРН, в том числе в связи с изменением законодательства, не осуществляется оперативно и создает риски предоставления некачественных услуг в сфере регистрации прав и кадастрового учета. ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2018–2020 годах направлены в Росреестр 13 писем с предложениями, касающимися как приведения сервисов в соответствие с требованиями законодательства, так и совершенствования технических характеристик, необходимых внутренним пользователям.

Приказом Росреестра от 4 мая 2017 г. № П/0214 ФГБУ «ФКП Росреестра» наделено полномочиями оператора ФГИС ЕГРН<sup>34</sup>. При этом фактически содержание и порядок выполнения ФГБУ «ФКП Росреестра» указанных полномочий определены Росреестром начиная с 8 мая 2019 года, по прошествии более 1,5 лет с начала ввода в эксплуатацию ФГИС ЕГРН.

Устранение сбоев и критических ситуаций, а также отладка программного обеспечения ФГИС ЕГРН проводились на основании заявок по устранению инцидентов, создаваемых пользователями системы в Единой системе регистрации и обработки обращений Росреестра (далее – ЕСРОО). Всего с 2018 года по первое полугодие 2020 года зарегистрировано более 226 тыс. инцидентов.

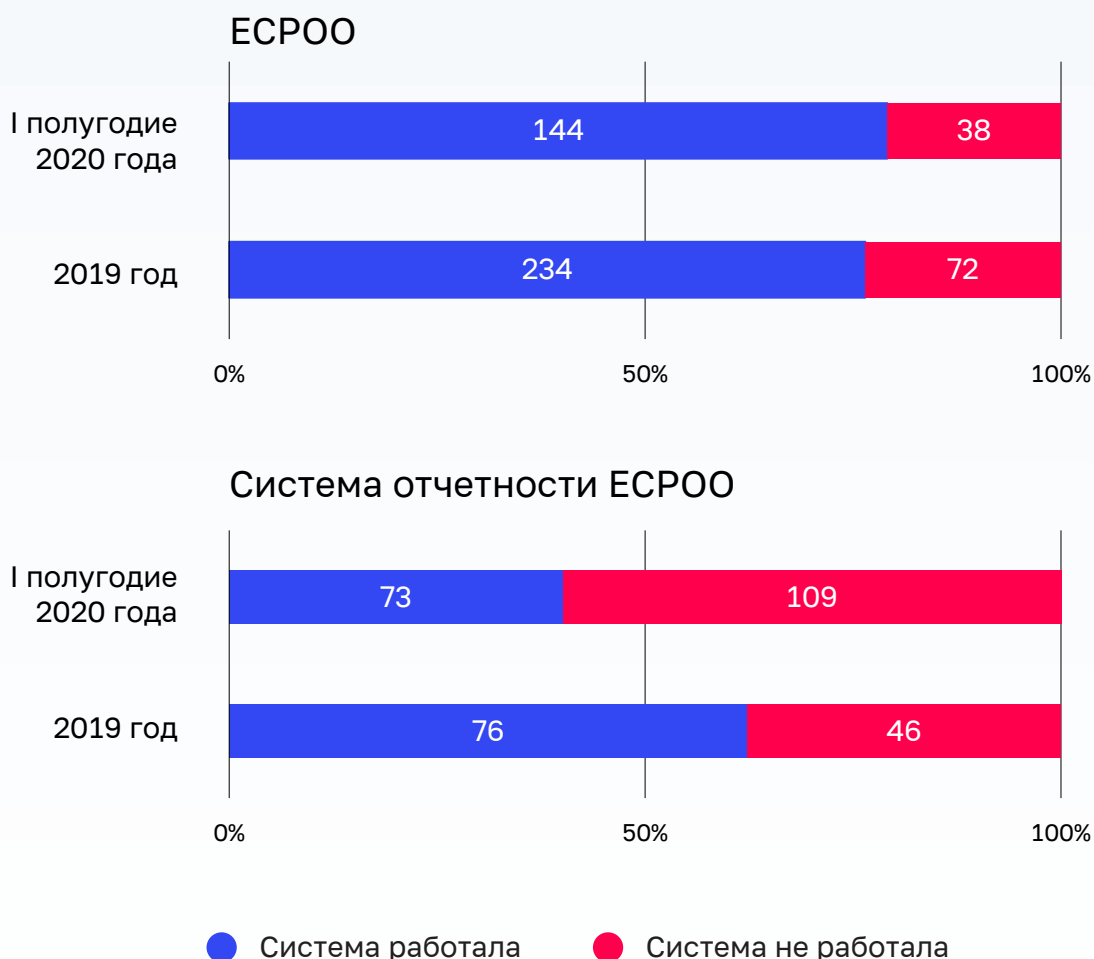
Отмечались многочисленные замечания по функционированию ЕСРОО, вызванные недоступностью системы или существенными сбоями, приводившими к невозможности ФГБУ «ФКП Росреестра» в полном объеме обеспечивать выполнение полномочий оператора ФГИС ЕГРН, а также соблюдать сроки обработки запросов на устранение инцидентов.

---

33. Регламентом поддержки пользователей ФГИС ЕГРН определена обязанность Росреестра по направлению учреждению актуальной информации об организациях, оказывающих услуги Росреестру в соответствии с действующими государственными контрактами, и об ответственных должностных лицах Росреестра по рассмотрению запросов ФГБУ «ФКП Росреестра» о функционировании ФГИС ЕГРН. Ответы на соответствующие запросы ФГБУ «ФКП Росреестра» от 28 мая 2019 г. № 09-0569 ПЧ и от 24 сентября 2019 г. № 09-1163 ПЧ направлены Росреестром несвоевременно: 18 сентября 2019 г. № 10-10196/19 и 14 ноября 2019 г. № 10-13458/19 соответственно.

34. Письма ФГБУ «ФКП Росреестра» от 5 апреля 2018 г. № 09-0316-ПЧ, от 6 июля 2018 г. № 09-0591-ПЧ, от 3 октября 2018 г. № 09-0965-ПЧ, от 4 октября 2018 г. № 09-0980-ПЧ, от 23 января 2019 г. № 09-0054-ПЧ, от 5 марта 2019 г. № 09-0204-ПЧ, от 26 апреля 2019 г. № 09-0221-ПТ, от 25 июня 2019 г. № 09-0688-ПЧ, от 27 сентября 2019 г. № 09-1183-ПЧ, от 26 декабря 2019 г. № 09-1661-ПЧ, от 27 марта 2020 г. № 21-0375-МС, от 26 июня 2020 г. № 21-0212-АБ, от 3 сентября 2020 г. № 09-0372-АБ. Результаты рассмотрения предложений в учреждение не поступали.

# Функционирование Единой системы регистрации и обработки обращений Росреестра в 2019 году – I полугодии 2020 года



В рамках проведения работ по нормализации в ФГИС ЕГРН проблемных обращений<sup>35</sup> ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2018 году зафиксировано 12 475 979 проблемных обращений, в 2019 году – 5 030 844 проблемных обращения и за первое полугодие 2020 года – 1 657 537 проблемных обращений.

Несмотря на исправление ранее выявленных ошибок в релизах ФГИС ЕГРН, значительного снижения количества проблемных обращений не произошло.

35. Под проблемными обращениями понимаются обращения, при обработке которых произошла непредусмотренная технологическим процессом остановка (неустраняемое зависание) либо зафиксирована ошибка в ФГИС ЕГРН, которые являются следствием проблем функционирования промышленного контура ФГИС ЕГРН как инфраструктурного характера (в том числе замедлениями), так и связанные с недочетами, выявленными в программном коде установленных релизов.

Данный фактор связан с привнесением новых массовых ошибок, то есть происходит замещение одних массовых ошибок другими.

В связи с проблемами технического характера, качества программного обеспечения, отсутствием надлежащей технической поддержки в работе ФГИС ЕГРН отмечались аварии и сбои.

Наиболее крупная авария произошла в период с 19 августа по 3 сентября 2018 года в ЦОД ПАО «Ростелеком», повлекшая полную остановку всех сервисов ФГИС ЕГРН, которая привела к невозможности приема и обработки пакетов документов.

Необходимо отметить, что резервный центр обработки данных (РЦОД) ценой 925 134,1 тыс. рублей, оборудование которого поставлено и смонтировано 13 августа 2018 года в здании ЦА Росреестра в Москве, введен в эксплуатацию спустя 9 месяцев после поставки и установки – 17 мая 2019 года.

Также неоднократно технические проблемы с доступностью и работой сервисов Росреестра отмечались со стороны органов власти, включая Минцифры России и ФССП России<sup>36</sup>.

