



2021

Национальная
система
пространственных
данных

54. Государственная программа Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»

54.1. Управляющим советом рассмотрены и одобрены предложения по стратегическим приоритетам, целям, показателям и структуре государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» (далее – ГП-54, госпрограмма) (протокол от 20 сентября 2021 г. № 1).

Стратегические приоритеты в сфере реализации ГП-54 по состоянию на 1 октября 2021 года постановлением Правительства Российской Федерации не утверждены. Одобренная управляющим советом редакция стратегических приоритетов направлена Росреестром в Правительство Российской Федерации (письмо от 10 сентября 2021 г. № 17/1-6834-НБ/21).

Согласно перечню госпрограмм, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 г. № 1950-р¹, ответственным исполнителем по ГП-54 является Росреестр.

Согласно паспорту ГП-54, утвержденному на заседании Правительства Российской Федерации (протокол от 21 сентября 2021 г. № 29) и представленному в материалах к законопроекту (далее – паспорт ГП-54), срок реализации госпрограммы – 2022 – 2030 годы.

В паспорте госпрограммы состав соисполнителей и участников не определен, при этом за достижение отдельных показателей и задач ответственными кроме Росреестра указаны Минцифры России, Минстрой России, Минэкономразвития России.

54.2. Паспорт ГП-54 не в полной мере соответствует форме паспорта, приведенной в приложении № 2 к Методическим рекомендациям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 17 августа 2021 г. № 500 (далее – Методические рекомендации).

Так, в паспорте ГП-54 финансовое обеспечение и плановые значения показателей указаны на период 2022 – 2024 годов, а не по годам на весь период реализации ГП-54 (2022 – 2030 годы), что не соответствует подпунктам «б» и «д» пункта 23 Положения системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», и пунктам 18 и 21 Методических рекомендаций.

В разделе 2 паспорта ГП-54 «Структура госпрограммы» предусмотрено 10 граф, в то время как форма паспорта госпрограммы согласно Методическим рекомендациям включает в себя 12 граф (отсутствует графа «Информационная система», а также плановые значения показателей по всем годам реализации госпрограммы).

В паспорте ГП-54 раздел 2.1 «Аналитические (сквозные) показатели социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности

¹ В редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 22 июня 2021 г. № 1689-р, вступающего в силу с 1 января 2022 года.

Российской Федерации в рамках государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации» не предусмотрен.

Согласно Методическим рекомендациям в графе «Документ» отражаются документы и (или) решения Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми данный показатель определен как приоритетный (федеральный закон, указ Президента Российской Федерации, единый план по достижению национальных целей развития, национальный проект, государственная программа (комплексная программа), документ стратегического планирования, постановление Правительства Российской Федерации или иной документ).

Вместе с тем по ряду показателей в графе 8 раздела 2 паспорта ГП-54 указаны приказы Росреестра (например, приказ Росреестра от 25 декабря 2020 г. № П/0492 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии»).

54.3. Анализ показателей паспорта ГП-54

54.3.1. Цели и показатели госпрограммы, задачи структурных элементов госпрограммы, отраженные в паспорте ГП-54, в целом соответствуют национальным целям развития Российской Федерации, определенным Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474), приоритетам социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также показателям, характеризующим достижение таких приоритетов и целей, установленных документами стратегического планирования, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации).

В проекте стратегических приоритетов ГП-54 указано, что реализация госпрограммы направлена на достижение национальных целей развития Российской Федерации «Цифровая трансформация» и «Комфортная и безопасная среда для жизни», определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474, и соответствующих им показателей:

увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%;

достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;

увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в 4 раза по сравнению с показателем 2019 года;

улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. м в год.

Также паспорт ГП-54 учитывает положения, определенные Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, и предусматривает мероприятия, направленные:

на повышение качества жизни граждан;
на защиту граждан и всех форм собственности;
на развитие информационных технологий, необходимых для решения задач в области цифровизации экономики и государственного управления.

Мероприятия госпрограммы направлены на решение задач, отраженных в основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года.

