



2023

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета на создание и использование геодезической и картографической основы Единого государственного реестра недвижимости в 2022 году»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 25 апреля 2023 года



А.Н. БАТУРКИН
аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основные цели мероприятия

Проверить выполнение Росреестром деятельности, направленной на осуществление в рамках исполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 мая 2021 г. № 1308-р закупок геодезических и картографических работ, а также осуществление управления акционерным обществом «Роскартография».

Ключевые результаты мероприятия

Распоряжением № 1308-р¹ во исполнение Перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросам закупок работ в сфере геодезии и картографии от 23 апреля 2021 г. № Пр-678 акционерное общество «Роскартография» и его дочерние общества (далее – АО «Роскартография», Общество и дочерние общества соответственно) определены единственным исполнителем осуществляемых Росреестром в 2021–2022 годах закупок геодезических и картографических работ. Привлечение указанных организаций имеет многолетнюю практику².

В 2022 году работы, за исключением отдельных контрактов, выполнены с соблюдением сроков в установленных договорными условиями объемах.

При этом процесс выбора территорий и формирование объема выполняемых геодезических и картографических работ осуществлялись Росреестром при отсутствии долгосрочного и среднесрочного планирования.

Государственные контракты заключены в феврале–марте 2022 года на основании нормативов на услуги (работы) в сфере геодезии и картографии, которые не актуализировались с 2020 по 2022 год.

При этом Обществом без учета планируемых поступлений выручки и при отсутствии актуализированных программных документов принимались решения, влияющие на рост себестоимости работ, в том числе связанные с повышением уровня оплаты труда и материального стимулирования сотрудников.

В результате роста себестоимости большинство государственных контрактов были для АО «Роскартография» нерентабельны, а их средняя рентабельность выполнения близка к нулю.

-
1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 мая 2021 г. № 1308-р «Об определении акционерных обществ единственными исполнителями осуществляемых Росреестром в 2021–2022 годах закупок геодезических и картографических работ» (далее – Распоряжение № 1308-р).
 2. В 2019–2020 годах Общество также выполняло указанные работы на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 мая 2019 г. № 910-р.

Положительный финансовый результат, достигнутый в 2020 и 2021 годах, не стал тенденцией, и по итогам деятельности АО «Роскартография» в 2022 году ожидается убыток.

При этом в деятельности АО «Роскартография» допускались недостатки, связанные с закупкой и приемкой работ у дочерних обществ.

Распоряжением № 1308-р определены объемы обязательств, выполняемых лично исполнителями, которые по разным видам работ составляют от 15 до 100 %.

При этом объем работ, предусмотренный шестью государственными контрактами, заключенными Росреестром в 2022 году, несмотря на наличие соответствующих условий в государственных контрактах, лично АО «Роскартография» не выполнялся и полностью передан для исполнения субподрядчикам.

АО «Роскартография» в отдельных случаях допускалось направление в Росреестр отчетной документации по исполнению государственных контрактов до момента фактического принятия Обществом соответствующих работ у субподрядных организаций.

Результаты картографических работ, выполненные и принятые Росреестром в 2019–2021 годах, потребовали доработки и исправлялись в рамках гарантийных обязательств в 2022 году. Данные обстоятельства, на наш взгляд, указывают на необходимость совершенствования порядка приемки результатов картографических работ.

Установлено, что основная часть результатов картографических работ, полученных по итогам выполнения государственных контрактов, заключенных в 2022 году, фактически не использовалась в этом году в целях формирования единой электронной картографической основы (далее – ЕЭКО) и формирует отложенный эффект влияния на фактическое значение соответствующего показателя государственной программы Российской Федерации «Национальная система пространственных данных».

Достаточная эффективность государственного управления Обществом не подтверждается – ряд основных программных документов Общества не утвержден, а утвержденные документы утратили актуальность и не отражают фактическое состояние, актуальные цели и направления развития организации. Установленные программными документами цели и показатели Обществом не достигнуты.

Отмечены пробелы в информировании о деятельности Общества и его органов управления – представители интересов Российской Федерации в органах управления Общества не отчитываются о своей деятельности, что не позволяет оценить их вклад в развитие АО «Роскартография».

Обществом и Росимуществом ненадлежащим образом размещаются сведения и документы на межведомственном портале по управлению государственной собственностью в сети Интернет (далее – МВ-Портал) о деятельности АО «Роскартография» при отсутствии должного контроля со стороны Росреестра в отношении Общества.

Значительная часть рекомендаций, направленных по итогам проведенной Счетной палатой Российской Федерации в 2022 году проверки, в полной мере не реализована.

Наличие выявленных недостатков подтвердило актуальность рекомендаций и показало необходимость продолжения мониторинга их выполнения.

Наиболее значимые выводы

Результативность расходования средств, направленных Росреестром на закупку в анализируемой сфере, за исключением отдельных случаев, подтверждается результатами приемки работ.

Задачи, поставленные Росреестром перед исполнителями государственных контрактов по объему работ, в целом выполнены. При этом установлены отдельные недостатки приемки и исполнения работ, а также нарушения исполнителем требований Распоряжения № 1308-р.

Осуществляемую уполномоченными государственными органами деятельность по управлению АО «Роскартография» нельзя признать достаточно эффективной.

По различным причинам 8 из 11 предложений (рекомендаций) Счетной палаты Российской Федерации, доложенных Президенту Российской Федерации, а также направленных в 2022 году в Правительство Российской Федерации и в Росреестр, в настоящее время не реализованы, в том числе в связи с отсутствием согласованной позиции федеральных органов исполнительной власти.

Наличие выявленных недостатков подтверждает необходимость дальнейшего мониторинга указанных предложений (рекомендаций).

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Основные предложения (рекомендации)

С учетом того, что ранее выданные рекомендации Счетной палаты Российской Федерации актуальны в настоящее время, по итогам контрольного мероприятия Счетная палата Российской Федерации предлагает:

Росреестру принять меры, способствующие улучшению качества корпоративного управления АО «Роскартография»;

Росимуществу с участием Росреестра принять меры, обеспечивающие полноту сведений, подлежащих размещению Обществом и Росимуществом на МВ-Портале.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 2.2.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год, пункт 3.2.3.3); пункт 2 перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросам закупок работ в сфере геодезии и картографии от 23 апреля 2021 г. № Пр-678.

2. Предмет контрольного мероприятия

Выполнение Росреестром деятельности, направленной на осуществление в рамках исполнения распоряжения Правительства Российской Федерации от 20 мая 2021 г. № 1308-р закупок геодезических и картографических работ. Осуществление управления акционерным обществом «Роскартография».

3. Объекты контрольного мероприятия

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (г. Москва) (далее – Росреестр).

Акционерное общество «Роскартография» (г. Москва) (далее – АО «Роскартография», Общество).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 31 октября 2022 года по 26 апреля 2023 года.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить организацию закупок геодезических и картографических работ, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2021 г. № 1308-р, на предмет соответствия требованиям законодательных и иных актов о контрактной системе и в сфере закупок товаров, работ, услуг.

5.2. Цель 2. Оценить результативность расходования средств федерального бюджета на закупку геодезических и картографических работ, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2021 г. № 1308-р.

5.3. Цель 3. Оценить результаты управления акционерным обществом «Роскартография», определенным в качестве единственного исполнителя осуществляемых Росреестром закупок геодезических и картографических работ, в части соответствия планов деятельности общества принятым решениям, установленным требованиям, а также соответствия достигнутых результатов запланированным.

5.4. Цель 4. Оценить своевременность и достаточность мер по реализации предложений (рекомендаций) Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам контрольного мероприятия по пункту 3.2.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год.

Критерии аудита эффективности приведены в приложении № 1 к настоящему отчету.

6. Проверяемый период деятельности

2022 год, истекший период 2023 года и, при необходимости, более ранние периоды.

7. Результаты контрольного мероприятия

7.1. Оценка организации закупок геодезических и картографических работ, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2021 г. № 1308-р, на предмет соответствия требованиям законодательных и иных актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг

В целях соблюдения требований Федерального закона № 44-ФЗ³ при осуществлении закупочной деятельности Росреестра применялся Порядок организации деятельности по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии⁴.

Закупки геодезических и картографических работ осуществлены в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ. Единственными исполнителями осуществляемых Росреестром в 2021–2022 годах закупок геодезических и картографических работ определены АО «Аэрогеодезия», АО «Сев.-Кав.АГП», АО «Средневолжское АГП», АО «Роскартография» в соответствии с Распоряжением № 1308-р.

-
3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).
 4. Распоряжение Росреестра от 15 марта 2021 г. № Р/0056 (в редакции приказа от 17 мая 2021 г. № Р/0145).

Согласно данным Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС) Росреестром с 2022 года заключено с АО «Роскартография» и ее дочерними обществами 20 государственных контрактов на общую сумму 4 425 184,4 тыс. рублей. В том числе стоимость государственных контрактов с АО «Росkartография» составила 4 316 184,4 тыс. рублей.

При этом АО «Росkartография» привлекало для исполнения большинства государственных контрактов в качестве субподрядчиков дочерние общества. Указанные закупки осуществлялись в рамках Федерального закона № 223-ФЗ⁵ в соответствии с Положением о закупках АО «Росkartография»⁶.

Общая стоимость работ по договорам, заключенным между Обществом и субподрядными организациями (137 договоров), составила 2 793 728,55 тыс. рублей.

Распоряжением № 1308-р определены объемы обязательств, выполняемых лично исполнителями (АО «Росkartография» и его дочерними обществами), которые по разным видам работ составляют от 15 до 100 %. Соответствующие условия включены Росреестром в государственные контракты. Об этом также указывалось Росреестром Обществу при согласовании субподрядчиков.

Вместе с тем объемы работ, предусмотренные по шести государственным контрактам⁷, лично АО «Росkartография» не выполнялись и полностью переданы для исполнения субподрядчикам⁸, что свидетельствует о нарушении Обществом требования подпункта «г» пункта 2 Распоряжения № 1308-р.

7.1.1. Оценка обоснованности установления начальных (максимальных) цен контрактов (договоров)

НМЦК государственных контрактов рассчитывались Росреестром с применением нормативного метода, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 22 Федерального закона № 44-ФЗ и приказом № П/650⁹.

Выборочной проверкой размещенных в ЕИС запросов о предоставлении ценовой информации установлено, что сроки предоставления ценовых предложений потенциальными поставщиками варьировались от 2 до 7 рабочих дней. Например, отдельные запросы цен¹⁰ опубликованы в ЕИС 18 января 2022 года, 24 февраля

-
5. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Федеральный закон № 223-ФЗ).
 6. Положение о закупке товаров, работ, услуг открытого акционерного общества «Росkartография», текущая редакция утверждена советом директоров АО «Росkartография» 8 ноября 2022 года (протокол № 5/2022-23) (далее – Положение о закупках АО «Росkartография»).
 7. Государственные контракты от 18 февраля 2022 г. № 321/0044-19-22, от 21 февраля 2022 г. № 321/0009-19-22, от 22 февраля 2022 г. № 321/0001-19-22, № 321/0005-19-22, № 321/0007-19-22, № 321/0010-19-22. Условие о выполнении объемов обязательств по государственным контрактам, выполняемых лично АО «Росkartография», установлено в пункте 2.2.2 указанных государственных контрактов.
 8. Исходя из ожидаемого результата работ согласно техническим заданиям. Аналогичный факт отмечался по результатам проверки Общества за 2021 год.
 9. Приказ Росреестра от 29 декабря 2014 г. № П/650 «Об утверждении расчетно-нормативных затрат на обеспечение деятельности центрального аппарата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» (далее – Приказ № П/650).
 10. С реестровыми номерами ЕИС 017310001092200005, 017310001092200014.

2022 года соответственно со сроком сбора ценовых предложений по 19 января 2022 года (до 18:00), 25 февраля 2022 года (16:45), то есть в течение 2 рабочих дней.

Ценовые предложения предоставлялись в большинстве случаев как самим АО «Роскартография», так и его дочерними обществами.

Выборочная проверка расчетов НМЦК не выявила неоднородности ценовых предложений, используемых в расчетах. Коэффициент вариации¹¹ находился в пределах от 0,53 до 13,54 %.

В соответствии с пунктом 5 части 9 статьи 4 Федерального закона № 223-ФЗ обязательным атрибутом извещения об осуществлении конкурентной закупки определена начальная (максимальная) цена договора (далее – НМЦД), в целях определения которой АО «Роскартография» разработана Методика определения начальной (максимальной) цены договора (цены лота)¹².

В целях заключения договоров с дочерними обществами для реализации Распоряжения № 1308-р использовался затратный метод определения НМЦД. НМЦД формировалась из суммы необходимых затрат и размера прибыли на основании запросов АО «Роскартография» о предоставлении калькуляции (сметы расходов).

При сравнении базовых экономических показателей дочерних обществ, привлекаемых в качестве субподрядчиков, установлена их значительная разница¹³.

Отсутствие государственного регулирования и нормирования ценообразования в картографической отрасли характеризуется значительным колебанием базовых экономических показателей, лежащих в основе обоснования НМЦД.

7.1.2. Проверка законности и своевременности проведения процедур определения поставщиков, исполнителей, подрядчиков

Государственные контракты заключались Росреестром в периоде февраль – март 2022 года в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 93 Федерального закона № 44-ФЗ, на основании Распоряжения № 1308-р.

Нарушений установленного порядка и сроков проведения процедур определения поставщиков не установлено.

7.1.3. Оценка полноты и своевременности размещения информации о закупках в единой информационной системе в сфере закупок

В соответствии с частью 6 статьи 19 Федерального закона № 44-ФЗ правила нормирования, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе

11. Пункт 3.20.2 Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), утвержденных приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 (далее – Приказ № 567).

12. Приложение №11 к Положению о закупках АО «Роскартография».