Переход с унаследованных систем на ФГИС ЕГРН также вызывал сбои в работе территориальных органов<sup>37</sup>. В частности, в Московской области в период перехода на ФГИС ЕГРН по разным источникам информации количество просроченных обращений на оказание услуг одновременно составляло от 5 до 50 тыс. обращений<sup>38</sup>.

Непосредственной проверкой работы сервисов установлена нестабильная работа сайта Росреестра и сервисов предоставления государственных услуг<sup>39</sup>.

- 
36. В настоящее время по новой целевой архитектуре центров обработки данных указанный РЦОД не задействован в непосредственной работе ФГИС ЕГРН и используется как резервный «холодный» ЦОД.
37. Например, в ответах в Счетную палату Российской Федерации (далее – Счетная палата) ФССП России отмечено несвоевременное получение информации из ЕГРН на запросы судебных приставов-исполнителей, отсутствие возможности представления уведомлений об исполнении территориальными органами Росреестра постановлений судебных приставов-исполнителей (от 15 января 2021 г. № 00015/21/50020П). Минцифры России (от 22 декабря 2020 г. ЗИ03-146/03-05) указало в 2020 году периоды, когда очередь запросов к видам сведений Росреестра, зарегистрированным в СМЭВ3 (по ИС ППОЗ ЕГРН – мнемоника RRTR02\_3S (буквенно-цифровой код системы участника СМЭВ), была переполнена – отправителям запросов возвращались ошибки о переполнении очереди запросов (с 27 по 28 мая; с 31 мая по 6 июня; с 8 по 12 июня; с 15 по 21 июня). Также ведомством отмечена растущая доля ошибок в сервисах Росреестра при повышении нагрузки: SID0003564 (прием заявлений, предоставления информации о ходе исполнения услуги и выдачи результатов оказания услуги в электронном виде) составила в 2018 году 6,5% (от 1,06 млн запросов), в 2019 году – 12,5% (от 1,56 млн запросов), в 2020 году – 19,2% (от 1,13 млн запросов); SID0003816 (получение сведений о наложенных ограничениях на недвижимое имущество от ФССП России) в 2018 году – 1,2% (2,3 млн запросов), в 2019 году – 51,7% (11,5 млн запросов), в 2020 году – 89,8% (11,9 млн запросов).
38. Так, по информации Росреестра, отмечались случаи задержки обработки поступивших документов в 2020 году в пяти регионах Российской Федерации: г. Санкт-Петербурге, Ленинградской области, Московской области, Краснодарском крае, Приморском крае.
- Следует отметить, что сбои, вызывавшие нарушение процесса оказания государственных услуг, отмечались в работе территориальных органов и до перехода на ФГИС ЕГРН. В частности, неоднократные периодические сбои в работе фиксировались в Управлении Росреестра по Московской области в течение всего 2019 года. Например, в письмах управления от 18 апреля 2019 г. № 50-07а-10-3159/19@, от 18 сентября 2019 г. № 50-12а-10-278/19@ работоспособность регионального модуля диспетчеризации и интеграционного шлюза восстановлена в октябре 2019 года.
39. По информации, полученной от правительства Московской области, по состоянию на 29 июля 2020 года – 54 151 обращение. По данным Управления Росреестра по Московской области, такое количество превышено и составляло 5 651 обращение (протокол совещания от 3 августа 2020 г. № 50-01-15-81/20). По состоянию на 25 ноября 2020 года по данным централизованной выгрузки из ФГИС ЕГРН количество обращений с нарушенным сроком по Московской области составляет 2 877 обращений (письмо Управления стратегического развития ЦА Росреестра от 26 ноября 2020 г. № 02-07396/20@ (вх. от 27 ноября 2020 г. № 50-01-07-2796/20).

8.2.4. В рамках Подпрограммы 3<sup>40</sup> ФГБУ «ФКП Росреестра» за 2017–2020 годы в качестве субсидий на финансовое обеспечение выполнения государственного задания и субсидий на иные цели перечислено более 39,1 млрд рублей <sup>41</sup>.

(тыс. руб.)

Мероприятия Подпрограммы 3	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Мероприятие 3.1.4. «Размер перечисленной субсидии на финансовое обеспечение выполнения государственного задания на оказание государственных услуг (выполнение работ) (соответствует кассовому исполнению)»	10 103 558,9	8 993 943,2	8 249 622,3	11 276 600,942
в том числе финансирование выполнения отдельных работ, связанных с ведением и обслуживанием ЕГРН и ФГИС ЕГРН				
Ведение ЕГРН <sup>43</sup>	5 720 367,7	5 606 013,7	5 021 526,3	5 788 970,1
Техническое сопровождение и эксплуатация, вывод из эксплуатации информационных систем и компонентов информационно-телекоммуникационной инфраструктуры	17 247,2	276 351,6	243 843,8	295 159,7
Осуществление работ по обеспечению требований информационной безопасности	3 583,8	43 687,1	38 562,8	47 829,3
Мероприятие 3.1.5. «Размер перечисленной субсидии на иные цели»	17 699,6	16 798,0	16 768,1	445 150,40

Государственные задания, утвержденные Росреестром ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2018–2020 годах, содержали 5 государственных услуг (с 7 показателями объема) и от 7 до 10 работ (с 13–23 показателями объема).

40. При проверке раздела сайта «Справочная информация по объектам недвижимости в режиме «online» наблюдались случаи невозможности формирования запросов пользователей, которые решались «в ручном режиме».
- Текущий функционал другого сервиса сайта «Личный кабинет» также работает нестабильно, во вкладке «Мои объекты» не отображаются некоторые страницы с информацией об объектах недвижимости, принадлежащих учреждению. Указанный сервис не включает в себя возможность пакетной или индивидуальной выгрузки информации, содержащейся в разделе «Мои объекты», что существенно затрудняет работу с сервисом в случаях большого количества принадлежащих лицу объектов недвижимости.
41. Основное мероприятие 3.1 «Обеспечение государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав и картографии».
42. Увеличение на 2,5 млрд рублей в 2020 году субсидии на выполнение государственного задания связано с изменением принципа поступления платы за предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН. Вместо поступлений от приносящей доход деятельности учреждения плата перечисляется в федеральный бюджет.
43. В расчет не включено финансирование на работу «Перевод в электронную форму реестровых дел (томов реестровых дел), сформированных на бумажном носителе до 01.01.2017» (2018 год, 2019 год, 2020 год).

Анализ значений показателей объема государственного задания, утверждаемых в течение года, а также ежегодное значительное перевыполнение плановых значений ряда показателей госзаданий свидетельствует о недостатках планирования<sup>44</sup>.

По ряду показателей значения изменялись только в конце года<sup>45</sup>.

Выявлены недостатки, связанные с подготовкой и расчетами значений натуральных норм и нормативных затрат в целях определения финансового обеспечения государственного задания. В отношении услуги по предоставлению сведений, содержащихся в ЕГРН, и работы по транспортному обслуживанию работников Росреестра значения нормативных затрат на выполнение единицы услуги (работы) завышены в сравнении с ценой аналогичных услуг и работ в условиях конкурентного рынка.

Не установлен срок, в течение которого учреждение утверждает государственное задание (плановые показатели) для филиалов с момента утверждения Росреестром государственного задания для ФГБУ «ФКП Росреестра»<sup>46</sup>.

На протяжении трех лет не разрешена проблема оценки качества исполнения учреждением государственного задания в рамках осуществления полномочий оператора ФГИС ЕГРН<sup>47</sup>. На конец 2020 года не утверждены регламенты управления эксплуатацией, развития и обеспечения информационной безопасности ФГИС ЕГРН.

В государственном задании ФГБУ «ФКП Росреестра» объем работы по обеспечению требований информационной безопасности по каждой из семи информационных систем, в том числе ФГИС ЕГРН, установлен равным единице без детализации показателя, при этом в отчетах учреждения указанная работа детализирована по следующим направлениям:

- 
44. В том числе по количеству подготовленных документов, в виде которых предоставляются сведения, содержащиеся в ЕГРН (в электронном и бумажном виде), принятых запросов о предоставлении сведений, содержащихся в ЕГРН (в бумажном виде), принятых пакетов документов на осуществление государственного кадастрового учета недвижимого имущества, регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним (на бумажном носителе).
45. Так, количество принятых запросов о предоставлении сведений, содержащихся в ЕГРН (на бумажном носителе) в 2018 году, занижено в 1,9 раза, в 2019 году – в 2,3 раза. Аналогичная ситуация со значениями показателей «Количество принятых пакетов документов на осуществление ГКУ недвижимого имущества, ГРП на недвижимое имущество и сделок с ним (на бумажном носителе)» и «Количество подготовленных документов, в виде которых предоставляются сведения, содержащиеся в ЕГРН (в электронном виде)». Филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Москве запланировано на 2020 год и до 2023 года предоставление выписки из ЕГРН о признании правообладателя недееспособным или ограниченно дееспособным с 158 обращений в среднем в год в 2017–2019 годах до 582 обращений в 2020 году и до 652 обращений к 2023 году (увеличение более чем в 3,5 раза), а филиалом учреждения по Московской области с 178 обращений до 530 обращений в 2020 году и до 485 обращений к 2023 году (увеличение более чем в 2,7 раза).
46. Например, в конце 2018 года и 2020 года изменены в соответствии с достигнутыми плановые значения показателей «Количество принятых запросов о предоставлении сведений, содержащихся в ЕГРН (на бумажном носителе)», «Количество подготовленных документов, в виде которых предоставляются сведения, содержащиеся в ЕГРН (на бумажном носителе)», «Количество выданных документов, в виде которых предоставляются сведения, содержащиеся в ЕГРН (на бумажном носителе)».
47. По мнению ФГБУ «ФКП Росреестра», изложенному в письме от 8 мая 2019 г. № 13-0488-ПЧ, установка показателей качества государственных работ и оказываемых учреждением услуг, не приведет к объективной оценке результатов государственных работ из-за различных параметров работы ФГИС ЕГРН и УИС, а также самого характера работы во время переходного периода.