Текущая редакция ГП-54 не предполагает полного достижения целей к концу 2030 года (в размере 100 %). Так, значения показателя «Обеспечение полноты и качества сведений в ЕГРН» ограничены уровнем 95 %.

Показатели ГП-54 не в полной мере соответствуют целям госпрограммы.

Так в паспорте госпрограммы взаимосвязь целевых показателей с показателями национальных целей не в полной мере соответствует взаимосвязи целей ГП-54 с национальными целями, указанной в стратегических приоритетах госпрограммы.

Например, цель программы по повышению качества государственных услуг по осуществлению государственного кадастрового учета увязана в стратегических приоритетах госпрограммы с достижением национальной цели по увеличению доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде. При этом для части показателей указанной цели госпрограммы указана связь с национальной целью - по достижению улучшения жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно и увеличением объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. метров в год.

Отдельные показатели не в полной мере способствуют достижению в сфере деятельности нормативам, установленным действующим законодательством. Так, показатель обеспеченности территории Российской Федерации актуальными цифровыми топографическими картами масштаба 1:25 000 (в настоящее время установлен действующей госпрограммой «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – ГП-15) не учитывает все требования, предусмотренные в отношении государственных топографических карт и государственных топографических планов, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1174 «Об установлении требований к периодичности обновления государственных топографических карт и государственных топографических планов, а также масштабов, в которых они создаются».

Также отмечается недостаточная обоснованность увязки данного показателя, который установлен в размере 46 % в 2024 году, с достижением показателя, указанного в наименовании задачи 2 по обеспечению развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации федерального проекта «Национальная система пространственных данных», не входящего в состав национального проекта, в размере до 52 % к 2030 году.

Показатель, предусматривающий увеличение доли земельных участков, учтенных в ЕГРН, с границами, установленными в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, базируется на значении 61,9 %, которое было достигнуто Росреестром в рамках федеральной целевой программы «Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014 - 2020 годы)» (далее – ФЦП

«Развитие») в 2020 году. Тем самым при отсутствии оснований не учитываются изменения в сфере развития данных ЕГРН, произошедшие за 2021 год.

Кроме того, в паспорт ГП-54 не включен показатель ГП-15, учитывающий количество объектов недвижимости в кадастровых кварталах, в отношении которых проведены комплексные кадастровые работы. При этом госпрограммой запланировано проведение указанных работ и предоставление соответствующей субсидии субъектам Российской Федерации.

Показатель по количеству сегментов федеральной сети геодезических станций (ФСГС) (пилотные проекты), созданных в соответствии с утвержденной концепцией создания федеральной сети геодезических станций, по которым проведена интеграция информации существующих сетей и их развитие (нарастающим итогом) (показатель № 8 госпрограммы), не учитывает прогресс развития в отношении пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, состояние которых указывалось в числе основных проблем Росреестром (в предыдущих редакциях проекта госпрограммы, поступавших в Счетную палату из Росреестра).

В паспорте ГП-54 не предусмотрены показатели, характеризующие исправление ситуации в проблемной области, в части границ между субъектами Российской Федерации, границ населенных пунктов, границ муниципальных образований, границ территориальных зон. При этом в рамках достижения цели по обеспечению полноты и качества сведений в ЕГРН в объеме 95 % к концу 2030 года госпрограммой предусматривается внесение в ЕГРН сведений об административных границах (границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, населенных пунктов и территориальных зон).

С учетом изложенного, по мнению Счетной палаты, необходимо уточнить и в случае необходимости дополнить указанные показатели.

Следует отметить, что показатель по обеспеченности территориальных органов Росреестра комплектами геодезического оборудования с беспилотными воздушными судами фактически устанавливает расходование средств на обеспечение деятельности Росреестра, является неинформативным с точки зрения результатов деятельности и, по мнению Счетной палаты, представляется излишним, так как не направлен на достижение целей госпрограммы.