13. Например, показатель «Средняя месячная заработка производственного персонала, руб./чел. в мес.» колеблется от 33 900,00 руб. (АО «НИИП центр «Природа») до 117 833,05 руб. (АО «Якутское АГП»). Показатель «Процент накладных расходов» колеблется от 53% (АО «КАГП») до 246,55% (АО «Новгород АГП»).

предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов (включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения) подлежат размещению в ЕИС.

Нарушений сроков размещения в ЕИС правовых актов об утверждении нормативных затрат проверкой не выявлено.

В соответствии с пунктом 5 требований к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд, содержанию указанных актов и обеспечению их исполнения¹⁴ Росреестром размещение в ЕИС обязательных документов при утверждении правовых актов по нормированию (проектов правовых актов об утверждении нормативных затрат и требований к закупаемым товарам (работам и услугам), пояснительная записка, протокол обсуждения в целях общественного контроля) осуществлялось в полном объеме без нарушения сроков размещения.

При проверке размещения информации в ЕИС на соответствие требованиям части 3 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ о своевременном направлении в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по казначейскому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и пункта 10 части 2 статьи 103 Федерального закона № 44-ФЗ нарушений не выявлено.

Проверкой закупочной деятельности АО «Роскартография» на предмет соответствия требованиям Федерального закона № 223-ФЗ, нормативным правовым актам Правительства Российской Федерации¹⁵ нарушений не установлено.

При этом Обществом новая редакция Положения о закупках АО «Роскартография», утвержденная советом директоров 28 января 2022 года, размещена в ЕИС только 10 марта 2022 года, то есть с нарушением на 24 дня установленного частью 1 статьи 4 Федерального закона № 223-ФЗ 15-дневного срока с момента утверждения документа.

14. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 19 мая 2015 г. № 479.

15. Постановления Правительства Российской Федерации: от 17 сентября 2012 г. № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана», от 10 сентября 2012 г. № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке».

7.1.4. Проверка законности и своевременности приемки работ, соответствия процедуры приемки документам закупки

Росреестром в ходе приемки работ самостоятельно установлены следующие недостатки выполнения государственных контрактов.

Выявлены два факта неисполнения АО «Аэрогеодезия» обязательств, предусмотренных контрактом от 24 февраля 2022 г. № 321/0020-19-22¹⁶. Неустойка по контракту в размере 2 400,0 тыс. рублей оплачена в ноябре 2022 года. Государственный контракт расторгнут 29 ноября 2022 года по соглашению сторон и оплачен в фактически исполненных объемах.

Также по соглашению сторон 22 декабря 2022 года расторгнут и оплачен в фактически исполненных объемах государственный контракт¹⁷ от 16 февраля 2022 г. № 321/0051-19-22, заключенный с АО «Роскартография». При этом неоднократно допускались нарушения сроков сдачи работ: по этапу 1 в количестве 17 календарных дней, по этапу 2 – 25 календарных дней и по этапу 3 также допущена просрочка – 32 календарных дня. В связи с чем исполнителем оплачены пени в общем объеме 7 938,2 тыс. рублей¹⁸.

По другим государственным контрактам также отмечаются факты нарушения Обществом сроков их исполнения:

- по государственному контракту¹⁹ от 16 февраля 2022 г. № 321/0052-19-22 просрочка составила 38 календарных дней. Неустойка оплачена в декабре 2022 года в размере 3 096,6 тыс. рублей;
- по государственному контракту²⁰ от 22 февраля 2022 г. № 321/0001-19-22 просрочка составила 8 календарных дней, что вызвано первоначальным представлением результатов работ, не соответствующих требованиям технического задания и условиям контракта. Неустойка по контракту оплачена в декабре 2022 года в размере 24,6 тыс. рублей.

-
16. Контракт на выполнение топографо-геодезических и картографических работ в составе 67 Российской антарктической экспедиции на общую сумму 24 000,0 тыс. рублей (реестровый номер в ЕИС 1770656053622000021) оплачен в сумме 21 857,4 тыс. рублей. Не выполнены гидрографические промерные работы на прибрежную территорию российской антарктической станции Беллинсгаузен в масштабе 1:2000 в объеме 1,3 кв. км; работы по созданию электронной навигационной карты (цифровых масштабных морских карт) масштаба 1:2000 на прибрежную территорию российской антарктической станции Беллинсгаузен – 1 лист.
17. Контракт на выполнение работ по созданию цифровых ортофотопланов масштабов 1:2000 и 1:10 000 для включения в состав единой электронной картографической основы (объект 2) на сумму 972 390,7 тыс. рублей (реестровый номер в ЕИС 177065605362200009) оплачен в размере 921 195,7 тыс. рублей.
18. 1 289,5 тыс. рублей в ноябре 2022 года, 1 896,3 тыс. рублей, 2 924,5 тыс. рублей и 1 827,8 тыс. рублей в декабре 2022 года.
19. Контракт на выполнение работ по созданию цифровых ортофотопланов масштабов 1:2000 и 1:10 000 для включения в состав единой электронной картографической основы (объект 1) на сумму 899 647,4 тыс. рублей (реестровый номер в ЕИС 177065605362200010).
20. Контракт на выполнение работ по модернизации Главной высотной основы (ГВО) Российской Федерации с целью обновления высот по линии нивелирования I класса Суслово – Колокольня (Айдара) (Красноярский край, Кемеровская область) на сумму 12 300,0 тыс. рублей (реестровый номер в ЕИС 177065605362200026).

Вместе с тем большинство заключенных в 2022 году Росреестром государственных контрактов исполнены контрагентами своевременно и в полном объеме.

При этом два госконтракта выполнены в полном объеме, но с нарушением сроков; два – не в полном объеме и с нарушением сроков.

Нарушений и недостатков, связанных с соблюдением Росреестром процедуры приемки работ, проверкой не установлено.

Также отмечается, что объем выполненных работ по отдельным субподрядным договорам не соотносится с объемами работ, предусмотренными государственными контрактами как в меньшую²¹ (в данном случае недостающий объем работ выполнялся непосредственно АО «Роскартография»), так и в большую сторону²².

В соответствии с пунктами 2.1.2 государственных контрактов от 22 февраля 2022 г. № 321/0005-19-22, № 321/0001-19-22, № 321/0010-19-22, от 16 февраля 2022 г.

№ 321/0052-19-22 АО «Роскартография» обязалось обеспечить передачу заказчику полученных по контракту результатов, не нарушающих исключительные права третьих лиц. Согласно пунктам 6.3.3 соответствующих договоров субподряда исключительное право на результаты работ переходит Российской Федерации при подписании акта сдачи-приемки выполненных работ. Вместе с тем АО «Роскартография» допускались случаи направления в Росреестр отчетной документации по исполнению указанных государственных контрактов до момента фактического принятия Обществом соответствующих работ у субподрядных организаций²³.

-
21. Например, при исполнении госконтракта от 18 февраля 2022 г. № 321/0032-19-22 масштабы цифровых навигационных карт (далее – ЦНК) и их количество, установленное контрактом, составляет в общем объеме 6 711 карт: 1:25000 (5 109), 1:50000 (1 284), 1:100000 (318), при этом согласно условиям заключенных договоров объем работ составил менее запланированного количества – 6 593 карты: 1:25000 (4 997), 1:50000 (1 284), 1:100000 (312). При исполнении госконтракта от 18 февраля 2022 г. № 321/0033-19-22 масштабы ЦНК и их количество, установленное контрактом, составляет в общем объеме 6 300 карт: 1:25000 (4800), 1:50000 (1200), 1:100000 (300), при этом согласно условиям заключенных договоров объем работ составил менее запланированного количества – 6 141 карта: 1:25000 (4 656), 1:50000 (1 194), 1:100000 (291).
22. При исполнении госконтракта от 16 февраля 2022 г. № 321/0052-19-22 подлежит создание цифровых ортофотопланов (далее – ЦОФП) масштаба 1:2000 площадью 16 234,08 кв. км, масштаба 1:10000 площадью 231 578,00 кв. км, при этом согласно условиям заключенных договоров объем работ составил более запланированного объема: создание ЦОФП масштаба 1:2000 площадью – 27 818,06 кв. км, масштаба 1:10000 – площадью 365 777,65 кв. км.
23. Так, по госконтракту от 22 февраля 2022 г. № 321/0005-19-22 результаты работ, проект акта сдачи-приемки и отчетная документация (далее – результаты) представлены в Росреестр письмом от 14 ноября 2022 г. № РК-09328, при этом акт сдачи-приемки по субподрядному договору с АО «Средневолжское АГП» подписан 25 ноября 2022 года; по госконтракту от 22 февраля 2022 г. № 321/0001-19-22 результаты представлены письмом от 1 ноября 2022 г. № РК-09067, акт сдачи-приемки по субподрядному договору с АО «КАГП» подписан 13 декабря 2022 года; по госконтракту от 22 февраля 2022 г. № 321/0010-19-22 результаты представлены письмом от 10 ноября 2022 г. № РК-09280, но работы от АО «Средневолжское АГП» приняты по акту от 22 ноября 2022 года; по госконтракту от 16 февраля 2022 г. № 321/0052-19-22 результаты представлены письмом от 24 ноября 2022 г. № РК-09586, при этом работы от АО «УралгеоИнформ» принятые по акту от 16 декабря 2022 года, от АО «Средневолжское АГП» – по акту от 26 декабря 2022 года; от АО «Аэрогеодезия» – по акту от 20 декабря 2022 года; от АО «КАГП» – по актам от 1 декабря 2022 года и 26 декабря 2022 года; от АО «ПО «Инжгеодезия» – по акту от 15 декабря 2022 года.

7.2. Оценка результативности расходования средств федерального бюджета на закупку геодезических и картографических работ, предусмотренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 мая 2021 г. № 1308-р

Расходование средств на закупку геодезических и картографических работ

Росреестром в 2022 году осуществлялось в рамках двух государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограммы).

Таблица 1. Структура расходов в разрезе госпрограмм

(тыс. руб.)

| Наименование программного документа | Предусмотрено сводной бюджетной росписью | Стоимость контрактов | Исполнено | %* исполнения |
|---|--|----------------------|--------------|---------------|
| Госпрограмма «Национальная система пространственных данных», подпрограмма «Создание Единой цифровой платформы пространственных данных», мероприятие «Обеспечение развития инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации», федеральный проект «Национальная система пространственных данных» | 2 986 184,40 | 2 986 184,40 | 2 934 989,46 | 98,3 |
| Госпрограмма «Национальная система пространственных данных», подпрограмма «Комплексы процессных мероприятий», комплекс процессных мероприятий «Обеспечение функционирования единой платформы геопространственных данных» | 109 000,00 | 106 857,41 | 106 857,41 | 98 |
| Госпрограмма «Космическая деятельность России», Федеральный проект «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС» | 1 330 000,00 | 1 330 000,00 | 1 330 000,00 | 100 |

* К первоначальным показателям (без учета изменений) в сводной бюджетной росписи.

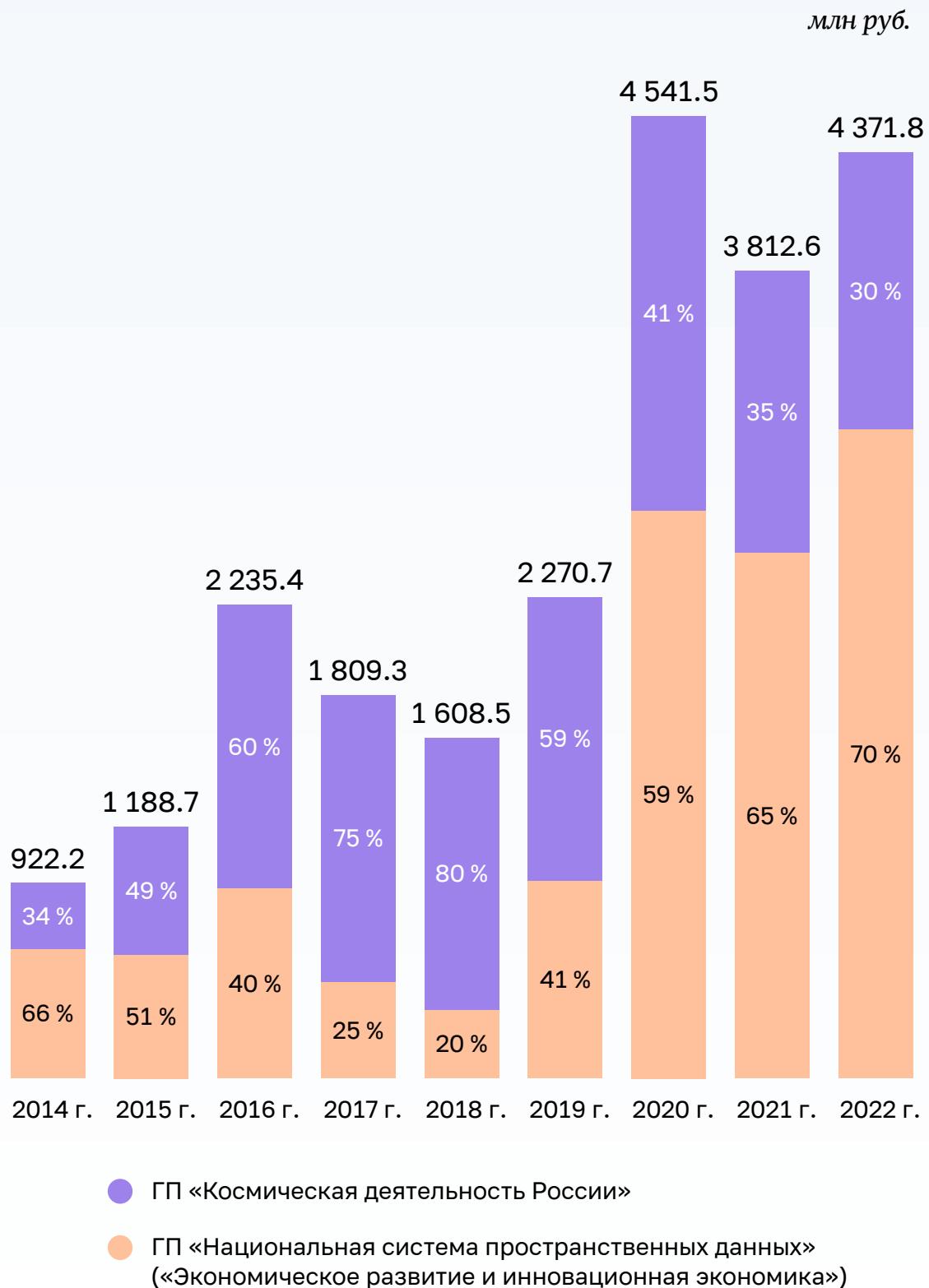
В декабре 2022 года в результате внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета (передача в резервный фонд Правительства Российской Федерации) бюджетные ассигнования, предусмотренные Росреестром на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд в области геодезии и картографии (ВР 245), уменьшены на общую сумму 53 337,4 тыс. рублей (в том числе: по КБК 321 0412 54 4 01 90019 245 – на сумму 2 142,5 тыс. рублей, по КБК 321 0412 54 2 4F 92915 245 – на сумму 51 194,9 тыс. рублей).