	2018 г.	2019 г.	I полугодие 2020 г.
Выявлено и обезврежено единиц вредоносного ПО	158 348	528 115	25 490
Предотвращено попыток сетевых атак	209 735	43 224	79 422
Заблокировано попыток запуска пользователями на АРМ нежелательного ПО	59 686	26 277	13 152

Необходимо отметить, что полномочия по администрированию комплексной системы защиты информации для ФГИС ЕГРН<sup>48</sup> не переданы учреждению, в связи с чем ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2019–2020 годах не осуществляло управление средствами криптографической защиты каналов связи ФГИС ЕГРН.

8.2.5. Выявлены недостатки при заключении соглашений о предоставлении субсидии, утверждении и размещении на Портале государственных и муниципальных услуг планов финансово-хозяйственной деятельности учреждения.

В проверяемом периоде учреждением закупались климатическое оборудование, автоматизированные рабочие места, а также заключен контракт по выполнению мероприятий по развитию (реинжинирингу) ВЦТО (закупка оборудования, программного обеспечения, услуг по реализации мероприятий в области информационных технологий, включая внедрение современных информационных систем, проведение монтажных и пусконаладочных работ). При этомкупаемые в 2018 и 2019 годах за счет субсидии на иные цели автоматизированные рабочие места (порядка 280 в год) не покрывали в значительной степени потребности учреждения (ежегодная потребность в 13–14 раз выше). В 2020 году планировалось закупить 2 921 АРМ.

За 2018–2019 годы и 10 месяцев 2020 года ФГБУ «ФКП Росреестра» заключено 1 054 государственных контракта (договоров) в рамках ИКТ на общую сумму более чем 861,5 млн рублей<sup>49</sup>, а с целью оказания услуг в области защиты информации – 98 договоров на общую сумму более чем 37 млн рублей.

Выявлены нарушения закупочной деятельности и исполнения договоров учреждением, факты неэффективного использования средств при исполнении контрактов (договоров), а также признаки коррупционных правонарушений и причинения материального ущерба.

48. В рамках государственного контракта от 11 ноября 2017 № 0097-10-17, заключенного между Росреестром и АО «Инфосистемы Джет», создана комплексная система защиты информации для ФГИС ЕГРН.

49. Заключенные между Росреестром и ФГБУ «ФКП Росреестра» соглашения о предоставлении субсидии на иные цели не в полной мере соответствуют типовой форме, утвержденной приказом Минфина России от 31 октября 2016 г. № 197н.



### 8.3. Проверка исполнения Росреестром и ФГБУ «ФКП Росреестра» полномочий по кадастровому учету и регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также сопутствующих государственных услуг в указанной сфере

8.3.1. Распределение обязанностей по выполнению задач и функций между руководителем Росреестра и его заместителями, а также руководителями и заместителями территориальных органов осуществляется на основании приказов Росреестра, территориального органа. При этом распределение полномочий осуществлялось с недостатками.

В 2020 году структурными подразделениями Управления Росреестра по Московской области осуществление своих полномочий происходило на основании отдельно изданных поручений руководителя Управления, а не на основании утвержденных положений о структурных подразделениях, осуществляющих функции и полномочия в учетно-регистрационной сфере. Работ по приведению в соответствие или по внесению изменений в положения о структурных подразделениях Управлением Росреестра по Московской области в связи с изданием таких поручений не велось. В отдельных случаях полномочия отделов дублируются<sup>50</sup>.

Распорядительные документы территориальных органов Росреестра (приказы, поручения руководителей), положения структурных подразделений имеют низкий уровень качества в виду наличия множества орфографических, пунктуационных, грамматических ошибок, опечаток.

Росреестром в целях повышения качества государственных услуг и оценки эффективности деятельности Росреестра территориальных органов и филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» ведется автоматизированная информационная система мониторинга оказания государственных услуг (далее – АИС МОГУ)<sup>51</sup>.

---

50. В 2018 году заключено 343 контракта (договора) на сумму более чем 170,7 млн рублей, в 2019 году – 442 контракта (договора) на сумму более чем 126,1 млн рублей и за 10 месяцев 2020 года – 269 контрактов (договоров) на сумму более чем 564,6 млн рублей. Увеличение расходов ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2020 году на закупку товаров, работ услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» связаны с заключением 17 июля 2020 года государственного контракта № 1770540134020002497 с ООО «ИНЛАЙН ТЕХНОЛОДЖИС» на мероприятия по развитию (реинжинирингу) Ведомственного центра телефонного обслуживания Росреестра по цене 256 179,60 тыс. рублей с общим сроком выполнения работ по 20 декабря 2020 года.

51. В 2018 году заключено 47 договоров на общую сумму более 9 млн рублей, в 2019 году – 40 договоров на сумму более чем 7 млн рублей, за 10 месяцев 2020 года – 11 договоров на сумму более чем 11 млн рублей.



Достоверность данных АИС МОГУ не подтверждается документами, характеризующими оказание государственных услуг Росреестра. Кроме того, сведения в АИС МОГУ загружаются не всегда своевременно<sup>52</sup>.

Сведения АИС МОГУ формируются без учета изменений, внесенных в Положение № П/338<sup>53</sup>, не соответствуют перечню интегральных показателей деятельности филиалов учреждения, не учитывают особенности оказания государственных услуг посредством ФГИС ЕГРН и сервисов Росреестра, формальны, в связи с чем не могут использоваться для целей оценки качества и доступности государственных услуг Росреестра.

В 2018–2020 годах Росреестром не утверждался приказ, определяющий перечень форм ведомственной отчетности, подлежащих сбору и обработке.

Установлены факты недостоверности ведомственной статистической отчетности Росреестра, формируемой в соответствии с приказом Росреестра от 30 декабря 2015 г. № П/690<sup>54</sup>, выразившиеся в несоответствии данных, содержащихся в различных формах статистической отчетности, сформированных на одну дату.

Так, в отчетности по форме № 8 «Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (раздел 6.2) и форме № 17 «Информация для ведения мониторинга оценки эффективности управления федеральным имуществом» (раздел 1), сформированной на 1 января и на 30 июня 2020 года, установлено несоответствие данных о количестве зарегистрированных земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, как в целом, так и в разбивке по категориям земель.

Кроме того, выявлено несоответствие данных о количестве зарегистрированных прав собственности Российской Федерации на аналогичные «группы» объектов недвижимости, содержащихся в различных разделах отчетности по форме № 8, составленной за III квартал 2020 года.

ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2018–2019 годах и первом полугодии 2020 года обобщалась и представлялась на периодической основе в Росреестр ведомственная отчетность по вопросам ведения ЕГРН более чем по 50 формам, а начиная со второго полугодия 2020 года количество форм отчетности учреждения превышает 30.

- 
52. В нарушение положения об Управлении Росреестра по Москве в управлении вместо 5 числились 6 заместителей. Согласно пункту 9 положения об Управлении Росреестра по Москве, утвержденного приказом Росреестра от 30 мая 2016 г. № П/0263 (в редакции приказа Росреестра от 23 января 2017 г. № П/0027) предусмотрено до 5 заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности руководителем Росреестра, при этом Росреестр согласовал структуру Управления Росреестра по Москве с 6 заместителями руководителя.
53. Например, функции территориальных отделов № 1, № 2, территориальных (межмуниципальных) отделов Управления Росреестра по Московской области по организации и проведению работ по верификации сведений ЕГРН, в том числе по исправлению технических ошибок, обеспечению координации, контролю и сопровождению работ по верификации данных ЕГРН дублируют аналогичные полномочия отдела повышения качества ЕГРН Управления.
54. Приказом Росреестра от 8 сентября 2011 г. № П/338 утверждено Положение о мониторинге качества и доступности государственных услуг Росреестра (далее – Положение № П/338), в соответствии с которым предусмотрено ежемесячное размещение сведений в базе данных АИС МОГУ.