При этом ранее в ФЦП «Развитие» предусматривалось мероприятие по оснащению территориальных органов Росреестра комплектами высокоточного геодезического оборудования и программным обеспечением для создания системы контроля соответствия данных, содержащихся в информационных ресурсах, цели которого достигались без выделения в целевой показатель (индикатор).

Также паспортом ГП-54 установлено два показателя, подразумевающих вовлечение в хозяйственную деятельность земельных участков. Учитывая, что у Росреестра недостаточно соответствующих полномочий по распоряжению земельными участками, реализацию мероприятий госпрограммы, направленных на обеспечение выполнения данного показателя, целесообразно выполнять с участием Росимущества, что снизит риски по их достижению.

54.4. Сведения о финансовом обеспечении ГП-54 в 2022 - 2024 годах за счет средств федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников представлены в следующей таблице.

(млн. рублей)

Источник финансового обеспечения	Объем финансового обеспечения согласно паспорту			
	всего по всем годам реализации ²	из них		
		2022 год	2023 год	2024 год
1	2	3	4	5
Расходы по ГП-54, всего в том числе:	-	39 155,9	39 088,7	39 601,6
федеральный бюджет	-	38 931,2	38 915,6	39 466,3
бюджеты государственных внебюджетных фондов	-	-	-	-
консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	-	801,2	353,1	315,4
бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов (бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования)	-	-	-	-
внебюджетные источники	-	-	-	-
Объем налоговых расходов Российской Федерации (справочно)	-	-	-	-

Согласно паспорту в 2022 – 2024 годах реализация мероприятий ГП-54 планируется в основном за счет средств федерального бюджета в общем объеме 117 313,1 млн. рублей, в том числе в 2022 году – 38 931,2 млн. рублей, в 2023 году – 38 915,6 млн. рублей и в 2024 году – 39 466,3 млн. рублей, а также средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общем объеме 1 469,6 млн. рублей, в том числе в 2022 году – 801,2 млн. рублей, в 2023 году – 353,1 млн. рублей и в 2024 году – 315,4 млн. рублей.

В соответствии с подпунктом «д» пункта 23 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (далее – Положение № 786) паспорт госпрограммы должен содержать параметры финансового обеспечения реализации госпрограммы за весь период ее реализации в разрезе ее структурных элементов, включающие средства федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, оценку средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников, а также общий объем налоговых расходов Российской Федерации, предусмотренных в рамках данной госпрограммы.

Счетная палата отмечает, что срок реализации ГП-54 – 2022 - 2030 годы, при этом паспорт ГП-54 содержит объем финансового обеспечения только на 2022 - 2024 годы реализации госпрограммы.

54.5. Сведения о финансовом обеспечении ГП-54 за счет средств федерального бюджета в 2022 – 2024 годах в разрезе типов структурных элементов госпрограммы представлены в следующей таблице.

² Данные в паспорте ГП-54 отсутствуют.

(млн. рублей)

Наименование госпрограммы, типа структурного элемента	Количество структурных элементов	Объем финансового обеспечения							
		всего по всем годам реализации ³	доля в общем объеме по ГП, %	из них					
				2022 год	доля в общем объеме по ГП, %	2023 год	доля в общем объеме по ГП, %	2024 год	доля в общем объеме по ГП, %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Расходы по ГП-№ 54, всего	4	-	-	38 931,2	100	38 915,6	100	39 466,3	100
в том числе: проектная часть государственной программы, всего	2	-	-	4 171,1	10,7	3 203,7	8,2	2 686,1	6,8
<i>в том числе:</i>		-							
<i>федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов</i>	1	-	-	3 991,1	10,3	3 023,7	7,8	2 506,1	6,3
<i>федеральные проекты, не входящие в состав национальных проектов</i>	1	-	-	180,0	0,4	180,0	0,4	180,0	0,5
<i>ведомственные проекты</i>		-	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
<i>федеральные целевые программы</i>		-	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
комплексы процессных мероприятий	2	-	-	34 760,1	89,3	35 711,9	91,8	36 780,2	93,2

ГП-54 состоит из **проектной части**, составляющей в 2022 году 10,7 % общего объема финансового обеспечения по госпрограмме, в 2023 году – 8,2 %, в 2024 году – 6,8 %, включающей 1 федеральный проект, входящий в состав национальных проектов, 1 федеральный проект, не входящий в состав национальных проектов, а также включает 2 **комплекса процессных мероприятий**, доля которых составляет: в 2022 году – 89,3 % общего объема финансового обеспечения по госпрограмме, в 2023 году – 91,8 %, в 2024 году – 93,2 %.