Объемы использованных бюджетных ассигнований при закупке геодезических и картографических работ не превысили запланированных.

Начиная с 2020 года финансирование Росреестра на закупку в анализируемой сфере существенно возросло. При этом основной приток финансирования обеспечивался в 2020–2021 годах за счет госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», в 2022 году – за счет средств госпрограммы «Национальная система пространственных данных» (далее также – госпрограмма «НСПД»).

Рисунок 1

Динамика расходов на закупку геодезических и картографических работ



7.2.1. Оценка достижения результатов при закупке геодезических и картографических работ

Анализ актов выполненных работ по государственным контрактам показал достижение основных целей, показателей и результатов, определенных техническими заданиями к государственным контрактам.

Вместе с тем не в полном объеме²⁴ выполнены топографо-геодезические и картографические работы в составе 67-й Российской антарктической экспедиции, в том числе для обеспечения функционирования российских антарктических станций и полевых баз (государственный контракт № 321/0020-19-22 с АО «Аэрогеодезия»), что связано с логистическим обеспечением работ 67-й Российской антарктической экспедиции и неблагоприятными погодными условиями. Данный факт привел к невозможности создания электронной навигационной карты (цифровых крупномасштабных морских карт) масштаба 1:2 000 на прибрежную территорию российской антарктической станции Беллинсгаузен.

Работы по созданию цифровых ортофотопланов масштабов 1:2 000 и 1:10 000 для включения в состав ЕЭКО в основном выполнены в полном объеме.

При этом в связи с введением режима чрезвычайной ситуации на отдельных территориях, а также продлением режима временного ограничения на полеты не выполнена часть работ по созданию цифровых ортофотопланов масштаба 1:10 000 (выполнено 121 179,74 кв. км из 155 309,7 кв. км) (3 этап по государственному контракту № 321/0051-19-22 с АО «Роскартография»).

Вместе с тем в 2022 году сохранялись недостатки планирования картографических работ. Это не позволяет сопоставить объемы основных работ с конечными долгосрочными целями планирования и прогнозировать срок завершения соответствующих работ на всей территории Российской Федерации.

Так, Росреестром в 2022 году, как и в 2021 году, не утверждался годовой план проведения картографо-геодезических работ и отсутствовал план на долгосрочную перспективу с указанием конкретных территорий и объемов работ.

На выбор территорий картографических работ в основном влияет наличие поручений Правительства Российской Федерации, обращений полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и Правительства Российской Федерации, а также иные возникающие потребности²⁵.

При этом такие проблемы не характерны для других видов работ в рамках

24. Отчетные материалы не в полной мере соответствуют требованиям ГК № 321/0020-19-22, а именно: не представлены результаты работ (отчетные материалы) по гидрографическим промерным работам на прибрежную территорию российской антарктической станции Беллинсгаузен в масштабе 1:2 000 (гидрографические промерные работы в объеме 1,3 кв. км, создание электронной навигационной карты (цифровых крупномасштабных морских карт) (ЭНК) 1:2 000 на прибрежную территорию российской антарктической станции Беллинсгаузен – 1 планшет (лист) (редакционно-технические указания (РТУ) по созданию ЭНК масштаба 1:2 000, конвертацию ЭНК масштаба 1:2 000 в форматы SHP, DXF, заполненные файлы метаданных, файлы ресурсов (классификаторы) для ЭНК масштаба 1:2 000).

25. В том числе обращения субъектов Российской Федерации, наличие территорий опережающего экономического развития – субъектов Российской Федерации – участников госпрограммы «Национальная система пространственных данных».

Распоряжения № 1308-р, по которым Росреестром разработаны долгосрочные планы²⁶.

Следует отметить, что госпрограммой «НСПД» предусмотрен основной комплексный показатель, характеризующий создание ЕЭКО.

Таблица 2. Динамика показателя госпрограммы «НСПД» по формированию ЕЭКО

(%)

| Показатель | 2019 г. | | 2020 г. | | 2021 г. | | 2022 г. | | 2023 г. | 2024 г. | 2025 г. |
|---|---------|------|---------|------|---------|------|---------|----------|---------|---------|---------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | про-гноз | план | план | план |
| Создана ЕЭКО, в том числе крупных масштабов, в целях наполнения государственной информационной системы ведения единой электронной картографической основы (нарастающим итогом), | 13,9 | 13,9 | 24,5 | 24,5 | 37,3 | 37,3 | 51,1 | 51,1 | 63 | 71,4 | 78,6 |

Сведения ЕЭКО подлежат обновлению не позднее шести месяцев со дня обновления государственных топографических карт, государственных топографических планов и ортофотопланов, содержащихся в федеральном фонде пространственных данных²⁷. При этом основная часть результатов картографических работ, полученных по итогам выполнения государственных контрактов, заключенных в 2022 году, фактически не использовалась в отчетном году в целях формирования ЕЭКО, обработано порядка 20 % результатов картографических работ²⁸.

В связи с данным обстоятельством результаты работ формируют отложенный эффект влияния на фактическое значение указанного выше показателя госпрограммы «НСПД», плановое значение которого установлено на 2022 год в размере 51,1 %.

-
26. Работы по нивелированию I и II классов выполняются в соответствии с техническим проектом, разработанным ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» более 10 лет назад, и ведутся до завершения нивелирования по всем запланированным линиям. Работы по размещению ФАГС, ВГС и СГС-1 осуществляются с учетом утвержденных требований, а также на основании проекта (схемы) развития государственной геодезической сети на период до 2030 года, разработанной ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» более четырех лет назад. При этом Росреестром не утверждался план проведения картиографо-геодезических работ на 2021 и 2022 годы, а также на долгосрочную перспективу, с указанием конкретных территорий и объемов работ. Это затрудняет осуществление контроля за проведением соответствующих работ в целом и прогнозирования сроков завершения соответствующих работ на всей территории Российской Федерации.
27. Согласно Требованиям к составу сведений единой электронной картографической основы и требований к периодичности их обновления, утвержденным приказом Росреестра от 5 апреля 2022 г. № П/0122. Указанная информация сообщена ППК «Роскадастр» в качестве правопреемника ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД» по запросу Счетной палаты Российской Федерации (от 26 января 2023 г. № 50-0065-ТТ/23).
28. Письма ППК «Роскадастр» от 26 января 2023 г. № 50-0065-ТТ/23, 14 февраля 2023 г. № 50-0154-ТТ/23.

Тем самым прямая зависимость достижения указанного показателя от результатов закупок картографических работ текущего года, о которой сообщалось в обосновывающих документах, не подтверждается²⁹.

Отмечены факты, указывающие на недостатки экспертизы, проводимой привлекаемым Росреестром до 1 января 2023 года для этих целей ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», и необходимость совершенствования порядка приемки результатов картографических работ. Так, выявлено более 100 фактов направления Росреестром в 2020–2022 годах в адрес АО «Роскартография» требований об устранении недостатков (дефектов) результатов работ в рамках гарантийных обязательств по государственным контрактам, в том числе: в 2021 году – 30 требований по 8 контрактам, в 2022 году – 59 требований по 11 контрактам (в том числе новые требования по указанным выше 8 контрактам). Следует отметить, что в 2022 году исправлялись материалы, полученные по результатам исполнения контрактов в 2019, 2020 и 2021 годах.

При этом по государственным контрактам от 16 февраля 2022 г. № 321/0050-19-22, № 321/0051-19-22, № 321/0052-19-22, № 321/0049-19-22, от 18 февраля 2022 г. № 321/0032-19-22, № 321/0033-19-22 экспертиза, проведенная ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», предусматривала контроль объема выполненных работ (комплектности материалов с результатами выполненных работ).

Проверка соответствия созданной продукции условиям государственных контрактов учреждением не осуществлялась, основанием для соответствующих выводов являлись акты технического контроля исполнителя работ – АО «Росkartография».

Как правило, исправления материалов не завершались в срок, установленный в соответствующих государственных контрактах для исполнения гарантийных обязательств. Перенос срока в отдельных случаях составлял существенный период времени (полгода и более) и объяснялся различными причинами и доводами, в том числе загруженностью по исполнению текущих государственных контрактов.

7.2.2. Оценка использованных ресурсов при закупке геодезических и картографических работ

Структура и направление работ, выполненных в 2022 году в рамках реализации государственных контрактов, в целом совпадали с аналогичными показателями 2021 года. При этом в 2022 году, в отличие от предшествующего года, в контракты включены работы по созданию цифровых навигационных планов городов открытого пользования масштаба 1:10 000 для включения в состав ЕЭКО, на которые израсходовано 20,9 % средств.

29. Например, в докладе Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина Президенту Российской Федерации от 7 февраля 2022 г. № 1065п-П11, подготовленном на основании материалов Росреестра, указано, что изменения в планах о проведении картографических работ на 2022 год необходимы в целях достижения установленного государственной программой Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» на 2022 год значения целевого показателя по созданию ЕЭКО – 51,1%.

Таблица 3. Структура расходов в разрезе направлений геодезических и картографических работ

| Предмет контрактов | 2019 г. | | 2020 г. | | 2021 г. | | 2022 г. | |
|--|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
| | тыс. руб. | % |
| Создание цифровых ортофотопланов | 584 194,2 | 25,7 | 2 329 444,0 | 51,3 | 1 807 277,4 | 47,4 | 1 820 843,1 | 41,6 |
| Создание цифровых навигационных планов городов открытого пользования | 268 611,1 | 11,8 | 370 000,0 | 8,1 | - | - | 915 102,3 | 20,9 |
| Создание цифровых навигационных карт | 820 469,8 | 36,1 | 996 900,0 | 22 | 1 000 000,0 | 26,2 | 1 000 000,0 | 22,9 |
| Создание цифровых топографических карт открытого пользования | 138 282,5 | 6,1 | 138 282,5 | 3 | 124 055,4 | 3,3 | 129 055,4 | 3 |
| Обеспечение прохождения линии государственной границы | 109 435,8 | 4,8 | 91 788,8 | 2 | 75 000,0 | 2 | 85 000,0 | 1,9 |
| Поддержание в метрологической готовности эталонных тестовых участков | 3 100,0 | 0,1 | 3 100,0 | 0,1 | 3 496,9 | 0,1 | 3 496,9 | 0,1 |
| Работы в антарктической экспедиции | 15 076,9 | 0,7 | 15 163,0 | 0,3 | 23 781,0 | 0,6 | 21 857,4 | 0,5 |
| Модернизация Главной высотной основы | 94 713,1 | 4,2 | 93 825,6 | 2,1 | 161 727,3 | 4,2 | 169 988,6 | 3,9 |
| Восстановление/мониторинг пунктов ГГС | - | - | - | - | 390 800,0 | 10,3 | - | - |
| Создание сети пунктов ВГС и СГС-1 | 181 855,0 | 8 | 223 600,0 | 4,9 | 199 892,4 | 5,2 | 199 892,4 | 4,6 |
| Создание сети пунктов ФАГС | 54 940,7 | 2,4 | 11 400,0 | 0,3 | 26 610,7 | 0,7 | 26 610,7 | 0,6 |
| Научно-исследовательские работы | - | - | 268 000,0 | 5,9 | - | - | - | - |
| Всего | 2 270 679,2 | | 4 541 503,9 | | 3 812 641,1 | | 4 371 846,9 | |

В 2022 году, как и ранее, основная часть расходов (41,6 %) направлена на создание цифровых ортофотопланов. Следует отметить, что в начале 2022 года Росреестром изменены планы закупки геодезических и картографических работ на 2022 год – исключена закупка работ по обследованию пунктов государственных геодезических сетей, которая должна осуществляться силами территориальных органов Росреестра. Средства на сумму 390 800 тыс. рублей предлагалось перераспределить на закупку цифровых ортофотопланов масштаба 1:2000 и 1:10 000 для включения в состав ЕЭКО. Вместе с тем, как видно из вышеприведенной структуры расходов, сопоставимого увеличения финансирования работ на создание цифровых ортофотопланов не произошло.

Как и по результатам завершенной в 2022 году проверки 2021 года³⁰ вызывает сомнение качество ценообразования по государственным контрактам, которое в основном определяется с использованием нормативных затрат, установленных Приказом № П/650. При этом нормативы на услуги (работы) в сфере геодезии и картографии не актуализировались с 2020 по 2022 год и в целях заключения государственных контрактов на выполнение работ в сфере геодезии и картографии на 2021 и 2022 годы использовались одинаковые расценки.

Следует отметить, что по результатам анализа внесенных в 2022 году³¹ в Приказ № П/650 изменений предельные цены за единицу работы на 2023 год в сравнении с действовавшими ранее в основном увеличились в размере от 8 % до 8 раз .