Кроме того, учреждением представляется в Росреестр информация о содержащихся в ЕГРН сведениях на основании разовых запросов<sup>55</sup>.

Статистическая отчетность в основном формируется посредством сервиса сбора статистики учреждения, а не с помощью функционала ФГИС ЕГРН в связи некорректной работой модуля отчетности витрины ЕГРН.

Выявлены разночтения в представляемой учреждением отчетности в отношении сведений, содержащихся в ЕГРН, что в ряде случаев связано с доработкой ФГИС ЕГРН и продолжающейся миграцией данных.

Параметры ведомственного контроля за деятельностью филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» установлены приказом Росреестра от 5 сентября 2018 г. № 276<sup>56</sup>, при этом отмечается разная практика осуществления ведомственного контроля на основании приказов территориальных органов Росреестра<sup>57</sup>.

Так, результаты проверок филиала учреждения по Московской области содержат многочисленные ошибки и нарушения, а в актах проверок, проведенных в филиале учреждения по Москве, они отсутствуют<sup>58</sup>.

Анализ материалов проверок филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2018–2019 годах, проведенных учреждением, свидетельствует о выявлении более 20 видов системных нарушений законодательства в сфере кадастрового учета и регистрации прав (нарушения положений Федерального закона № 218-ФЗ, ошибки при внесении сведений в ЕГРН и расчете кадастровой стоимости<sup>59</sup>, предоставление сведений из ЕГРН ненадлежащим лицам, нарушение сроков предоставления сведений из ЕГРН<sup>60</sup>). Ведомственные проверки учреждением деятельности филиалов не включали вопросы организации и осуществления приносящей доход деятельности.

**8.3.2. По данным ведомственной статистической отчетности Росреестра в ЕГРН содержится более 194 млн записей в отношении прав, ограничений, обременений и сделок с объектами недвижимости, количество которых растет.**

- 
55. Например, за ноябрь 2019 года – февраль 2020 года в АИС МОГУ в отношении показателей деятельности филиала ФГБУ «ФКП Росреестра» по Республике Коми содержатся данные об отсутствии запросов на предоставление сведений из ЕГРН, исполненных с нарушением установленного срока, при этом запрос от 28 ноября 2019 г. № 40-45396547 исполнен 12 февраля 2020 года с нарушением срока на 45 рабочих дней.
  56. Так, в 2019–2020 годах зафиксированы многочисленные случаи нарушения сроков предоставления Управлению Росреестра по Московской области отчетной информации по показателям, характеризующим эффективность и результативность деятельности соответствующего филиала учреждения.
  57. Приказы Росреестра от 29 января 2016 г. № П/0046 и от 4 октября 2017 г. № П/0447.
  58. Необходимость по оптимизации перечня и состава статистических данных Росреестра отмечена еще в протоколе оперативного совещания у руководителя Росреестра от 6 ноября 2012 г. № 29, однако соответствующий акт не принят.
  59. Приказ Росреестра от 30 декабря 2015 г. № П/690 «Об утверждении Перечня форм государственной и ведомственной статистической отчетности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, подлежащих сбору и обработке в 2016 году».
  60. Примером предоставления различных данных на одну и ту же дату служат сведения о количестве объектов незавершенного строительства, учтенных в ЕГРН по состоянию на 1 января 2020 года, которые различаются на 603 единицы. Информация представлена в Росреестр письмами ФГБУ «ФКП Росреестра» от 6 июля 2020 года № 02-0211-ВС (501 001 объект) и от 13 июля 2020 года № 02-0237-ВС (497 801 объект).

Категории объектов	Количество записей на конец периода			
	2017 г.	2018 г.	2019 г.	за 9 мес. 2020 г.
Земельные участки	55 784 173	58 023 830	60 737 025	63 476 004
Здания	33 165 640	34 555 528	36 499 915	38 440 203
Помещения	80 877 119	83 394 157	86 360 159	87 374 792
Сооружения	3 327 128	3 503 283	3 747 509	4 172 263
Предприятия	1 361	1 378	1 387	1 376
Единые недвижимые комплексы	769	1 779	977	1 215
Объекты незавершенного строительства	465 760	460 967	473 556	521 593
Машино-места	10 965	24 987	119 226	192 312
<b>Итого записей</b>	<b>173 632 915</b>	<b>179 965 909</b>	<b>187 939 754</b>	<b>194 179 758</b>

Центральным субъектом оказания государственных услуг Росреестра законодательно определен государственный регистратор прав (далее – регистратор), с которым заключается срочный служебный контракт.

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» к регистраторам устанавливались требования к образованию, опыту работы, а также прохождению специальных курсов. С 2017 года Федеральным законом № 218-ФЗ требования к регистраторам не конкретизированы (за исключением сдачи квалификационного экзамена).

Отмечается разная правоприменительная практика осуществления регистраторами учетно-регистрационных действий на основании вступивших в законную силу судебных актов. Так, Управление Росреестра по Москве осуществляет учетно-регистрационные действия только на основании судебных актов, поступивших из суда, Управление Росреестра по Московской области – поступивших и от заинтересованных лиц (заявителей).

Наличие разной правоприменительной практики при принятии решений отмечалось и непосредственно территориальными органами<sup>61</sup>.

61. Проблематика, связанная с разной правоприменительной практикой регистраторов, приводящая к приостановлению учетно-регистрационных действий, отмечена Министерством имущественных отношений Московской области (вх. от 20 января 2020 г. № А-504). Так, в ГКУ МО «МО МФЦ» в 2020 году поступило 1 249 жалоб по вопросу несогласия с отказами Росреестра в проведении учетно-регистрационных действий. В Управлении Росреестра по Москве рабочей группой по проведению системного анализа и контроля решений о приостановлении и отказе в учетно-регистрационной сфере выявлялись случаи расхождения при толковании государственными регистраторами норм законодательства (протоколы заседаний от 9 января 2020 года, от 28 апреля 2018 года, от 4 июля 2019 года).

До настоящего времени Росреестром не создан механизм контроля сроков оказания государственных услуг и допускаются нарушения сроков оказания государственных услуг, установленных Федеральным законом № 218-ФЗ. В частности, ФГИС ЕГРН фиксировалось следующее количество обращений, по которым допущено нарушение сроков в 2020 году<sup>62</sup>.

Регион	03.08.20	02.09.20	02.10.20	01.11.20	01.12.20	14.12.20
Московская обл.	10 369	6 471	3 155	3 269	687	417
г. Санкт-Петербург	-	919	16 664	19 463	13 370	7 406
Ленинградская обл.	-	-	-	8 026	5 470	1 567

Указанная статистика не охватывает случаи, когда нарушение сроков оказания государственной услуги произошло по причине неудовлетворительной логистики, при этом сроки зачастую нарушались именно на стадии передачи документов между МФЦ и Росреестром<sup>63</sup>.

Анализ показателей средних фактических сроков регистрации прав в АИС МОГУ свидетельствует, что наличие просроченных документов по Московской области не повлияло на их значение<sup>64</sup>.

Количество электронных выписок из ЕГРН, подготовленных с нарушением срока, ежегодно растет.

Выписка из ЕГРН	Количество за 2018 г.	в том числе с нарушением срока	Количество за 2019 г.	в том числе с нарушением срока	Количество за 3 квартала 2020 г.	в том числе с нарушением срока
В форме бумажного документа	4 376 329	8 862	4 088 250	3 431	2 803 861	508
В форме электронного документа	68 472 917	14 032	94 417 687	49 649	75 485 413	116 707

62. Кроме того, за период с 1 января по 31 августа 2019 года сроки предоставления сведений из ЕГРН филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области нарушены по 141 048 атомарным запросам о предоставлении сведений, содержащихся в ЕГРН, за период с 31 августа 2019 года по 1 сентября 2020 года – по 2 154 796 запросам о предоставлении сведений, содержащихся в ЕГРН, в виде выписок о правах отдельного лица на имевшиеся (имеющиеся) у него объекты недвижимости.
63. В Управлении Росреестра по Москве в 2020 году отмечались нарушение логистики и длительная доставка дел – 4 039 обращений, по которым не поступили документы к выдаче в МФЦ (протокол заседания штаба управления по сопровождению работ во ФГИС ЕГРН от 13 августа 2020 года). Также в жалобе гражданина (вх. от 10 июля 2019 г. № 104218/2019) сообщалось об отсутствии готовых к выдаче документов в МФЦ, при этом, по данным ответа управления, документы переданы в МФЦ 27 мая 2019 года.
64. Ежемесячно в 2020 году в АИС МОГУ средний фактический срок регистрации прав (32П) в Московской области составляет 5 дней, а средний фактический срок регистрации прав по заявлениям, принятым в МФЦ (3670П) – 7 дней.