Законопроектом предусматриваются бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию 4 структурных элементов ГП-54.

Наибольший объем бюджетных ассигнований федерального бюджета в 2022 году предусматривается по комплексу процессных мероприятий «Обеспечение государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав и картографии» в объеме 34 452,1 млн. рублей, что составляет 88,5 % общего объема финансового обеспечения по ГП-54, в 2023 году – 35 403,8 млн. рублей (91 %) и в 2024 году – 36 472,1 млн. рублей (92,4 %).

Объем финансового обеспечения реализации ГП-54 за счет средств федерального бюджета в паспорте ГП-54 соответствует бюджетным ассигнованиям, предусмотренным на реализацию ГП-54 в законопроекте, и составляет: в 2022 году – 38 931,2 млн. рублей, в 2023 году – 38 915,6 млн. рублей, в 2024 году – 39 466,3 млн. рублей.

В соответствии с положениями пунктов 13 и 14 Положения № 786 определены направления проектной и процессной деятельности. В ходе выборочной проверки установлено, что в рамках проектной части госпрограммы запланированы проектные задачи, имеющие признаки процессных мероприятий.

Так, проектная задача по обеспечению функционирования и развития ЕГРН, иных систем и сервисов (ежегодно на уровне не ниже 99,8 %) аналогична процессной задаче по

³ Данные в паспорте ГП-54 отсутствуют.

обеспечению реализации функций ответственного исполнителя государственной программы в полном объеме, в том числе по обеспечению работоспособности (эксплуатации) информационных систем и сервисов не ниже уровня 99,8 %.

Кроме того, проектная задача по созданию полного и точного реестра недвижимости (до 95 % к 2030 году) в существенной части зависит от процессной деятельности Росреестра и может быть отнесена частично к процессной части.

Следует отметить, что в паспорте ГП-54 отсутствуют сведения, что указанная госпрограмма включена в список госпрограмм, оказывающих влияние на реализацию ГП-15.

Вместе с тем в рамках подпрограммы 3 ГП-15 Росреестром, являющимся ответственным исполнителем ГП-54, реализуются мероприятия, связанные с заключением государственного контракта на оказание услуг по сопровождению и развитию функциональных возможностей ФИС «На Дальний Восток», которая функционирует в целях предоставления гражданам земельных участков по программе «Дальневосточный гектар» в соответствии с Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ).

Согласно положениями статьи 3 Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ функциональным заказчиком ФИС «На Дальний Восток» является Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, а Росреестр определен оператором системы.

При этом программа «Дальневосточный гектар» реализуется в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308.

54.6. Согласно паспорту ГП-54 параметры финансового обеспечения предусмотрены в разрезе структурных элементов госпрограммы.

В соответствии с приказом Минфина России от 11 июня 2021 г. № 78н «О внесении изменений в Порядок формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуру и принципы назначения, утвержденные приказом Министерства финансов Российской Федерации от 6 июня 2019 г. № 85н» из структуры кода бюджетной классификации исключены подпрограммы.

Вместе с тем согласно паспорту ГП-54 предусмотрено 2 направления (подпрограммы) и структурные элементы, не входящие в направления (подпрограммы), в которые включено 2 комплексных процессных мероприятия.

Следует отметить, что в соответствии с паспортом ГП-54 федеральный проект «Национальная система пространственных данных» входит как в направление (подпрограмму) «Создание единой платформы геопро пространственных данных», так и в направление

(подпрограмму) «Капитализация территории данных».