Например, предельная цена (стоимость) работ по созданию пункта ФАГС увеличилась с 3 399,52 тыс. до 14 118,27 тыс. рублей (или в 4,2 раза) в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях и до 4 864,12 тыс. рублей (или в 1,2 раза) в средней полосе Российской Федерации.

При этом, как отмечалось АО «Роскартография», в 2022 году произошло увеличение затрат Общества в том числе по причине подорожания стоимости летного часа не менее чем на 10 %, а по отдельным видам авиации – до 30 % по причине роста стоимости авиационного керосина, запасных частей и услуг³².

Тем самым указанное может свидетельствовать о заключении в период с января по май 2022 года государственных контрактов по ценам, не соответствовавшим фактической себестоимости работ для исполнителя.

-
30. Контрольное мероприятие «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета на создание и использование геодезической и картографической основы Единого государственного реестра недвижимости» (отчет утвержден Коллегией счетной палаты Российской Федерации, протокол от 22 апреля 2022 г. № 26К (1551) (далее – проверка 2021 года).
31. В редакция приказа Росреестра от 31 мая 2022 г. № П/215.
32. В поясняющих материалах для корректировки бюджета АО «Роскартография» на 2022 год.

7.3. Оценка результатов управления АО «Роскартография», определенным в качестве единственного исполнителя осуществляемых Росреестром закупок геодезических и картографических работ, в части соответствия планов деятельности общества принятым решениям, установленным требованиям, а также соответствия достигнутых результатов запланированным

7.3.1. Оценка результатов мер по разработке программных документов общества, установлению плановых значений ключевых показателей эффективности, исполнению поручений от имени Российской Федерации и решений совета директоров общества

Единственным акционером и учредителем АО «Роскартография» является Российская Федерация в лице Росимущества³³, которое осуществляет права акционера по согласованию с Росреестром³⁴. Голосование в совете директоров Общества, в том числе в части утверждения программных документов Общества, представителями интересов Российской Федерации осуществляется на основании директив Правительства Российской Федерации³⁵.

Взаимодействие Росимущества и Росреестра³⁶, а также Минфина России и Правительства Российской Федерации в целях управления Обществом осуществлялось на основании Положения об управлении акциями.

В связи с управлением 100 % акций Общества полномочия общего собрания акционеров (далее – ОСА) осуществляются Росимуществом, а решение ОСА оформляется распоряжением Росимущества. При этом не применяются нормы Положения об управлении акциями, касающиеся порядка и сроков подготовки, созыва и проведения общих собраний акционеров.

-
- 33. Пункты 1.2 и 7.1 Устава АО «Роскартография», утвержденного распоряжением Росимущества от 10 декабря 2020 г. № 576-р (далее – Устав).
 - 34. АО «Роскартография» включено в перечень акционерных обществ, в отношении которых права акционера – Российской Федерации осуществляются Росимуществом по согласованию с Росреестром, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1870-р.
 - 35. АО «Роскартография» включено в утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р перечень акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера – Российской Федерации по большинству вопросов, включая согласование директив представителям Российской Федерации и представителям интересов Российской Федерации в советах директоров осуществляется Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации (далее – АО Спецперечня).
 - 36. В силу норм Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2004 г. № 738 (далее – Положение об управлении акциями), Росреестр осуществляет в том числе следующие полномочия органа «отраслевой сферы»: направление в Росимущество предложений по вопросу проведения общего собрания акционеров и по вопросам повестки дня заседания совета директоров Общества, по кандидатам для формирования единоличного (коллегиального) исполнительного органа Общества, предложений о целесообразности прекращения полномочий представителя интересов Российской Федерации.

В целом Росреестром своевременно представлялись Росимуществу предложения по выдвижению кандидатов для избрания в совет директоров и ревизионную комиссию АО «Роскартография» в рамках подготовки к проведению годовых общих собраний акционеров (далее – ГОСА) в 2022 и 2023 годах³⁷, а также предложения по кандидатам для формирования единоличного (коллегиального) исполнительного органа³⁸. При этом Росреестр не представлял в Росимущество конкретные предложения по внесению вопросов в повестку дня ГОСА³⁹. Предложения по вопросам предъявления требований о проведении внеочередных общих собраний акционеров направлялись в Росимущество также с соблюдением установленных сроков.

Вместе с тем направленный Росимуществом в Минфин России проект директив для голосования на ГОСА был утвержден Правительством Российской Федерации в последний день ГОСА, предусмотренный законодательством⁴⁰, – 30 июня 2022 года. Аналогичным образом в 2021 году директивы были утверждены в день ГОСА⁴¹ – 30 июня 2021 года.

АО «Роскартография» в 2021 и 2022 годах реализованы (полностью или частично) 23 директивы Правительства Российской Федерации, в том числе изданные на основании поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (приведены в приложении № 7 к отчету).

Ряд директив Правительства Российской Федерации был реализован через решения совета директоров Общества и утверждение внутренних документов Общества формально, поскольку фактически не затрагивал деятельность АО «Роскартография»⁴². Анализ показал, что реализуемая Минфином России «директивная гильотина» не осуществлялась в 2022 году и истекшем периоде 2023 года, в связи с чем несколько десятков директив, изданных до 2022 года, подлежат реализации Обществом вне зависимости от их актуальности.

Отмечен случай необоснованного принятия решения Общества о признании информации конфиденциальной. В 2021 году решение об избрании председателем совета директоров Общества в числе прочих вопросов, рассмотренных на заседании совета директоров Общества, отнесено к сведениям, составляющим государственную тайну. При этом указанная информация является публичной и общедоступной.

Представители интересов Российской Федерации в 2022 году инициировали рассмотрение директив на заседаниях совета директоров Общества.

37. Письма Росимущества от 8 октября 2021 г. № 19-07553-ОС/21 и от 7 октября 2022 г. № 19-8765-ЕМ/22.

38. В связи с истечением 13 марта 2022 года полномочий генерального директора АО «Роскартография» в адрес Росимущества направлено предложение Росреестра о продлении полномочий действующего генерального директора Общества (письма от 10 января 2022 г. № 19-0043-ОС/22 и от 16 марта 2022 г. № 19-1937-ЕМ/22). На основании директив Правительства Российской Федерации от 24 июня 2022 г. № 6984п-П13 советом директоров Общества (протокол заочного заседания от 30 июня 2022 г. № 25/2021-22) принято решение об избрании на должность генерального директора АО «Роскартография» С.Н. Карутина сроком на 3 года.

39. Указанное не соответствует пункту 8 Положения об управлении акциями.

40. Статья 47 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах».

41. Распоряжения Росимущества от 30 июня 2021 г. № 330-р и от 30 июня 2022 г. № 379-р принятые на основании директив Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 6591п-П13 и от 30 июня 2022 г. № 7520п-П13.

42. Например, директивы по вопросам закупки глубоководного оборудования, о размещении рекламы на иностранных ресурсах.

При этом в отдельных случаях указанные заседания проводились (инициировались) несвоевременно. Так, заседание совета директоров Общества в соответствии с директивами Правительства Российской Федерации от 28 января 2022 г. № 785п-П13 проведено 21 февраля 2022 года, вместе с тем директивами установлен 15-дневный срок проведения заседания со дня получения директив. Заседание совета директоров АО «Роскартография» в соответствии с директивами Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2022 г. № 4509п-П13 было инициировано 14 июня и проведено 21 июня 2022 года, при установленном директивами 10-дневном сроке инициирования⁴³.

Анализ деятельности Общества показал, что инициированием проведения отдельных заседаний совета директоров, в том числе с директивными вопросами, занимается неуполномоченное лицо – работник АО «Роскартография», не являющийся членом совета директоров⁴⁴.

В отдельных случаях⁴⁵ члены совета директоров были уведомлены о проведении заседания совета директоров менее чем за 7 дней до заседания (установлено Положением о совете директоров)⁴⁶. В основном это было обусловлено сжатыми сроками инициирования, установленными в директивах, включением в повестку дня иных (не директивных) вопросов, а также необходимостью проведения расчетов, подготовки материалов к заседанию и согласованию организационных вопросов с представителями Росреестра.

МВ-Портал не использовался в качестве полноценного инструмента взаимодействия уполномоченных органов (Правительство Российской Федерации, Росимущество,

-
43. С включением в повестку дня вопросов (соответственно) «Об утверждении ключевых показателей эффективности и функциональных ключевых показателей эффективности деятельности Общества и внесении изменений во внутренние документы, регламентирующие формирование ключевых показателей эффективности деятельности и вознаграждение руководящего состава Общества», «Об установлении показателя депремирования единоличного исполнительного органа Общества».
44. Нормативными правовыми актами и актами Общества не определены случаи инициирования работниками общества, не являющимися членами совета директоров, заседаний совета директоров. Согласно директивам Правительства Российской Федерации проведение соответствующих заседаний совета директоров Общества должны инициировать представители интересов Российской Федерации в совете директоров в течение установленного срока с момента получения директив. Законодательством Российской Федерации не предусмотрен механизм контроля со стороны представителей акционера (Росимущество, Росреестр), иных заинтересованных и контролирующих органов за моментом получения непосредственно представителями интересов Российской Федерации директив Правительства Российской Федерации, а также моментом инициирования ими проведения совета директоров, в связи с чем не представляется возможным осуществлять надлежащий контроль за исполнением указанными представителями отдельных обязанностей в соответствии с такими директивами.
45. Например, уведомление о проведении заседания совета директоров, состоявшегося 8 октября 2021 года (протокол от 8 октября 2021 г. № 5/2021-22), направлено за 2 дня до его проведения – 6 октября 2021 года, несмотря на то, что директивы Правительства Российской Федерации от 25 августа 2021 г. № 8987п-П13 поступили 26 августа 2021 года, уведомление о проведении заседания совета директоров, состоявшегося 28 февраля 2021 года (протокол от 28 февраля 2022 г. № 14/2021-22), направлено за 3 дня до его проведения – 25 февраля 2022, несмотря на то, что директива Правительства Российской Федерации от 28 января 2022 г. № 785п-П13 поступила 1 февраля 2022 года. Аналогичные факты несоответствия указанному сроку отмечены при направлении уведомлений о проведении заседаний советов директоров с учетом директив от 18 февраля 2021 г. № 1495п-П13, от 9 марта 2021 г. № 2010п-П13, от 14 апреля 2021 г. № 3438п-П13, от 23 декабря 2021 г. № 14241п-П13, от 6 марта 2022 г. № 2182п-П13к, от 6 июня 2022 г. № 5983п-П13, вместе с тем в указанных случаях уведомление направлялось в срок от 2 до 12 дней с момента поступления директив в Общество.
46. Согласно подпункту 1 пункта 17 Положения о совете директоров открытого акционерного общества «Роскартография», утвержденного распоряжением Росимущества от 18 декабря 2013 г. № 1663-р, указанный срок может быть сокращен в случаях, обусловленных обеспечением выполнения поручений или указаний Президента Российской Федерации и поручений Правительства Российской Федерации.

Росреестр, Минфин России), представителей интересов Российской Федерации в органах управления Обществом и менеджмента Общества в целях оперативного обмена информацией. При этом Обществом на МВ-Портале⁴⁷ и Росимуществом в ФГИАС ЕСУГИ⁴⁸ отдельные сведения и документы об Обществе и о проводимых корпоративных мероприятиях не размещаются или размещаются по истечении длительного срока с момента проведения корпоративного мероприятия⁴⁹. Это снижает ценность указанных материалов, ограничивает доступ уполномоченных органов к соответствующей информации.

В частности, не размещены материалы (карточки, повестки дня, материалы мероприятия, копии распоряжений Росимущества от 26 апреля 2021 г. № 151-р и от 30 марта 2022 г. № 119-р) по внеочередным общим собраниям акционеров, проведенным в 2021 году и 2022 году, не размещены полностью или частично сведения в отношении 37 из 45 (82,2 %) заседаний совета директоров и 22 из 24 (91,7 %) заседаний комитетов при совете директоров Общества.

В отношении отдельных протоколов заседаний совета директоров Общества, заседаний комитетов при совете директоров Общества и других материалов отмечается длительность срока размещения их копий на МВ-Портале⁵⁰.

Отмечены случаи наличия на МВ-Портале карточек запланированных корпоративных мероприятий, но фактически не проведенных. Регламент работы с МВ-Порталом не предусматривает порядок действий работников организаций и (или) Росимущества в таких случаях.

Не в полной мере заполнены необходимые данные в личном кабинете Общества на МВ-Портале⁵¹.

-
- 47. Что может свидетельствовать о ненадлежащем исполнении Росреестром полномочий по контролю за полнотой и достоверностью информации, размещенной в личном кабинете Общества на МВ-Портале, предусмотренных подпунктом «г» пункта 8 Постановления № 1214.
 - 48. Федеральная государственная информационно-аналитическая система «Единая система управления государственным имуществом» (далее – ФГИАС ЕСУГИ).
 - 49. Не соответствует пунктам 8.5 и 9.1 Регламента работы пользователей межведомственного портала по управлению государственной собственностью, утвержденного приказом Росимущества от 20 сентября 2018 г. № 316 (далее – Регламент работы с МВ-Порталом).
 - 50. Например, Годовой отчет акционерного общества «Роскартография» за 2020 год, утвержденный распоряжением Росимущества от 30 июня 2021 г. № 330-р, размещен на МВ-Портале 3 февраля 2023 года, копия протокола заседания совета директоров Общества от 24 февраля 2021 г. № 5/2020–2021 и реестра реализации непрофильных активов размещены на МВ-Портале 15 марта 2021 года. Карточки и копии всех протоколов заседаний комитетов при совете директоров Общества, проведенных в 2021 и 2022 годах, размещены в ходе контрольного мероприятия в декабре 2022 года (все карточки проведенных корпоративных мероприятий размещены и подтверждены (акцептованы) сотрудником Росимущества с 6 по 16 декабря 2022 года).
 - 51. Например, в карточке проведенного 30 июня 2022 года годового общего собрания акционеров (ГОСА) не заполнены сведения о повестке дня мероприятия, в карточке проведенного 30 июня 2021 года ГОСА не размещены директивы Правительства Российской Федерации и сведения о повестке дня мероприятия, в большинстве карточек не указан номер документа (номер протокола заседания совета директоров или комитета, а также номер распоряжения Росимущества), что осложняет поиск и анализ информации. В ряде карточек не заполнены данные об инициаторе вопроса, типе инициатора и месте проведения мероприятия, в части карточек неверно указана форма проведения КМ: как правило, вместо «совместного присутствия» (указано в карточке) заседания проведены в форме «заочного голосования» (например, протоколы совета директоров Общества от 1 сентября 2021 г. № 4/2021–2022, от 8 октября 2021 г. № 5/2021–2022, от 24 ноября 2021 г. № 6/2021–2022, от 6 декабря 2021 г. № 7/2021–2022). При этом предусмотренные системой индикаторы выявляют указанное несоответствие, однако меры со стороны Общества или Росимущества по внесению в карточку мероприятия корректных данных не предприняты.