Непосредственной проверкой соблюдения сроков представления сведений из ЕГРН установлено нарушение сроков подготовки девяти выписок из ЕГРН<sup>65</sup> в ответ на соответствующие запросы аудитора Счетной палаты.

Многочисленные замечания касаются несоблюдения регистраторами, в том числе управлений Росреестра по Москве и по Московской области, положений административного регламента по предоставлению государственных услуг.

Так, в уведомления о приостановлении кадастрового учета или регистрации прав не включался полный перечень причин, послуживших основанием для приостановления, а также рекомендаций по их устранению, и не указывались контактные телефоны для связи, в связи с чем ограничена возможность заявителей получить разъяснения и исправить недостатки. Установлены факты принятия отрицательных решений, обусловленных не виной заявителя, а низким качеством работы сотрудников МФЦ и ошибками в ЕГРН.

Также регистраторами нарушались установленные сроки вынесения решений о приостановлении или осуществлении регистрационных действий. Перечень фактов, иллюстрирующих указанные нарушения и недостатки, приведен в приложении № 1.

В 2018–2020 годах филиалы ФГБУ «ФКП Росреестра» предоставляли сведения, содержащиеся в ЕГРН, в 15 формах, утвержденных приказами Минэкономразвития России, а также в виде копий документов, на основании которых сведения внесены в ЕГРН.

В 2018–2019 годах и за 9 месяцев 2020 года филиалами учреждения подготовлено в совокупности более 264,6 млн документов, содержащих сведения из ЕГРН, в том числе в электронном виде – более 242,4 млн документов, на бумажном носителе – более 22,1 млн документов. Планируемые показатели предоставления филиалами ФГБУ «ФКП Росреестра» сведений из ЕГРН на 2020 год<sup>66</sup> не подтверждаются ведомственной отчетностью.

В настоящее время возможности аудита управления федеральным имуществом и имуществом хозяйствующих субъектов с участием Российской Федерации

---

65. Выписки из ЕГРН от 19.09.2020 № 00-00-4001/5237/2020-86833, № 00-00-4001/5237/2020-95574, № 00-00-4001/5237/2020-93732, № 00-00-4001/5237/2020-93158, № 00-00-4001/5237/2020-96334, № 00-00-4001/5237/2020-92260, № 00-00-4001/5237/2020-96772, № 00-00-4001/5237/2020-95669 и от 18.09.2019 № 00-00-4001/5237/2020-91603.

66. Приказы Минэкономразвития России от 25 декабря 2015 г. № 975 «Об утверждении форм выписок из Единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, а также требований к формату документов, содержащих сведения Единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде», от 20 июня 2016 г. № 378 «Об утверждении отдельных форм выписок из Единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, а также требований к формату документов, содержащих сведения Единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде, определении видов предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и о внесении изменений в Порядок предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 23 декабря 2015 г. № 968», от 29 ноября 2016 г. № 766 «Об утверждении требований к аналитической информации, полученной на основе сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, порядка ее предоставления, а также формы запроса такой информации».

ограничены. Предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН, предусмотрено в отношении конкретного правообладателя или объекта недвижимости, в связи с чем у Счетной палаты отсутствует возможность получения обобщенных сведений<sup>67</sup>, необходимых для проведения аудита, в том числе посредством доступа к ФГИС ЕГРН. Федеральным законом № 218-ФЗ не предусмотрена возможность направления контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (далее – КСО) запросов на бесплатное предоставление сведений из ЕГРН в целях реализации их полномочий<sup>68</sup>.

8.3.3. Кадастровый учет и регистрация прав на объекты недвижимого имущества, находящиеся в федеральной собственности, осуществляются по общим правилам. Взаимодействие Росреестра и Росимущества по вопросам государственной регистрации прав на объекты недвижимости, находящиеся в федеральной собственности, не налажено. В отношении многих объектов недвижимости право собственности Российской Федерации зарегистрировано в судебном порядке.

Сопоставление данных ЕГРН и реестра федерального имущества (далее – РФИ) осуществляется путем выгрузки сведений из ЕГРН. По данным Росимущества, по состоянию на 1 января 2021 года проведена верификация в отношении 74,4 % объектов, находящихся в федеральной собственности и учтенных в РФИ.

При этом Росреестром не обеспечивалась регулярность предоставления и надлежащее заверение передаваемых данных сведений об объектах федеральной собственности, направляемых в Росимущество в целях проведения верификации сведений РФИ и ЕГРН<sup>69</sup>, что препятствует эффективной верификации данных и влечет систематическую потерю актуальности предоставляемых сведений.

Предусмотренный Планом работ по интеграции информационных ресурсов Росреестра и Росимущества<sup>70</sup> запуск в январе 2019 года в промышленную эксплуатацию информационного взаимодействия между Росреестром и Росимуществом с использованием СМЭВ до настоящего времени со стороны Росреестра не обеспечен. Кроме того, Росреестром не обеспечено корректное функционирование личных кабинетов территориальных управлений Росимущества на сайте Росреестра.

---

67. Письмо ФГБУ «ФКП Росреестра» от 13 августа 2020 г. № 13-0319-ВС в адрес Росреестра о прогнозируемом количестве услуг в 2020–2023 годах.

68. Согласно форме № 11.

69. А также сведений об изменении во времени отдельных характеристик имущества, в том числе категории и вида разрешенного использования земельного участка, цены сделки и других.

70. 21 мая 2019 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен законопроект № 714555-7, предусматривающий внесение изменений в статьи 62 и 63 Федерального закона № 218-ФЗ в части возможности направления запросов на бесплатное предоставление сведений из ЕГРН председателем контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, их заместителями для обеспечения деятельности указанных органов.



Значительное число прав собственности Российской Федерации регистрируется в судебном порядке, что не способствует исполнению поручения Президента Российской Федерации 2015 года<sup>71</sup>. Поручение Президента Российской Федерации, в ходе которого рассматривался вопрос упрощения процедуры регистрации прав на государственное (муниципальное) имущество, снято с контроля без фактического исполнения<sup>72</sup>.

Выявлены проблемы межведомственного взаимодействия при ведении ЕГРН. Так, из 42 зон санитарной (горно-санитарной) охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов, внесенных в ЕГРН в 2018–2020 годах, только в отношении 4 зон (9,5 %) органами государственной власти были предоставлены документы для внесения сведений в установленный срок.

Не решена проблема дублирования сведений, поступающих посредством сервиса загрузки постановлений ФССП России в ФГИС ЕГРН<sup>73</sup>. Планируемое на конец 2019 года завершение доработки подсистем АИС ФССП России в части возможности загрузки уведомлений о результатах обработки постановлений об арестах (запретах), представленных Росреестром, не закончено.

Структуры Росреестра не в полной мере обеспечены федеральным имуществом. Всего территориальными органами Росреестра используется недвижимое имущество общей площадью 986,5 тыс. кв. м, в том числе: 669,6 тыс. кв. м (67,9 %) – на праве оперативного управления, 207,9 тыс. кв. м (21,1 %) – безвозмездно и 108,9 тыс. кв. м (11,0 %) – на условиях аренды.

Так, за Управлением Росреестра по Москве на праве оперативного управления закреплено менее 60 % от общего количества необходимых для основной деятельности площадей<sup>74</sup>, за Управлением Росреестра по Московской области – только 20 %. Недостаток площадей компенсируется в основном за счет использования на безвозмездной основе объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации г. Москвы и Московской области<sup>75</sup>.

- 
71. Верификация сведений РФИ и ЕГРН установлена совместным приказом Росреестра и Росимущества от 2 декабря 2011 г. № П/484/376 и протоколом совещания по вопросам информационного взаимодействия Росреестра и Росимущества от 28 января 2019 года. Так, Управлением Росреестра по Московской области выгрузки за периоды с 1 октября по 31 декабря 2019 года и с 1 января по 10 июня 2020 года направлены в адрес ТУ Росимущества по Московской области только в ноябре 2020 года (письмом от 18 ноября 2020 г. № 50-06а-10-28270/20). Согласно утвержденному указанным приказом порядку предоставления сведений, подлинность передаваемых сведений подтверждается электронной подписью.
  72. Соответствующая информация отражена в протоколе совещания по вопросам информационного взаимодействия Росреестра и Росимущества от 28 января 2019 года.
  73. Утвержден 12 сентября 2017 года в целях реализации мероприятий ФЦП «Развитие».
  74. Так, у ТУ Росимущества в Московской области более года отсутствует возможность получения из ЕГРН выписок в электронном виде на объекты недвижимого имущества и земельные участки.
  75. Пункт «н» пункта 1 поручения Президента Российской Федерации В.В.Путина от 18 августа 2015 г. № Пр-1659 о регистрации прав собственности Российской Федерации на объекты недвижимого имущества. При этом по итогам 2019 года 52 ФОИВ не зарегистрировано право собственности Российской Федерации на 197 598 объектов капитального строительства общей площадью 2 553 394,7 тыс. кв. м, на 9 214 земельных участков общей площадью 3 033 495,2 га, используемых соответствующими федеральными органами власти, их территориальными органами и подведомственными организациями.