Анализ структуры и динамики финансового обеспечения ГП-54 по направлениям (подпрограммам) за счет средств федерального бюджета в 2022 – 2024 годах представлен в следующей таблице.

(млн. рублей)

Наименование госпрограммы, направления (подпрограммы)	Количество структурных элементов	Объем финансового обеспечения						
		СБР на 01.09.2021 года	2022 год	% к 2021 году	2023 год	% к 2022 году	2024 год	% к 2023 году
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Расходы по ГП-54, всего:	4	х	38 931,2	-	38 915,6	100,0	39 466,3	101,4
<i>в том числе:</i>								
направление (подпрограмма) «Создание единой платформы геопространственных данных»	2	х	4 171,1*	-	3 203,7*	76,8	2 686,1*	83,8
направление (подпрограмма) «Капитализация территории страны»								
Структурные элементы, не входящие в направления (подпрограммы)	2	х	34 760,1	-	35 711,9	102,7	36 780,2	103,0

* Отражен объем финансового обеспечения по направлениям (подпрограммам) «Создание единой платформы геопространственных данных» и «Капитализация территории страны», так как направление «Капитализация территории страны» включает в себя единственный федеральный проект «Национальная система пространственных данных», который входит в состав двух указанных направлений (программ).

54.7. Анализ состава показателей госпрограммы, отраженных в паспорте ГП-54

54.7.1. В паспорте ГП-54 предусматривается 19 показателей по 3 целям госпрограммы, из них все 19 показателей связаны с национальными целями.

Следует отметить, что по 2 показателям значения статичны и устанавливают нижнюю границу (показатель «Индекс удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг в сфере государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав (ежегодно)» и показатель «Обеспечена доступность и работоспособность информационных систем Росреестра (инфраструктуры сервисов Росреестра)»).

Кроме того, показатель, учитывающий количество сегментов федеральной сети геодезических станций (ФСГС), достигает максимального значения в 2022 году, в последующие годы указанное значение не изменяется (показатель «Доля материалов и данных открытого пользования, содержащихся в ФФПД, предоставленных в режиме автоматизированного взаимодействия ГИС ФФПД с ИС ФФПД в электронном виде, в общем количестве предоставленных материалов и данных открытого пользования (нарастающим итогом)»).

54.7.2. Учитывая, что реализация ГП-54 начинается с 2022 года, проанализировать паспорт ГП-54 на наличие показателей, по которым в 2020 году отсутствовали фактические значения, или представлены предварительные (прогнозные) значения, или по которым не достигнуты плановые значения показателей за 2020 год, не представляется возможным.

54.7.3. В соответствии с паспортом ГП-54 количество показателей на уровне госпрограммы до 2024 года остается неизменным – 19 показателей.

Динамика показателей госпрограммы представлена в следующей таблице.

Наименование	Объем бюджетных ассигнований (млн. рублей)	Всего показателей на уровне госпрограммы	Количество показателей, значения которых по сравнению с предыдущим годом				Прекращают действие	Отклонение от предыдущего года	
			увеличены	снижены	сохранены на уровне	начинают действие с соответствующего года		бюджетных ассигнований (млн. рублей)	количества показателей
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2022 год	39 155,9	19	-	-	-	-	-	-	-
2023 год	39 088,6	19	16	-	3	-	-	-67,3	-
2024 год	39 601,6	19	15	-	4	-	-	513,0	-

В 2023 году планируется уменьшение бюджетных ассигнований на 67,3 млн. рублей (на 0,2 %) при увеличении значений 16 показателей и сохранении значений 3 показателей на уровне 2022 года, в 2024 году при увеличении бюджетных ассигнований на 513,0 млн. рублей (на 1,3 %) по сравнению с 2023 годом – увеличение значений 15 показателей и сохранение на уровне 2023 года значений 4 показателей.

54.8. Аналитическая информация о структурных элементах и (или) мероприятиях (результатах) иных государственных программ Российской Федерации паспортом ГП-54 не предусмотрена.