Органы управления Обществом в проверяемом периоде в основном формировались из состава сотрудников Росреестра и подведомственных ему учреждений.

Значения показателей исполнительской дисциплины на протяжении ряда лет снижаются⁵² и по состоянию на 28 января 2023 года не превышали 60 % (снижение исполнительской дисциплины Общества по общему показателю заполняемости личного кабинета и общему проценту информационного наполнения за 2 года составило 24,7 и 12,3 % соответственно)⁵³.

Положение об организации деятельности по информационному взаимодействию через МВ-Портал, проект которого решением совета директоров АО «Роскартография» (протокол от 15 мая 2014 г. № 17/2014) предварительно одобрен и рекомендован к утверждению, общим собранием акционеров не утверждено.

Представители интересов Российской Федерации в органах управления АО «Роскартография» обязаны ежеквартально представлять отчет о своей деятельности в совете директоров путем его размещения в электронной форме на МВ-Портале, а также ежегодно размещать доклад о финансово-хозяйственной деятельности акционерного общества⁵⁴.

В течение 2022 года и истекшего периода 2023 года представителями интересов Российской Федерации в совете директоров Общества не размещены на МВ-Портале отчеты о своей деятельности в совете директоров АО «Роскартография» и доклады о финансово-хозяйственной деятельности АО «Роскартография» за 2021 год.

В 2021 году размещены отчеты о своей деятельности одним представителем интересов Российской Федерации в органах управления АО «Роскартография» по окончании I и II кварталов 2021 года. При этом работниками Росреестра и ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», выдвинутыми Росреестром в качестве кандидатов в члены совета директоров Общества, соответствующие отчеты не размещены в течение 2021–2023 годов⁵⁵.

Согласно данным Общества, Росимуществом и Росреестром проверки полноты и достоверности информации, размещенной в личном кабинете Общества, а также на официальном сайте Общества в сети Интернет, не осуществлялись.

52. Аналитический инструментарий ФГИАС ЕСУГИ.

53. Общий показатель исполнительской дисциплины (ИД) по заполняемости личного кабинета = 58,66 %, ИД по всем поручениям = 58,82 %, общий процент информационного наполнения личного кабинета = 58,74 %.

54. Обязанность по представлению представителями интересов Российской Федерации отчетности о своей деятельности в совете директоров общества с госучастием предусмотрена пунктами 4 и 5 Порядка отчетности руководителей федеральных государственных унитарных предприятий и представителей интересов Российской Федерации в органах управления акционерных обществ, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 октября 1999 г. № 1116.

55. Указанные факты могут свидетельствовать о ненадлежащем контроле Росимущества за деятельностью представителей Российской Федерации в органах управления акционерных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности, предусмотренным пунктом 5.34 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432.

Годовые отчеты АО «Роскартография» и дочерних обществ не в полной мере учитывали Примерную структуру годового отчета акционерного общества⁵⁶.

Система государственного управления акционерными обществами с государственным участием предусматривает наличие основных программных документов, к которым, как правило, относятся стратегия развития общества и долгосрочная программа развития, а также ключевые показатели эффективности деятельности как Общества в целом, так и его руководства.

Стратегия развития ОАО «Роскартография»⁵⁷ закончила действие в 2020 году.

Меры по разработке новой стратегии развития Обществом, Росимуществом и Росреестром⁵⁸ не приняты и указанный документ стратегического планирования в Обществе отсутствует. При этом АО «Роскартография» принимало активное участие в подготовке стратегии развития формируемой публично-правовой компании «Роскадастр» на 2023–2027 годы.

Следует отметить, что стратегия подразумевала достижение в 2020 году Обществом в пессимистичном варианте более 10 млрд рублей выручки ежегодно и валовую прибыль свыше 3 млрд рублей. Кроме того, предусматривался существенный рост доли работ, выполняемых Обществом по заказу коммерческих структур – соотношение государственного заказа и рынка в структуре выручки планировалось как 60:40. Как показал проведенный анализ финансово-хозяйственной деятельности, указанные показатели Обществом не достигнуты.

Долгосрочная программа развития АО «Роскартография» (далее – ДПР) на период 2018–2024 годов⁵⁹ не актуализировалась. В 2021 году предварительно одобрен проект изменений в ДПР на период 2018–2024 годов⁶⁰, однако соответствующие изменения не утверждены. При этом ДПР требовалась существенная корректировка.

-
56. АО «Росkartография» при составлении годового отчета за 2021 год не учитывало Примерную структуру годового отчета акционерного общества, акции которого находятся в федеральной собственности, утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1214 (далее – Примерная структура), а также Рекомендации к форме и содержанию годового отчета, предоставляемого акционерным обществом, акции которого находятся в федеральной собственности (форма отчетности), утвержденные приказом Росимущества от 26 июня 2020 г. № 184 (далее – Рекомендации Росимущества). Так, в отчете указана среднесписочная численность работников вместо штатной численности работников общества (абзац 11 пункта 1 Примерной структуры, пункт 1.10 Рекомендаций Росимущества). Стандарт годового отчета дочернего общества АО «Росkartография», утвержденный генеральным директором АО «Росkartография» 11 февраля 2020 года и направленный в дочерние общества письмом Общества от 13 февраля 2020 г № НС-0900, не соответствует Примерной структуре, и не учитывает Рекомендации Росимущества. В результате в годовых отчетах АО «Сев.-Кав. АГП» за 2019 год и за 2020 год отражена среднесписочная численность работников вместо штатной численности работников общества, не указана информация о получении (неполучении) обществом государственной поддержки в отчетном году (пункты 13 Примерной структуры и Рекомендаций Росимущества), не описаны принципы и подходы к организации системы управления рисками и внутреннего контроля, сведения о функции внутреннего аудита (пункт 141 Примерной структуры, пункт 14(1) Рекомендаций Росимущества).
57. Утверждена советом директоров Общества 11 декабря 2013 года.
58. Согласно пункту 8 постановления Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2010 г. № 1214 «О совершенствовании порядка управления акционерными обществами, акции которых находятся в федеральной собственности, и федеральными государственными унитарными предприятиями» (далее – Постановление № 1214) стратегии развития обществ и долгосрочные программы развития, а также ключевые показатели эффективности деятельности для органов управления АО Спецперечня подлежат согласованию с федеральными органами исполнительной власти.
59. Утверждена советом директоров Общества 28 января 2019 года.
60. Решением совета директоров АО «Росkartография» (протокол от 25 марта 2021 г. № 9/2020-21) изменения в ДПР предварительно одобрены, но не утверждены. Проект предусматривал актуализацию КПЭ деятельности на 2021 год и целевой организационной структуры Общества.

Так, планируемые значения прибыли целевого сценария существенно отличались от реальных показателей деятельности.

Рисунок 2



При этом Обществом были разработаны проекты ДПР на 2020–2025 и 2021–2025 годы с учетом Методических рекомендаций по разработке ДПР⁶¹. Указанные проекты ДПР содержали целевые показатели, приближенные к реальным.

61. Методические рекомендации по разработке долгосрочных программ развития открытых акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий (поручение Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № ИШ-П13-2583) (далее – Методические рекомендации по разработке ДПР).

Таблица 4. Сравнение действующей ДПР с проектом ДПР (на 2021–2025 годы)

| Показатели | ДПР 2018–2024 гг. | | ДПР 2021–2025 гг. | |
|--|-------------------|---------|-------------------|---------|
| | 2017 г. | 2024 г. | 2020 г. | 2025 г. |
| Выручка, млрд руб. | 2,7 | 8,8 | 4,79 | 5,8 |
| EBITDA, % | -3 | 12,7 | 5,5 | 4 |
| Отношение операционных расходов к выручке, % | > 100 | < 88 | 92 | 92 |
| Чистая прибыль (убыток), млрд руб. | -1,3 | > 0,57 | -0,06 | 0,07 |
| ROE, % | -28,2 | 10 | -0,7 | 1,36 |

В период 2020–2022 годов указанные проекты неоднократно направлялись Обществом на согласование в Росреестр, Росимущество, Минэкономразвития России, а также ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», но не были согласованы. В январе 2022 года решением Росреестра без возражений Росимущества прекращен процесс согласования проекта ДПР в связи с предстоящей реорганизацией Общества⁶². Миссия АО «Роскартография», размещенная на официальном сайте Общества, не соответствует утвержденной в ДПР миссии.

Также установлены случаи несоблюдения Обществом требований Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в части размещения информации о деятельности в Едином федеральном реестре сведений о фактах деятельности юридических лиц об актуальной стоимости чистых активов Общества и сведений о получении лицензий на осуществление конкретного вида деятельности⁶³.

В ДПР Общества подлежит включению инвестиционная программа⁶⁴.

Вместе с тем в ДПР на 2018–2024 годы указанная программа не включена.

62. В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастру», Указом Президента Российской Федерации от 17 октября 2022 г. № 748 «О реорганизации акционерного общества «Роскартография», постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2022 г. № 1359 «О публично-правовой компании «Роскадастру», распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2022 г. № 3476-р, приказом АО «Роскартография» от 28 октября 2022 г. № 160-п «О реорганизации АО «Роскартография» и его дочерних обществ» (с изменениями, внесенными приказом от 24 ноября 2022 г. № 174-п) до 15 июня 2023 года должно завершиться присоединение дочерних обществ к АО «Роскартография» и не позднее 15 декабря 2023 года – присоединение Общества к ППК «Роскадастру». Указанная информация в том числе приведена в годовом отчете Общества за 2021 год.

63. По состоянию на 20 января 2023 года в Едином федеральном реестре сведений о фактах деятельности юридических лиц размещены сведения о стоимости чистых активов Общества не на последнюю отчетную дату, а на 31 декабря 2020 года (нарушение подпункта «к» пункта 7 и пункта 9 статьи 7.1). Кроме того, по состоянию на указанную дату не размещены сведения о лицензиях, информация о наличии которых отражена в Едином государственном реестре юридических лиц (нарушение подпункта «м» пункта 7 и пункта 9 статьи 7.1).

64. В соответствии с пунктом 2.3 Методических рекомендаций по разработке ДПР (поручение Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № ИШ-П13-2583).

Выполнение программы инновационного развития АО «Роскартография» на период 2021–2025 годов⁶⁵ в ходе проведенной проверки не подтверждено.

Не утверждена советом директоров Общества новая редакция стратегии цифровой трансформации АО «Роскартография» на период 2022–2024 годов⁶⁶.

Положение о совете директоров Общества⁶⁷ не приведено в соответствие с актуальной редакцией Устава⁶⁸.

Ключевые показатели эффективности (КПЭ) Общества и их целевые значения на 2022–2024 годы утверждены советом директоров Общества. При этом Росреестром показатели КПЭ Общества были согласованы в установленные сроки.

В целях установления КПЭ советом директоров Общества утверждено Положение о ключевых показателях эффективности деятельности АО «Роскартография»⁶⁹ (далее – положение о КПЭ), разработанное на основе методики Правительства Российской Федерации⁷⁰, с учетом требований директив Правительства Российской Федерации. В отдельных случаях КПЭ устанавливались по указаниям Росреестра⁷¹.

Проведенный анализ показал существенное различие состава КПЭ в 2020–2022 годах. Так, по сравнению с уровнем 2021 года, количество показателей КПЭ на 2022 год сократилось с 9 до 5, что вызвало перераспределение весовых коэффициентов показателей. При этом отсутствовала преемственность большинства показателей,

-
65. Утверждена советом директоров (протокол от 1 сентября 2021 г. № 4/2021-22).
66. Согласно пункту 2 раздела V протокола заседания президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности под председательством Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Чернышенко от 31 августа 2022 г. № 34, стратегии цифровой трансформации подлежат актуализации акционерными обществами с государственным участием,ключенными в специальный перечень, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 января 2003 г. № 91-р, в 3-месячный срок со дня получения обновленных методических рекомендаций по цифровой трансформации во исполнение пункта 4 директивы Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2021 г. № 3438п-П13.
67. Утверждено распоряжением Росимущества от 18 декабря 2013 г. № 1663-р.
68. В части изменения наименования организационно-правовой формы общества и изменения наименования должности «секретаря совета директоров» на должность «корпоративного секретаря». Обществом не направлены в Росимущество, которым осуществлялись права акционера АО «Роскартография», предложения о внесении изменений в указанное Положение.
69. Положение о ключевых показателях эффективности деятельности АО «Роскартография» на 2021 год утверждено советом директоров Общества 12 мая 2021 года в соответствии с директивой Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2021 г. № 1495п-П13. Положение на 2022 год утверждено советом директоров Общества 21 июня 2022 года в соответствии с директивой Правительства Российской Федерации от 28 января 2022 г. № 785п-П13, а также письмом Росреестра от 27 апреля 2022 г. № 19-00522/22 (в части показателя «Выполнение обязательств по государственным контрактам в установленные сроки и в полном объеме, %»).
70. Методические рекомендации по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 3579-р.
71. Такой случай отмечен в КПЭ на 2022 год. Письмом Росимущества от 31 января 2022 г. № 05/2955 направлены директивы Правительства Российской Федерации представителям интересов Российской Федерации от 28 января 2022 г. № 785п-П13 для голосования по вопросу утверждения КПЭ на 2022, 2023, 2024 годы. При этом в правительственный директиве отсутствовали значения для показателей депремирования общества и функционального КПЭ. Показатель «Выполнение обязательств по государственным контрактам в установленные сроки и в полном объеме, %» внесен на основании письма Росреестра от 27 апреля 2022 г. № 19-00522/22.