Также потребность в помещениях удовлетворяется путем заключения договоров аренды на коммерческих условиях, при этом часть арендуемых Управлением Росреестра по Московской области помещений в г. Москве используются филиалом ФГБУ «ФКП Росреестра» по Московской области в рамках выполнения государственного задания<sup>76</sup>.

Оба управления испытывают потребность в дополнительных площадях для размещения архивов<sup>77</sup>. В рамках ФЦП «Развитие» предполагалось создание Росреестром 7 архивохранилищ мощностью 160 тыс. кв. м, количество которых сокращено до 2, из которых достроено одно<sup>78</sup>.

На большинство объектов недвижимого имущества, закрепленных за Управлением Росреестра по Московской области, наложены ограничения (обременения) в виде запрещения регистрации на основании постановлений судебных приставов-исполнителей в связи с неоплатой транспортных штрафов.

В 2018–2020 годах вынесены 28 постановлений о запрете на совершение действий по регистрации и наложению ареста, в отношении объектов, закрепленных за ЦА Росреестра.

8.3.4. Мероприятия в сфере повышения качества данных ЕГРН проводятся Росреестром с 2011 года, первоначально по двум основным направлениям:

- гармонизация (сопоставление) сведений ЕГРП и ГКН<sup>79</sup>. По данным Росреестра, прекращена в 2014 году после сопоставления 99 % сведений, при этом в 2018–2020 годах проводилась аналогичная работа по изменению статуса объектов недвижимости «актуальные незасвидетельствованные»;
- верификация (исправление ошибок) сведений ЕГРН (ЕГРП, ГКН). По данным Росреестра, в целом по Российской Федерации к 1 ноября 2020 года проведен анализ по 46 типам ошибок из запланированного на 2019–2022 годы 81 типа ошибок. Всего отработке к отчетной дате подлежало 29,3 млн ошибок, из которых исправлено 17,6 млн ошибок и отнесено к неисправимым 5,9 млн ошибок.

---

76. Поручение Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № Пр-817ГС (п.16).

77. ФГБУ «ФКП Росреестра» проведен анализ перечня выписок ФССП России о наложении ареста на имущество должника, поступивших через СМЭВ за 22 марта 2019 года, на примере Волгоградской и Ростовской областей, в результате чего выявлено, что в Волгоградской области в рассматриваемый день поступило 2 672 выписки ФССП России по 1 481 должнику в отношении 1 517 объектов, уникальных пар «должник – объект» – 1 547 и 42 % – дублирующие сведения; а по Ростовской области поступило 2 322 выписки ФССП России по 1 052 должникам в отношении 1 203 объектов, уникальных пар – 1 219 и 47,5 % – дублирующие сведения.

78. Письмо ФССП России от 25 сентября 2019 г. № 00111/19/183482.

79. В Управлении Росреестра по Москве на праве оперативного управления – 22 526,6 кв. м площадей (55,3%) от общей площади используемых объектов, на праве безвозмездного пользования – 15 441,1 кв. м (37,9% от общей площади), на праве аренды – 2 767,70 кв. м (6,8%). Управлением Росреестра по Московской области на праве оперативного управления – 9 647,2 кв. м (20,4%), на праве безвозмездного пользования – 27 157,5 кв. м (57,5%), на праве аренды – 10 448,5 кв. м (22,1%).

Установлены факты, свидетельствующие о наличии в ЕГРН некорректных сведений. Так в ЕГРН в отношении 60 объектов федерального имущества собственником ошибочно указано Росимущество, вместо права собственности Российской Федерации.

В сервисе «Личный кабинет» Росимущества в ряде случаев не отображались находящиеся на праве оперативного управления и постоянного (бессрочного) пользования объекты, а отображаются объекты других лиц.

Сведения о недвижимом имуществе и земельных участках, находящихся на балансе Управления Росреестра по Московской области, не соответствуют данным, содержащимся в выписке из ЕГРН, сформированной по Управлению Росреестра по Московской области как правообладателю (установлено расхождение по 2 земельным участкам, 12 зданиям, 1 помещению).

Сведения об объектах недвижимости и отдельные характеристики объектов некорректны и в других предоставленных выписках из ЕГРН<sup>80</sup>.

В ряде случаев при проведении Росреестром мероприятий по повышению качества данных ЕГРН принимаются незаконные решения. Так, во исполнение поручения Росреестра от 23 октября 2018 г. №19-10704-ВС/18 филиалами ФГБУ «ФКП Росреестра» сведения о 2 078 границах зон минимальных расстояний до трубопроводов в ЕГРН присвоен статус «архивные» (фактически исключены из ЕГРН), что послужило основанием для оспаривания действий учреждения. По состоянию на 1 ноября 2020 года в филиалы ФГБУ «ФКП Росреестра» поступили судебные решения о восстановлении в ЕГРН сведений о 1 572 границах минимальных расстояний до трубопроводов, из которых в отношении 790 границ сведения в ЕГРН восстановлены.

8.3.5. По данным отчетности Росреестра за 2018 год в адрес структур службы поступило порядка 415 тыс. обращений граждан и 4 тыс. жалоб, в 2019 году – 378 978 обращений и 1 715 жалоб и за III квартал 2020 года – 291 610 обращений и 2 683 жалобы.

Анализ статистической отчетности деятельности ВЦТО свидетельствует об увеличении поступивших запросов (звонков и сообщений) в 2020 году по работе ФГИС ЕГРН с одновременным увеличением времени ожидания ответа оператора, доли потерянных вызовов, а также снижении количества исходящих вызовов и времени недоступности сервиса ВЦТО.

---

80. В безвозмездное пользование Управлению Росреестра по Москве переданы 35 объектов недвижимости, находящихся в собственности г. Москвы, 3 земельных участка для эксплуатации открытых автостоянок, 46 автомобилей (с расходными материалами, включая автошины), мебель общей стоимостью 1 524,9 тыс. рублей, а также иное движимое имущество – оборудование и компьютерная техника общей стоимостью 4 473,4 тыс. рублей. Управлению Росреестра по Московской области за 2020 год передано в безвозмездное пользование 10 системных блоков, 10 мониторов, 2 сервера и оборудование на общую сумму 95 246,0 тыс. рублей. Также находятся в процессе передачи 10 ноутбуков, 50 системных блоков, оборудование на общую сумму 5 021,1 тыс. рублей.

К проблемам, с которыми часто обращались заявители на «горячую линию», относятся нарушение сроков предоставления услуги по регистрации прав и кадастровому учету, передачи документов для выдачи, обработки заявок на предоставление сведений из ЕГРН, проблемы экстерриториального взаимодействия, функционирования сервиса «Личный кабинет», проверки ЭЦП и другие.

Установлены многочисленные обращения граждан с требованиями о признании незаконными действий регистраторов о приостановлении (отказе) осуществления кадастрового учета и (или) регистрации прав, на которые в большинстве случаев давались формальные ответы со ссылкой на необходимость судебного обжалования.

Обжалование действий регистраторов определены законодательством не единообразно. Согласно Федеральному закону № 218-ФЗ приостановление кадастрового учета и (или) регистрации прав могут быть обжалованы в суд, при этом только в случае осуществления кадастрового учета предусматривается возможность административного обжалования приостановления в апелляционной комиссии, формируемой Росреестром в каждом субъекте Российской Федерации<sup>81</sup>.

Отсутствие досудебной процедуры урегулирования споров в части приостановления и отказа в регистрации прав повышает нагрузку на судебную систему.

Структуры Росреестра в 2018 году привлекались к участию в 14 227 судебных делах, связанных с кадастровым учетом и регистрацией прав, в 2019 году – 18 725 судебных делах, в первом полугодии 2020 года – 8 792 судебных делах<sup>82</sup>.

Согласно ведомственной статистике действия Росреестра, связанные с приостановкой и отказом в регистрации и кадастровом учете, признавались судами незаконными в среднем в 28,3 % случаев<sup>83</sup>. Приведенные данные не включают сведения о количестве судебных решений, касающихся признания прав – Росреестром такая информация не обобщается.

В ряде случаев сроки подготовки и направления ответов на обращения граждан, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Росреестром и его территориальными органами не соблюдались.

В ФГБУ «ФКП Росреестра» отсутствует единый порядок рассмотрения обращений и жалоб. Основной тематикой жалоб, поступивших в учреждение, явились вопросы нарушения срока предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН, либо некорректного их предоставления.

- 
81. Расположены по адресу: г. Москва, ул. Измайловский вал, д. 20, стр. 1, арендуются у ПАО «Сбербанк». Помещения используются в целях перевода в электронный вид дел правоустанавливающих документов и кадастровых дел Управления Росреестра по Московской области.
  82. Оценочно: для Управления Росреестра по Москве – не менее 5 тыс. кв. м, для Управления Росреестра по Московской области – порядка 6,7 тыс. кв. м.
  83. Централизованное архивохранилище в Республике Татарстан. Объект в Калужской области не построен.

## 8.4. Оценка влияния государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и осуществления кадастрового учета на формирование доходов федерального бюджета

8.4.1. Постановка на кадастровый учет осуществляется без взимания платы с заявителя, за регистрацию прав взимается государственная пошлина в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс).

Доходы федерального бюджета от зачисления государственной пошлины за регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним составили: в 2018 году – 21 081 631,4 тыс. рублей, в 2019 году – 22 271 580,7 тыс. рублей, в 2020 году – 22 721 980,1 тыс. рублей.

С 2020 года плата за предоставление сведений из ЕГРН стала в полном объеме поступать в доход федерального бюджета и составила за год 2,9 млрд рублей. Ранее основная часть таких средств поступала в доход ФГБУ «ФКП Росреестра»<sup>84</sup>.

Доля доходов от приносящей доход деятельности ФГБУ «ФКП Росреестра» не сопоставима с размером предоставляемой ему субсидии на выполнение государственного задания. С учетом передачи в 2020 году Росреестру полномочий по администрированию платы за сведения из ЕГРН в доход федерального бюджета, деятельность ФГБУ «ФКП Росреестра» на 97,9 % обеспечивается за счет средств федерального бюджета.

Налоговым кодексом установлен широкий диапазон размера государственной пошлины в зависимости от вида регистрационных действий. Одновременно Налоговым кодексом установлены льготы для отдельных категорий физических лиц и организаций по ее уплате, что создает неудобство как для заявителей (в части возникающих сложностей с определением размера подлежащей уплате государственной пошлины), так и сотрудников МФЦ и регистраторов (принимающих решения о правильности уплаченной суммы).

Размер платы за предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН, установлен приказом Росреестра № П/0145<sup>85</sup>, согласно пункту 2 которого предусмотрено право МФЦ на часть платы, если запрос составлялся в МФЦ.

Размер части платы за предоставление сведений из ЕГРН, определенной приказом Росреестра № П/0145 и получаемой МФЦ, колеблется в пределах от 14,9 до 15,1 % суммы, оплаченной заявителем.

Информация о доходах, администрируемых Росреестром и распределяемых в бюджеты субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными Бюджетным кодексом (при обращении заявителей в МФЦ), представлены в таблице:

---

84. Проводилась с 2011 года – в отношении земельных участков, а с 2013 года – в отношении зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства и помещений (ОКС).

85. Например, в выписках из ЕГРН на объекты ФГБУ «ФКП Росреестра», Управления Росреестра по Московской области, Министерства финансов Российской Федерации.

(тыс. руб.)

КБК	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
321 1 08 07020 01 8000 110 «Государственная пошлина за государственную регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним (при обращении через многофункциональные центры)»	14 241 204,9	16 540 025,7	15 809 537,7	13 721 361,2
321 1 13 01031 01 8000 130 «Плата за предоставление сведений из Единого государственного реестра недвижимости (при обращении через многофункциональные центры)»	76 120,3	71 915,5	77 466,3	78 405,2

В доходы бюджетов субъектов Российской Федерации ежегодно поступает порядка 15 млрд рублей за регистрацию прав при обращении через МФЦ – сумма, сопоставимая по размеру с аналогичными доходами федерального бюджета.

Установлены недостатки регулирования обеспечения права МФЦ на получение части платы за предоставление сведений из ЕГРН, влияющие на ход оказания услуги. Так, при подаче заявления в МФЦ с целью получения выписки из ЕГРН на бумажном носителе возникает необходимость оплаты двух платежей: в федеральный бюджет и МФЦ. В последнем случае не обеспечена возможность безналичной оплаты и платеж совершается наличными денежными средствами непосредственно сотрудникам МФЦ<sup>86</sup>.

Выбранный Росреестром способ реализации МФЦ права на получение платы за выписки из ЕГРН вместо упрощения процедуры предоставления государственных услуг, уменьшения количества необходимых действий создает гражданам дополнительные сложности. Вместо перераспределения в системе государственных финансов произведенного заявителем одного платежа выбран способ взимания платежа двумя частями.

Сведениями о доходах сторонних (коммерческих) организаций в указанной сфере Росреестр не располагает. Вместе с тем, по данным СМИ<sup>87</sup>, доходы, полученные организациями, оказывающими посреднические услуги по предоставлению сведений из ЕГРН, составляют около 2,5 млрд рублей в год, что сопоставимо с аналогичными доходами федерального бюджета.

Указанная ситуация возникла в результате предоставления Росреестром возможности покупки заинтересованными лицами информационных пакетов посредством обеспечения доступа к ФГИС ЕГРН. Так, за разовое предоставление сведений из ЕГРН, например, о владельцах недвижимости, физические лица оплачивают 290 рублей,

86. В некоторых субъектах Российской Федерации МФЦ отказываются от получения доли платежа в связи с необеспеченностью формирования платежных документов (например, Пермский край).

87. Ссылки на заявления заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В.Абрамченко.

юридические – 820 рублей. При этом если покупать пакет выписок, то одна выписка обойдется физическому лицу от 55 копеек до 4,6 рубля, юридическому лицу – от 1,1 до 9,1 рубля.

Изменение подхода к формированию платы за предоставление сведений из ЕГРН путем выравнивания тарифов вне зависимости от способа направления запроса могло бы позитивно сказаться на ликвидации (сокращении) спекулятивного рынка в указанной сфере. Вместе с тем Росреестром разработан законопроект, предусматривающий иной подход к решению указанной проблемы – запрет «сайтов-двойников»<sup>88</sup>.

Исполнение полномочий главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета, поступающих в связи с регистрацией прав на недвижимое имущество, обеспечивалось в 2018–2020 годах центральным аппаратом Росреестра<sup>89</sup>.

Существенных недостатков в процессе администрирования Росреестром доходов федерального бюджета не установлено.

Однако отмечается значительный рост средств, перечисленных из федерального бюджета в качестве уплаты процентов, начисленных на суммы излишне взысканных (уплаченных) платежей, а также при нарушении сроков их возврата. Так, за 2020 год такая сумма составила 1 333,3 тыс. рублей.

Выборочной проверкой осуществления возврата платежей за предоставление сведений из ЕГРН установлены нарушения Порядка № П/098<sup>90</sup> и Порядка № П/0552<sup>91</sup> в части несвоевременной регистрации и направления по подведомственности заявлений о возврате платы, несоблюдения порядка принятия решения, возврат платы при отсутствии оснований для возврата. Сбои в работе сервиса предоставления сведений из ЕГРН, влекущие задержку оказания услуги, не являются основанием для возврата платы за услугу, которая потеряла для потребителя значимость.

**8.4.3. В 2018–2019 годах государственные услуги ФГБУ «ФКП Росреестра» по предоставлению сведений из ЕГРН являлись основным источником дохода учреждения.**

- 
88. Законопроект № 962484-7 предусматривает недопустимость создания сайтов в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, обеспечивающих возможность перепродажи сведений, содержащихся в ЕГРН, и использование таких сайтов создавшими их или иными гражданами и организациями в целях перепродажи таких сведений третьим лицам.
89. Территориальные органы Росреестра наделены полномочиями администраторов доходов, а также отдельными полномочиями главных администраторов доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (в части администрирования государственной пошлины за регистрацию прав, ограничений (обременений) прав на недвижимое имущество и сделок с ним и платы за предоставление сведений из ЕГРН (при обращении через МФЦ)).
90. Приказ ФГБУ «ФКП Росреестра» от 3 апреля 2017 г. № П/098 «Об утверждении порядка рассмотрения заявления о возврате платы за предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, и иной информации».
91. Приказ Росреестра от 26 декабря 2019 г. № П/0552 «Об утверждении порядка взаимодействия территориальных органов Росреестра и филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» при осуществлении территориальными органами Росреестра бюджетных полномочий администраторов доходов федерального бюджета по доходам от платы за предоставление сведений, содержащихся в ЕГРН».