значения КПЭ выражались разным способом – через относительные и абсолютные значения. Это не позволяет провести анализ их динамики.

Также с 2022 года Обществу установлен функциональный КПЭ (ФКПЭ), отражающий количество созданных ЦОФП в масштабе 1:2 000. При этом указанная продукция в основном создается по заказу Росреестра, что с учетом наличия показателя КПЭ, учитывающего выполнение обязательств по государственным контрактам, имеет признаки дублирования.

Сравнение показателей КПЭ за 2020, 2021, 2022 годы приведено в приложении № 6 к отчету.

Кроме того, установленные на 2020–2022 годы КПЭ не были сбалансированы с ранее утвержденными советом директоров Общества стратегическими показателями.

Так, в КПЭ Общества включены показатели «Объем внебюджетного финансирования работ» (план на 2021 год – 0,57 млрд рублей, на 2022 год – 0,6 млрд рублей) и «Консолидированная выручка» (план на 2021 год – 3,9 млрд рублей, на 2022 год – отсутствует). Указанные показатели предполагают пропорцию выручки от государственных контрактов и коммерческих поступлений в размере 85:15. Это не соответствует документам стратегического планирования Общества⁷², предусматривающим достижение соотношения 60:40.

Значения КПЭ не всегда рассчитывались согласно утвержденным документам, что установлено на примере отчета об исполнении Обществом КПЭ за 2021 год⁷³.

Так, значения финансовых показателей, включая показатель «Объем внебюджетного финансирования работ», рассчитывались Обществом на основании данных неофициальной управленческой консолидированной отчетности, использующей показатели отчетности по РСБУ, которая отличается от официальной отчетности Общества по РСБУ и МСФО⁷⁴.

Расчет показателя эффективности «Отношение операционных расходов к выручке, %» осуществлен по формуле, отличной от методики расчета показателя, предусмотренной в положении о КПЭ на 2021 год⁷⁵.

72. Стратегия развития ОАО «Роскартография», утвержденная советом директоров Общества 11 декабря 2013 года, Долгосрочная программа развития АО «Роскартография» (ДПР) на период 2018–2024 годов, утвержденная советом директоров Общества 28 января 2019 года.

73. Отчет утвержден советом директоров Общества 10 июня 2022 года (протокол № 22/2021-22).

74. В соответствии с пунктом 10 Методических рекомендаций по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 3579-р, в качестве основы для расчета фактических значений финансово-экономических ключевых показателей эффективности рекомендуется использовать бухгалтерскую (финансовую) отчетность, в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, – консолидированную финансовую отчетность. Также расчет не соответствовал пункту 3.7 Положения о ключевых показателях эффективности деятельности АО «Роскартография» на 2021 год, утвержденного решением советом директоров Общества от 12 мая 2021 г. № 11/2020-21.

75. Снижение отношения операционных расходов к выручке = $(\text{Себи-1} + \text{КиАУРi-1}) / \text{Bi-1} * 100\% - (\text{Себи} + \text{КиАУРi}) / \text{Bi} * 100\%$, где: Себи-1 – Себестоимость предыдущего периода; Себи – себестоимость текущего периода; КиАУР i-1 – коммерческие и административно-управленческие расходы предыдущего периода; КиАУР i – коммерческие и административно-управленческие расходы текущего периода; Bi-1 – выручка предыдущего периода; Bi – выручка текущего периода. Фактически, в отчете об исполнении КПЭ Общества за 2021 год (утвержен советом директоров Общества 10 июня 2022 года, протокол № 22/2021-22) показатель определен как отношение расходов к выручке.

Также следует отметить, что в отчете о достижении показателей КПЭ за 2020 год⁷⁶ оценено достижение 10 показателей вместо предусмотренных Положением о КПЭ на 2020 год 11 показателей. Вместо расчета показателя «Интенсивность инновационной деятельности, %» Обществом увеличен вес другого достигнутого показателя.

7.3.2. Оценка результатов деятельности АО «Роскартография», включая достижение значений основных экономических и финансовых показателей деятельности общества, исполнение производственных и финансовых планов с учетом исполнения государственных контрактов

Во временных интервалах 2012–2014 годов и 2016–2019 годов Общество генерировало убытки, при этом ситуация улучшилась в 2020–2021 годах⁷⁷, по результатам которых в отчетности зафиксирована чистая прибыль. Вместе с тем по итогам 2022 года Обществом ожидается получение убытка.

Ухудшение финансового состояния Общества привело к снижению уставного капитала с 5 892 603 тыс. до 3 240 932 тыс. рублей. При этом размер снижения уставного капитала (на 2 651 671 тыс. рублей) имеет признаки избыточного⁷⁸. Несмотря на то, что ключевые решения по данному вопросу оформлены в 2020 году, следует отметить, что изменения в устав Общества в годовой отчетности зафиксированы по итогам 2021 года⁷⁹, что объясняется поздней передачей документов на регистрацию⁸⁰. При этом стоимость чистых активов ниже стоимости уставного капитала была зафиксирована начиная с итогов 2015 года, то есть как минимум на протяжении четырех лет.

Обществом и органами государственной власти неоднократно предпринимались попытки улучшить финансовое состояние Общества, что выражалось в разработке соответствующих документов и планов.

Так, в первоначальной редакции Указа Президента Российской Федерации от 12 марта 2012 г. № 296 «Об открытом акционерном обществе «Роскартография» предусматривалось уменьшение доли Российской Федерации в уставном капитале

-
76. Отчет утвержден советом директоров Общества 20 мая 2021 года (протокол № 12/2020-21).
77. На момент составления настоящего отчета годовая отчетность АО «Роскартография» за 2022 год находилась в стадии формирования. В связи с указанным обстоятельством используются оценочные показатели.
78. Определен Обществом самостоятельно без специальных расчетов исходя из расчетных показателей 2019 года и по результатам соотношения значения уставного капитала и размера чистых активов. При этом на начало 2021 года (в отчете за 2020 год) разница между чистыми активами и уставным капиталом составляла отрицательную величину (-1 817 563 тыс. рублей). Корректировка (снижение) уставного капитала составила 2 651 671 тыс. рублей. Разница на момент корректировки составила 834 108 тыс. рублей (расчетно). По данным годовой бухгалтерской отчетности за 2021 год по состоянию на 1 января 2022 года разница между величиной уставного капитала и размером чистых активов Общества составляла 849 983 тыс. рублей (расчетно), по данным квартальной бухгалтерской отчетности Общества по состоянию на 1 октября 2022 года данный показатель составил 678 025 тыс. рублей (расчетно).
79. Изменения в Устав внесены на основании распоряжения Росимущества от 10 декабря 2020 г. № 576-р. В ЕГРЮЛ в отношении Общества 25 декабря 2020 года внесена запись о решении об уменьшении уставного капитала юридического лица (в соответствии с листом записи, выданным Межрайонной инспекцией ФНС № 46 по г. Москве).
80. Решение о выпуске ценных бумаг зарегистрировано Банком России 8 апреля 2021 года.

ОАО «Роскартография» до 51% в результате осуществления дополнительного выпуска акций Общества и размещения таких акций путем проведения закрытой подписки (подпункт «в» пункта 1). В числе мер по реализации в том числе прорабатывалась возможность привлечения в качестве стратегических инвесторов ГК «Росатом» и ГК «Роскосмос».

Также Росреестром совместно с Обществом в 2020 году разрабатывался план мероприятий, направленный на улучшение финансового состояния АО «Роскартография» и внедрение коммерчески привлекательной финансовой модели деятельности Общества. Обществом самостоятельно неоднократно разрабатывались и презентовались подобные по смыслу документы. В частности, советом директоров Общества 1 сентября 2021 года утверждена Программа финансового оздоровления АО «Роскартография» и дочерних обществ на период 2021–2025 годов⁸¹.

Следует отметить рамочный характер большинства из предусмотренных такими документами мероприятий, не предполагающих конкретных действий (например, мероприятие «поиск источников для пополнения оборотных средств...»). Среди однозначно реализованных мер отмечается увеличение размера авансов, что нашло отражение при исполнении государственных контрактов 2022 года, где размер авансов достиг 80 %.

Работа по мероприятиям программы финансового оздоровления фактически остановлена в связи с будущей реорганизацией группы компаний АО «Роскартография» в рамках создания ППК «Роскадастр».

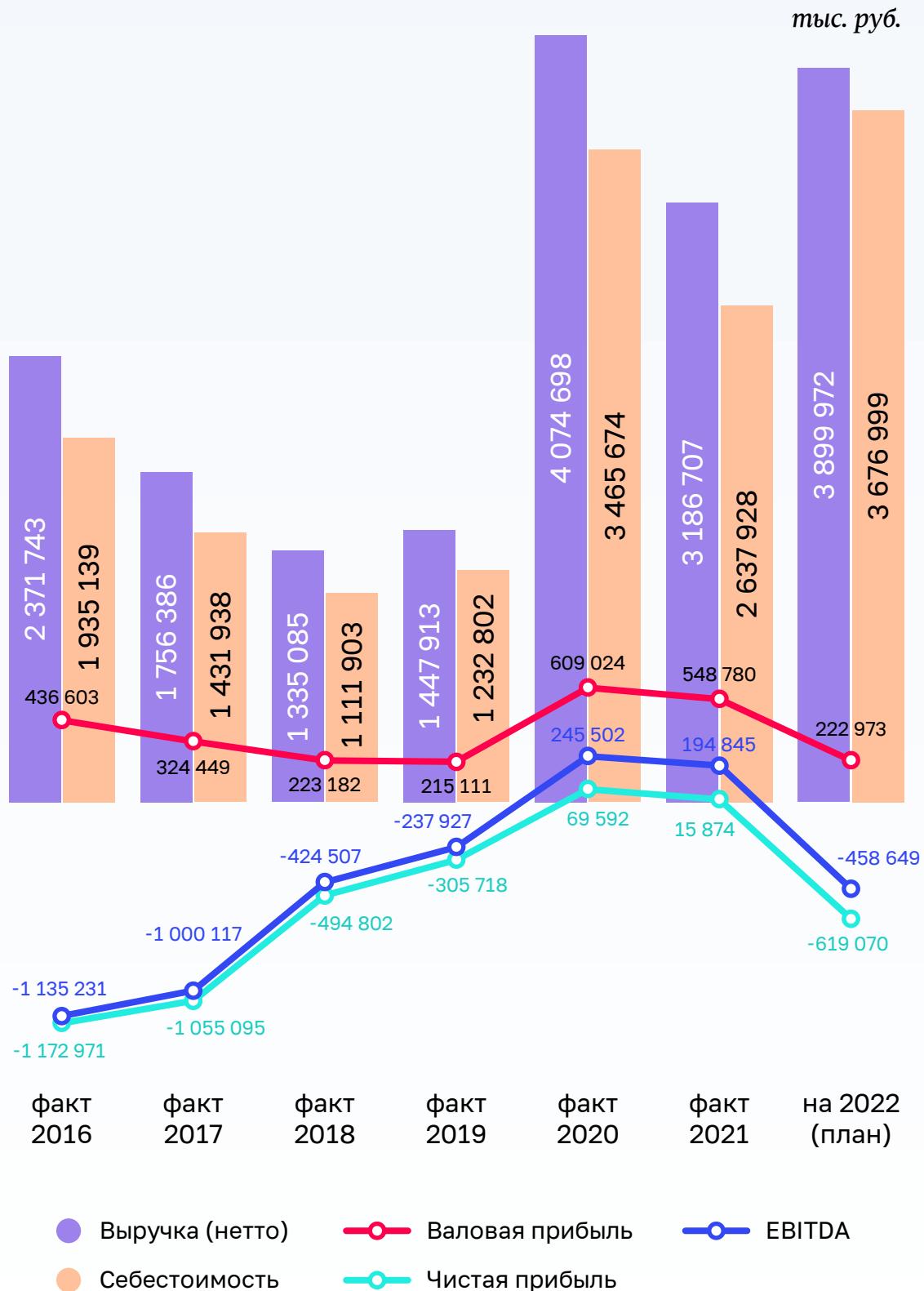
В качестве основных документов оперативного финансового планирования в Обществе принимались бюджет и консолидированный бюджет АО «Росkartография». Бюджет АО «Росkartография» на 2022 год утвержден советом директоров Общества 30 декабря 2021 года. Динамика основных показателей Общества приведена на графике (рисунок 3).

81. Указанной программой предусматривались мероприятия по следующим направлениям:

- 1) сохранение госзаказов и улучшение условий по ним;
- 2) реорганизация дочерних обществ и оптимизация оргструктуры;
- 3) оптимизация расходов и поиск источников оборотных средств;
- 4) развитие АО «Росkartография» и дочерних обществ, в том числе за счет чистой прибыли;
- 5) реализация непрофильных активов.

Рисунок 3

Основные показатели (бюджет доходов и расходов) ОА «Роскартография»



Бюджет Общества принят с плановым отрицательным показателем чистой прибыли (убытка) за 2022 год (-) 159 062,39 тыс. рублей и по консолидированному бюджету (-) 134 597,97 тыс. рублей. В мае 2022 года прогноз показателей Общества был ухудшен до показателей убытка (-) 619 070 тыс. рублей, по группе АО «Роскартография» – (-) 568 619 тыс. рублей (наихудший результат с 2017 года). Ухудшение объяснялось изменением плановых показателей объемов работ по государственным контрактам, заключенным с Росреестром⁸².

Финансовое положение АО «Роскартография» характеризуется зависимостью от государственных контрактов, что в том числе отражено в стратегических документах Общества⁸³. Тем самым определяющее влияние на показатели финансово-хозяйственной деятельности имеет ценообразование по таким контрактам.

В целях формирования НМЦК по 16 государственным контрактам АО «Роскартография» направлялись ценовые предложения в Росреестр.

По оценкам Общества, с учетом получения прибыли суммарная ценовая потребность оценивалась в размере 4 959 399,8 тыс. рублей. Вместе с тем Росреестром с учетом расценок, установленных Приказом № П/650, согласована цена указанных контрактов в размере 3 596 820,3 тыс. рублей⁸⁴, что на 27,5 % меньше направленных Обществом предложений.

Согласно предварительным результатам исполнения государственных контрактов отмечается их низкая рентабельность⁸⁵ для АО «Роскартография», в среднем составившая 0,6 % (оценочно), которая существенно варьировалась в зависимости от предмета контракта (от -175,7 до 8,7%). Отрицательную рентабельность показали 11 из 16 государственных контрактов (или 68,8 %)⁸⁶.

-
82. В том числе увеличением количества создаваемых ЦОФП масштаба 1:2 000 без соразмерного изменения планового показателя по созданию ЦОФП масштаба 1:10 000. Обществом в качестве негативного фактора в части увеличения затрат также отмечено изменение Росреестром плана по количеству населенных пунктов (потребовалась обработка 4 500 населенных пунктов, что отличалось от ранее планируемого объема).
83. В Долгосрочной программе развития АО «Роскартография» на период 2018–2024 годов отражено, что при потере статуса единственного поставщика Общество будет устойчиво убыточным.
84. С учетом недовыполнения работ и расторжения госконтрактов – 3 554 157,9 тыс. рублей.
85. Расчет рентабельности произведен через операционную прибыль (валовую прибыль, очищенную от коммерческих и административных расходов).
86. 5 из 6 контрактов по модернизации Главной высотной основы (ГВО) России по ряду линий нивелирования были убыточными; полностью убыточным были контракты на выполнение работ по созданию ЦОФП масштабов 1:2 000 и 1:10 000 для включения в состав ЕЭКО, а также по созданию государственных цифровых топографических карт открытого пользования (ЦТК ОП) масштаба 1:25 000 в ГСК-2011 и по созданию пунктов фундаментальной астрономо-геодезической сети (ФАГС). Самая низкая рентабельность была по выполнению работы по поддержанию в метрологической готовности трех эталонных тестовых участков, по которой расходы АО «Роскартография» превысили выручку в 2,75 раза.

Таблица 5. Показатели производственной рентабельности исполнения госконтрактов

| Государственный контракт | Выручка (без НДС), руб. | Расходы на основное производство (счет 20.01, 90.08), руб. | Операционная прибыль (убыток), руб. | Уровень рентабельности по выручке, % |
|--------------------------|-------------------------|--|-------------------------------------|--------------------------------------|
| ГК 321/0001-19-22 | 10 250 000,00 | 13 409 281,02 | -3 159 281,02 | -30,8 |
| ГК 321/0005-19-22 | 11 000 000,00 | 13 265 630,81 | -2 265 630,81 | -20,6 |
| ГК 321/0006-19-22 | 10 450 000,00 | 17 354 584,86 | -6 904 584,86 | -66,1 |
| ГК 321/0007-19-22 | 9 133 333,33 | 11 932 325,39 | -2 798 992,06 | -30,6 |
| ГК 321/0008-19-22 | 42 500 000,00 | 46 136 827,79 | -3 636 827,79 | -8,6 |
| ГК 321/0009-19-22 | 2 914 066,67 | 8 034 754,96 | -5 120 688,29 | -175,7 |
| ГК 321/0010-19-22 | 166 577 000,00 | 152 139 369,41 | 14 437 630,59 | 8,7 |
| ГК 321/0032-19-22 | 429 687 500,00 | 395 637 914,18 | 34 049 585,82 | 7,9 |
| ГК 321/0033-19-22 | 403 645 833,33 | 368 242 320,12 | 35 403 513,21 | 8,8 |
| ГК 321/0042-19-22 | 22 175 600,00 | 29 803 290,98 | -7 627 690,98 | -34,4 |
| ГК 321/0043-19-22 | 12 500 000,00 | 27 111 024,60 | -14 611 024,60 | -116,9 |
| ГК 321/0044-19-22 | 45 823 833,33 | 42 035 900,03 | 3 787 933,30 | 8,3 |
| ГК 321/0049-19-22 | 107 546 166,67 | 137 692 566,42 | -30 146 399,75 | -28 |
| ГК 321/0050-19-22 | 762 585 283,33 | 721 654 037,80 | 40 931 245,53 | 5,4 |
| ГК 321/0051-19-22 | 767 663 091,67 | 778 227 919,29 | -10 564 827,62 | -1,4 |
| ГК 321/0052-19-22 | 749 706 175,00 | 771 865 123,62 | -22 158 948,62 | -3 |
| Итого | 3 554 157 883,33 | 3 534 542 871,28 | 19 615 012,05 | 0,6 |

Кроме недостатков ценообразования со стороны Росреестра отмечается низкий уровень планирования в АО «Роскартография». Так, в среднем фактическая себестоимость исполнения Обществом государственных контрактов в 2022 году была ниже ценовых предложений Общества на 27,9 %, при заявленном уровне рентабельности – 10 %⁸⁷. При этом по 8 контрактам фактически понесенные расходы превысили ценовые предложения Общества (на величину от 7 до 130,8 % – анализ приведен в приложении № 5 к отчету).

87. По мнению Общества, рентабельность государственных контрактов, которая не должна превышать 10 % стоимости работ по госконтракту, установлена письмом Росреестра от 10 июня 2019 г. №19/1-05524-ВС/19. При этом в ДПР Общества запланирован уровень рентабельности 25 %.

Сложившуюся проблему ценообразования в том числе иллюстрируют условия однотипных работ, выполнявшихся АО «Роскартография». Например, сравнение контрактов по созданию пунктов фундаментальной астрономо-геодезической сети (ФАГС), заключенных Обществом с Росреестром и с ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД», показало различие цен за единицу на 36,2 % при сопоставимой себестоимости.

Таблица 6. Сравнение показателей по однотипным видам работ

| Контракт | Цена (без НДС), тыс. руб. | Количе- ство пунктов ФАГС | Контракт- ная цена за пункт ФАГС, руб. | Себестоимость контракта | | Рентабель- ность, % |
|--|---------------------------------|------------------------------------|--|-------------------------|-------------------------------------|------------------------|
| | | | | всего, тыс. руб. | расходы на 1 пункт ФАГС, руб. | |
| От 09.02.2022 № 81-ОКЭФ/2021 (ФГБУ «Центр геодезии, картографии и ИПД») | 289 850,2 | 24 | 12 077,1 | 235 480,4 | 9 811,7 | 23,1 % |
| От 21.02.2022 № 321/0042-19-22 (Росреестр) | 22 175,6 | 3 | 7 391,9 | 29 803,3 | 9 934 ,4 | -34,4 % |

Зависимость Общества от государственных контрактов создает необходимость использования заемного капитала (ежегодно до 250 млн рублей) в целях пополнения оборотных средств и поддержания непрерывной деятельности. При этом расходы на обслуживание долга в 2022 году составили 44 293,3 тыс. рублей.

Таблица 7. Привлечение заемных средств Обществом

(тыс. руб.)

| Показатель | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. |
|--------------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Взяли займов | 238 887,42 | 274 179,2 | 183 503,3 | 815 811,3 | 209 597,6 |
| Вернули займов | 114 399,70 | 24 045,5 | 498 776,9 | 644 500,0 | 240 256,7 |
| Уплата % | 17 349,92 | 31 470,2 | 45 809,9 | 42 672,8 | 44 293,3 |
| Долг на конец года | 124 487,72 | 374 621,4 | 59 347,9 | 230 659,1 | 200 000,0 |

Таблица 8. Структура производственной себестоимости АО «Роскартография» по государственным контрактам в 2021–2022 годах

(тыс. руб.)

| Вид расходов (обобщенно) | 2021 г. | Доля, % | 2022 г. | Доля, % |
|--|------------------|---------|------------------|---------|
| Прямые расходы | 2 294 693 884,66 | 87 | 2 813 729 975,07 | 79,6 |
| Оплата труда (зарплата, соц. страхование) | 165 328 706,34 | 6,3 | 216 294 011,79 | 6,1 |
| Договоры с поставщиками и подрядчиками | 1 951 517 287,03 | 74 | 2 527 346 937,70 | 71,5 |
| Иное | 163 895 141,83 | 6,2 | 39 544 464,00 | 1,1 |
| Резервы | 13 952 749,46 | 0,5 | 30 544 561,58 | 0,9 |
| Накладные расходы (включая оплату труда управленческого персонала) | 342 664 662,43 | 13 | 720 812 896,21 | 20,4 |
| Итого расходы | 2 637 358 547,09 | 100 | 3 534 542 871,28 | 100 |
| Цена ГК | 3 094 883 471,26 | | 3 554 157 883,33 | |
| Финансовый результат | 457 524 924,17 | | 19 615 012,05 | |
| Рентабельность, % | 14,8 | | 0,6 | |

Как уже отмечалось ранее, основную часть расходов Общества на исполнение госконтрактов составили расходы на привлечение субподрядчиков и соисполнителей, составившие в среднем 71,5 % всех расходов. При этом в основном в качестве субподрядчиков привлекались 15 дочерних обществ АО «Роскартография», на долю которых пришлось 92,5 % всех расходов на привлечение соисполнителей и субподрядчиков (или 2 793 982,0 тыс. рублей).

Второй по значению статьей затрат в себестоимости стали расходы на оплату труда, которые присутствуют как в прямых, так и в накладных расходах. Расходы Общества на оплату труда в 2022 году составили 686 668,3 тыс. рублей, что на 26,2 % выше уровня 2021 года – 544 009,6 тыс. рублей⁸⁸.

При увеличении в 2022 году фактической численности сотрудников АО «Роскартография» на 5,5 % относительно показателя 2021 года (386 единиц на 1 января 2023 года против 366 единиц на 1 января 2022 года), размер выплаченных сотрудникам Общества стимулирующих и поощрительных выплат в 2022 году превысил соответствующий показатель 2021 года на 67,3 %⁸⁹.

88. Кроме того, страховые взносы во внебюджетные фонды в 2022 году составили 168 633,9 тыс. рублей, в 2021 году – 139 000,5 тыс. рублей.

89. В 2021 году: интегрированная стимулирующая надбавка – 29 992,1 тыс. рублей, премия разовая (суммой) – 25 488,6 тыс. рублей, премия за год (суммой) – 12 135,3 тыс. рублей, в 2022 году: интегрированная стимулирующая надбавка – 80 618,2 тыс. рублей, премия разовая (суммой) – 5 439,0 тыс. рублей, премия по КПЭ – 27 089,4 тыс. рублей.

и составил 113 146,6 тыс. рублей (или 16,5 % от общей суммы начислений на оплату труда).

Таблица 9. Сведения о средней заработной плате АО «Роскартография»

(руб.)

| Группа персонала | | Средняя начисленная заработка за 2021 г. | Средняя начисленная заработка за 2022 г. | Изменение, % |
|---|------------------|--|--|--------------|
| Административно-управленческий персонал | | 803 242,29 | 976 159,18 | 21,5 |
| Общехозяйственный персонал | Менеджмент | 277 137,01 | 352 997,34 | 27,4 |
| | Прочие работники | 115 220,41 | 140 715,08 | 22,1 |
| Производственный персонал | Менеджмент | 291 974,13 | 431 523,18 | 47,8 |
| | Прочие работники | 96 701,51 | 115 378,95 | 19,3 |
| Обслуживающий персонал | | 71 820,22 | 85 902,93 | 19,6 |

Наиболее существенный рост по заработной плате в 2022 году отмечается по руководящему составу (менеджмент) производственного персонала⁹⁰, который составил 47,8 %. При этом рост заработной платы прочих сотрудников производственного персонала оказался минимальным относительно других категорий сотрудников Общества и составил 19,3 %. По административно-управленческому персоналу рост средней заработной платы в 2022 году составил 21,5 % относительно 2021 года.

Указанный рост заработной платы осуществлен при отсутствии изменения тарифов по государственным контрактам и без существенного роста поступления выручки от коммерческих договоров, что не может быть признано экономически обоснованным.

На финансовые результаты в том числе оказывали влияние следующие факторы.

Сокращение расходов на недвижимое имущество неоднократно декларировалось Обществом как мера по улучшению результатов финансово-хозяйственной деятельности. При этом обслуживание имущественного комплекса не является существенным фактором убытка.

90. Центр геодезии, центр картографии, центр фотограмметрии, центр разработки и реализации картографической продукции, центр обеспечения качества, центр управления проектами.

Основу имущественного комплекса Общества составляет помещение площадью 36 622,8 кв. м в здании, расположенному по адресу: г. Москва, Волгоградский пр-т, д. 45, стр. 1⁹¹ (далее – Здание).

Расходы, понесенные Обществом на содержание Здания, в 2022 году (включая расходы на арендную плату за пользование земельным участком) расчетно составившие 81 761,8 тыс. рублей, полностью компенсированы доходами АО «Роскартография» от сдачи помещений в Здании в аренду, от возмещения стоимости оказанных услуг арендаторами и смежными собственниками – пользователями мест общего пользования.

По состоянию на 1 января 2023 года Обществом сдавались в аренду 5 229,4 кв. м в Здании, свободные площади для сдачи в аренду составляли 1146,0 кв. м.

Доля помещений, потенциально подлежащих передаче в аренду – не вовлеченных в производственную деятельность, составляет порядка 18 %.