(тыс. руб.)

	Всего	Основная деятельность (п. 13 Устава)		Дополнительная деятельность (п. 14 Устава)	
		сумма	доля, %	сумма	доля, %
2018 г.	3 261 799,8	2 886 022,9	88,5	375 776,9	11,5
2019 г.	3 385 964,7	2 931 862,8	86,6	454 101,9	13,4
9 мес. 2020 г.	411 160,8	28 031,2	6,8	383 129,5	93,2
<b>Всего</b>	<b>7 058 925,3</b>	<b>5 845 916,9</b>		<b>1 213 008,3</b>	

Из 23 услуг, предусмотренных Уставом ФГБУ «ФКП Росреестра» в рамках осуществления приносящей доход деятельности, в 2018–2020 годах не оказывались 4 услуги.

На конец 2020 года учреждением не утверждены положения об оказании шести видов услуг, тарифы – в отношении семи видов услуг, предусмотренных разделом 14 Устава, а также методики формирования цены – для восьми видов услуг.

Выявлено отсутствие единообразия в регулировании правоотношений по оказанию платных услуг ФГБУ «ФКП Росреестра» по приему и доставке заявлений (документов)<sup>92</sup>, а также нарушения при оформлении указанных услуг филиалами учреждения, что влечет проблемы правоприменения, а также предоставление недостоверной информации об объемах оказанных услуг и полученных доходах.

ФГБУ «ФКП Росреестра» в 2018–2020 годах не соблюдались положения Порядка определения цен (тарифов) и Методики формирования цен по формированию экономически обоснованных цен (тарифов)<sup>93</sup> на услуги филиалов учреждения<sup>94</sup>.

Выборочной проверкой исполнения требований при оказании платных услуг установлены нарушения и недостатки в работе ЦА и филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» (приложение № 1 к отчету).

92. Сроки представления отчетных документов по результатам оказания платных услуг за отчетный месяц установлены приказами учреждения не единообразно и предполагают представление отчетов в ЦА ФГБУ «ФКП Росреестра» до 5, 6, 7, 9, 10, 12 числа месяца, следующего за отчетным, ежеквартально, в срок до 8 числа месяца, следующего за отчетным кварталом, или в течение 3 рабочих дней с даты оказания услуги.

Также положениями об оказании платных услуг ФГБУ «ФКП Росреестра» не определены сроки возврата филиалами учреждения денежных средств при наличии оснований для возврата.

93. Учреждение оказывает четыре вида услуг по приему и доставке документов, регулируемых разными актами: приказом Минэкономразвития России от 31 мая 2016 г. № 337, приказом ФГБУ «ФКП Росреестра» от 8 апреля 2019 г. № П/098, приказом ФГБУ «ФКП Росреестра» от 29 декабря 2016 г. № П/515.

Тарифы на услуги по приему и доставке документов отличаются при одинаковых затратах филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» на их оказание. Так, приказом Минэкономразвития России № 337 для филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» по Москве и по Московской области установлена размер платы за курьерскую доставку пакета документов по итогам кадастрового учета и (или) регистрации прав в размере 2,50 тыс. рублей для юридических лиц и 1,50 тыс. рублей для физических лиц, а приказом ФГБУ «ФКП Росреестра» от 29 декабря 2016 г. № П/517 утверждены тарифы в размере 2,55 тыс. рублей для юридических лиц и 1,53 тыс. рублей для физических лиц соответственно.

94. Приказом ФГБУ «ФКП Росреестра» от 8 августа 2014 г. № П/222-1 утверждена методика формирования цен (тарифов) на платные услуги ФГБУ «ФКП Росреестра».



## 9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Получены замечания и пояснения и. о. директора ФГБУ «ФКП Росреестра» В.Е.Федорова, и пояснения руководителя Росреестра О.А.Скуфинского, на которые составлены соответствующие заключения.

## 10. Выводы

**10.1.** Требуется совершенствование нормативно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением государственной регистрации прав, в том числе в части установления возможности досудебного обжалования решений государственных регистраторов прав, принимаемых при осуществлении государственной регистрации прав.

**10.2.** Целевые индикаторы и показатели документов стратегического планирования не характеризуют результаты реализации целей в области кадастрового учета и регистрации прав, не позволяют оценить прогресс решения задач по созданию единой системы и повышению качества предоставления и доступности государственных услуг в указанной сфере. Показатели не в полной мере синхронизированы и не обладают преемственностью. Работа, проводимая Росреестром по улучшению качества сведений ЕГРН, не характеризуется установленными показателями и, как следствие, не оценивается.

**10.3.** Система взаимодействия Росреестра, ФГБУ «ФКП Росреестра» и МФЦ сложна, выстроена не единообразно, характеризуется разной практикой правоприменения, что негативно сказывается на качестве услуг по кадастровому учету и регистрации прав.

На практике не обеспечено право граждан и организаций, предусмотренное частями 1 и 2 статьи 18 Федерального закона № 218-ФЗ, подавать документы в целях получения государственных услуг Росреестра в любую из уполномоченных организаций.

**10.4.** Росреестром ведение ЕГРН посредством единой информационной системы ФГИС ЕГРН на всей территории Российской Федерации осуществляется с октября 2020 года, по истечении более трех лет с даты вступления в силу Федерального закона № 218-ФЗ.

Доработка системы и исправление выявленных ошибок в работе ФГИС ЕГРН осуществляется не оперативно и не обеспечивает стабильную и корректную работу сервисов. Это негативно отражается на своевременности, полноте и качестве ведения ЕГРН с учетом требований законодательства.

**10.5.** Росреестром не обеспечен должный уровень оказания государственных услуг по кадастровому учету и регистрации прав, предоставлению сведений из ЕГРН, в том числе соблюдение сроков оказания услуг.

Ведомственная оценка качества оказания услуг Росреестра формальна, независимая оценка не проводится.

**10.6.** Увеличивает нагрузку на судебную систему отсутствие возможности досудебного обжалования решений государственных регистраторов прав, принимаемых при осуществлении государственной регистрации прав. Существенное количество вынесенных судебных решений в пользу заявителей свидетельствует о неправомерности части указанных решений государственных регистраторов прав.

**10.7.** Не налажено взаимодействие Росреестра и Росимущества по вопросам эффективной и оперативной верификации сведений ЕГРН и РФИ, а также государственной регистрации прав на объекты недвижимости, находящиеся в федеральной собственности. В отношении многих объектов недвижимости право собственности Российской Федерации зарегистрировано в судебном порядке.

**10.8.** У Счетной палаты отсутствует возможность получения обобщенных сведений, необходимых для проведения аудита управления федеральным имуществом и имуществом хозяйствующих субъектов с участием Российской Федерации, в том числе посредством доступа к ФГИС ЕГРН.

Федеральным законом № 218-ФЗ не предусмотрена возможность направления КСО запросов на бесплатное предоставление сведений из ЕГРН в целях реализации полномочий.

**10.9.** Ведомственная отчетность Росреестра не обеспечивает получение полных и достоверных данных об оказании государственных услуг и сведений ЕГРН, что влечет риски принятия необоснованных управленческих решений.

**10.10.** Не реализована возможность оплаты заявителем услуги по предоставлению сведений из ЕГРН одним платежом. Нарушение срока оказания услуги не является основанием для возврата платы за услугу предоставления сведений из ЕГРН.

## 11. Предложения (рекомендации)

**11.1.** Правительству Российской Федерации поручить уполномоченным органам рассмотреть поставленные вопросы, в том числе в части совершенствования нормативно-правового регулирования отношений, связанных с осуществлением государственной регистрации прав, и принять меры по их урегулированию.

**11.2.** Росреестру принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также по устранению причин и условий нарушений и недостатков (в том числе в части мер по унификации полномочий территориальных органов Росреестра, филиалов ФГБУ «ФКП Росреестра» и МФЦ с учетом компетенции в целях установления единообразной системы взаимодействия при оказании государственных услуг на всей территории Российской Федерации; утверждению перечня форм ведомственной отчетности Росреестра, а также по автоматизации их формирования), привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения.

**11.3.** ФГБУ «ФКП Росреестра» принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также по устранению причин и условий нарушений и недостатков (в том числе в части утверждения положения, тарифов и методики формирования цены для всех видов услуг, предусмотренных разделом 14 Устава учреждения, и обеспечения контроль за их соблюдением), привлечению к ответственности должностных лиц, допустивших нарушения.

**11.4.** Направить:

- представления Счетной палаты Росреестру, Управлению Росреестра по Москве, Управлению Росреестра по Московской области и ФГБУ «ФКП Росреестра»;
- информационные письма Счетной палаты в Правительство Российской Федерации и Федеральную антимонопольную службу;
- отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