Кроме Здания (и двух подсобных объектов) объекты недвижимого имущества включены в Реестр непрофильных активов группы компаний АО «Роскартография», в отношении которых советом директоров Общества определена их реализация (далее – Реестр непрофильных активов)⁹².

В ходе проверки установлено, что на сайте Общества в сети Интернет не опубликованы Программа отчуждения непрофильных активов группы компаний АО «Роскартография» на период 2021–2023 годов, реестр непрофильных активов и План мероприятий по реализации непрофильных активов АО «Роскартография» на период 2021–2023 годов⁹³.

В отношении земельного участка, расположенного под Зданием, отмечается, что исполняющее полномочия собственника ТУ Росимущества в г. Москве обратилось в суд о взыскании с АО «Роскартография» 90 567,7 тыс. рублей задолженности (включая долг и неустойку) за невыплаченную арендную плату⁹⁴. Это создает риск ухудшения финансового состояния Общества.

Следует также отметить, что под кураторством Росреестра Общество в 2022 году приняло участие в двух форумах: Петербургском международном экономическом форуме и Восточном экономическом форуме. Общая сумма затрат Общества составила порядка 56 813,6 тыс. рублей.

91. Указанное нежилое помещение находится в залоге у ПАО «Транскапиталбанк» по договору об открытии кредитной линии и предоставлении кредита со сроком действия залога до 1 февраля 2026 года. Всего Обществу на праве собственности принадлежат 3 земельных участка, 19 зданий, 2 помещения и 6 сооружений.

92. В 2021–2022 годах (с момента утверждения реестра непрофильных активов в феврале 2021 года) Обществом реализованы 5 объектов недвижимого имущества, включая 1 земельный участок (имущественный комплекс, расположенный по адресу: Московская область, г. Пушкино, ул. Краснофлотская, д. 4).

93. Не соответствует пункту 6 Методических рекомендаций по выявлению и реализации непрофильных активов, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2017 г. № 894-р, а также пункту 10.1 Программы отчуждения непрофильных активов, согласно которому указанные документы подлежат опубликованию на сайте Общества не позднее пяти рабочих дней с даты их утверждения советом директоров.

94. В производстве Арбитражного суда города Москвы находится дело № А40-234557/22-180-1799.

7.4. Оценка своевременности и достаточности мер по реализации предложений (рекомендаций) Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам контрольного мероприятия по пункту 3.2.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год

7.4.1. Анализ своевременности и достаточности мер по исполнению поручений (указаний) Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, указаний федеральных органов исполнительной власти, изданных в целях выполнения предложений (рекомендаций) Счетной палаты Российской Федерации, направленных по результатам контрольного мероприятия по пункту 3.2.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год, а также действий (мер) инициативного характера по аналогичным вопросам и оценка степени их реализации (достижения результатов)

По результатам проведенного в 2021–2022 годах контрольного мероприятия⁹⁵ Счетной палатой Российской Федерации направлены информационные письма Президенту Российской Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации и в Росреестр, содержащие предложения (рекомендации) по проработке вопросов в сфере картографо-геодезической деятельности.

Срок проработки соответствующих рекомендаций установлен на 3 апреля и 18 августа 2023 года. По состоянию на 12 апреля 2023 года ни одна из пяти рекомендаций, направленных в докладе Президенту и в Правительство Российской Федерации, не была реализована, выполнение двух из них приостановлено. Из 11 рекомендаций 3 можно признать реализованными, 2 – находятся в процессе реализации.

Анализ текущей работы ведомств и результатов принятых мер по реализации предложений (рекомендаций) Счетной палаты Российской Федерации не позволяет считать их в полной мере своевременными и достаточными.

1. Рекомендации, изложенные в информационном письме Президенту Российской Федерации:
 - не завершена разработка документа стратегического планирования, определяющего развитие отрасли геодезии и картографии⁹⁶;

95. Контрольное мероприятие «Проверка эффективности расходования средств федерального бюджета на создание и использование геодезической и картографической основы Единого государственного реестра недвижимости».

96. Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко по итогам рассмотрения проекта базового перечня документов стратегического планирования отраслевого и территориального характера не предложено включение в него документа стратегического планирования, определяющего развитие отрасли геодезии и картографии (письмо Минэкономразвития России от 4 октября 2022 г. № ДЗБи-31774). Вместе с тем Росреестром разработан проект Стратегии развития отрасли геодезии и картографии Российской Федерации на период до 2030 года, определен алгоритм действий по согласованию проекта указанной стратегии и внесению в Правительство Российской Федерации проекта акта об ее утверждении в случае принятия соответствующего решения Правительством Российской Федерации.

- рекомендация об обеспечении отечественными данными дистанционного зондирования Земли из космоса надлежащего качества в целях создания и обновления картографической основы Российской Федерации не реализована. Согласно докладу Президенту Российской Федерации, в целях ее реализации требуется выделение дополнительного финансирования в общем объеме 160 млрд рублей⁹⁷, средства на указанные цели на 2022 год не предусмотрены⁹⁸. Вместе с тем предложения ГК «Роскосмос» о выделении дополнительного финансирования в 2023–2025 годах на указанные цели будут рассмотрены Минфином России в установленном порядке;
- рекомендация о доработке механизма взаимодействия Росреестра с субъектами Российской Федерации в части интегрирования результатов картографических работ для целей формирования ЕЭКО находится в процессе реализации. Росреестром направлены⁹⁹ в территориальные органы и органы власти субъектов Российской Федерации Методические рекомендации к исходным картографическим материалам, используемым для создания и обновления сведений ЕЭКО. Также с февраля 2022 года ведется подготовка и доработка поправок к законопроекту¹⁰⁰ № 19881-8.

2. Рекомендации в информационном письме Правительству Российской Федерации:

- по вопросу корректировки распоряжения Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2016 г. № 2347-р в части норм плотности размещения пунктов развития государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей Росреестром высказана позиция о нецелесообразности такой корректировки, поскольку после принятия законопроекта № 19881-8 и внесения изменений в Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вместо соответствующих норм Росреестром будет обеспечена подготовка проекта акта, устанавливающего требования к размещению на территории Российской Федерации пунктов государственной геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей, взамен норм плотности их размещения;
- не решен вопрос использования для формирования ЕЭКО перечня субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения¹⁰¹, не обновлявшегося более 18 лет.

97. Для тиражирования и запуска двух космических аппаратов «Кондор-ФКА», одного космического аппарата «Обзор-Р» и пяти российско-белорусских космических аппаратов с запусками в 2028, 2029, 2030, 2031 и 2032 годах для поддержания необходимой орбитальной группировки сверхвысокого (менее 0,4 м) разрешения с возможностью проведения стереоскопической съемки.

98. В Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и расчете базовых бюджетных ассигнований на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов (по данным Минфина России).

99. Письмо Росреестра от 17 ноября 2022 г. № 19-10075-ЕМ/22.

100. Законопроект № 19881-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Земельный кодекс Российской Федерации» направлен на совершенствование порядка вовлечения в оборот пространственных данных, полученных в результате организации картографических работ органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, подведомственными данным органам организациями, а также компаниями с государственным участием.

101. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р.

3. Рекомендации в информационном письме Росреестру:

- рекомендации об обеспечении информативности и достоверности отчетности о состоянии и развитии сферы геодезии и картографии и принятии мер по повышению эффективности мониторинга пунктов государственной геодезической сети реализованы (две рекомендации).

В целях обеспечения информативности и достоверности отчетности о состоянии и развитии указанной сферы внесены изменения в формы ведомственной отчетности и методические указания по их заполнению¹⁰². В целях повышения эффективности мониторинга пунктов государственной геодезической сети государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети утвержден Порядок организации в Росреестре деятельности по поддержанию в надлежащем состоянии пунктов государственной геодезической сети, государственной нивелирной сети и государственной гравиметрической сети, включая соблюдение установленных норм плотности размещения на территории Российской Федерации пунктов указанных сетей¹⁰³.

Начиная с III квартала 2022 года территориальные органы Росреестра представляют в Росреестр ежеквартальные отчеты о выполненных объемах работ по обследованию пунктов государственных геодезической, нивелирной и гравиметрической сетей;

- рекомендация о проработке вопроса о возможности выявления нематериальных активов и постановке их на бухгалтерский учет по результатам выполнения картографических работ, а также учета создаваемых результатов геодезических работ в виде пунктов ВГС и спутниковой геодезической сети первого класса (СГС-1) до настоящего времени не реализована в связи с отсутствием согласованной позиции Росреестра и Минфина России¹⁰⁴.

Так, по мнению Минфина России, права на пространственные данные и материалы, созданные в рамках кадастровых работ за счет средств федерального бюджета, признаются активами и подлежат отражению в бухгалтерском учете и в бухгалтерской (финансовой) отчетности, позиция Росреестра отсутствует. По вопросу постановки на бухгалтерский учет пунктов ВГС и спутниковой геодезической сети первого класса (СГС-1) отсутствует позиция как Росреестра, так и Минфина России;

- вопрос принятия мер по достижению установленных норм плотности размещения государственных (геодезической, нивелирной и гравиметрической) сетей находится в состоянии реализации, с февраля 2022 года проводятся мероприятия по выполнению работ по модернизации Главной высотной основы (ГВО) Российской Федерации с целью обновления высот по линии нивелирования I класса;

102. Приказ от 30 декабря 2022 г. № П/0534 «О внесении изменений в приказ Росреестра от 20 января 2021 г. № П/0019 «Об организации работ по формированию статистической отчетности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии», в том числе формы № 16-1 и 16-2.

103. Порядок утвержден приказом Росреестра от 8 февраля 2022 г. № П/0038 (в редакции приказа Росреестра от 30 декабря 2022 г. № П/0534).

104. Письмо Росреестра в Минфин России от 8 августа 2022 г. № 19-6771-ЕМ/22, письмо Минфина России в Росреестр от 21 сентября 2022 г. № 020610/91372. По результатам проведенного 16 марта 2023 года в Правительстве Российской Федерации рабочего совещания Росреестром совместно с Минфином России подготавливается проект доклада об исполнении поручения Президента Российской Федерации от 24 января 2018 г. № Пр-101 о целесообразности бухгалтерского учета результатов геодезических и картографических работ.

- вопрос актуализации документов нормирования затрат на проведение работ в сфере геодезии и картографии Росреестром осуществлен. В связи с тем, что соответствующие мероприятия были осуществлены в мае 2022 года, документы о нормировании затрат в обновленной редакции не использовались при заключении государственных контрактов 2022 года;
- по вопросу повышения эффективности планирования расходов федерального бюджета на разработку программных продуктов – Росреестром внесены изменения¹⁰⁵ в Положение о координационном архитектурно-техническом совете Росреестра (далее – КАТС) в части назначения руководителем КАТС руководителя Росреестра, наделения КАТС полномочиями по организации проектной деятельности в Росреестре, а также создания в структуре КАТС координационного комитета проектной деятельности, направленной на реализацию федеральных проектов, руководителем которых определен Росреестр;
- иные мероприятия по повышению эффективности планирования расходов федерального бюджета на разработку программных продуктов Росреестром в течение 2022 года не проводилось, на основании чего можно сделать вывод о невыполнении рекомендаций Счетной палаты по данному вопросу.

8. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

На замечания и пояснения руководителя Росреестра О.А. Скуфинского и генерального директора АО «Роскартография» С.Н. Карутина составлены соответствующие заключения.

105. Приказ Росреестра от 19 июля 2022 г. № П/0281 «О внесении изменений в приложения № 1 и 2 к приказу Росреестра от 7 сентября 2020 г. № П/0332 «О координационном архитектурно-техническом совете Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии».

9. Выводы

9.1. Распоряжением № 1308-р акционерное общество «Роскартография» и его дочерние общества определены единственными исполнителями осуществляемых Росреестром в 2021–2022 годах закупок геодезических и картографических работ. Задачи, поставленные Росреестром перед исполнителями государственных контрактов по объему работ, в целом выполнены. При этом установлены отдельные недостатки приемки и исполнения работ, а также нарушения исполнителем требований Распоряжения № 1308-р.

9.1.1. В 2022 году Росреестром заключено с АО «Роскартография» и ее дочерними обществами 20 государственных контрактов на общую сумму 4 425 184,4 тыс. рублей. Большинство государственных контрактов исполнены без замечаний; 2 государственных контракта выполнены с нарушением сроков; 2 – выполнены не в полном объеме и с нарушением сроков.

9.1.2. Стоимость государственных контрактов с АО «Росkartография» составила 4 316 184,4 тыс. рублей. Обществом в целях выполнения работ в качестве субподрядных организаций привлекались в основном собственные дочерние общества.

9.1.3. АО «Росkartография» при выполнении шести государственных контрактов, заключенных Росреестром в 2022 году, не исполнены требования Распоряжения № 1308-р, которыми определены объем обязательств, выполняемых лично исполнителями, объем работ, предусмотренный контрактами, лично Обществом не выполнялся и полностью передан для исполнения субподрядчикам.

9.1.4. В отдельных случаях АО «Росkartография» допускались случаи направления в Росреестр отчетной документации по исполнению государственных контрактов до момента фактического принятия Обществом соответствующих работ у субподрядных организаций.

9.1.5. В отношении закупок АО «Росkartография» работ по субподрядным договорам установлены факты нарушений и недостатков:

- не соблюдались сроки приемки работ, а также неоднократно вносились изменения в существенные условия договоров в части объема работ, мест выполнения работ, сроков исполнения договорных обязательств;
- при расчете обоснования начальных (максимальных) цен договоров использовались существенно отличающиеся базовые экономические показатели дочерних обществ, привлекаемых в качестве субподрядчиков;
- в семи случаях результаты субподрядных договоров приняты Обществом до составления документов, свидетельствующих о соответствии принятой продукции техническим требованиям, что не соответствовало условиям договоров.

9.2. Результативность расходования средств, направленных Росреестром на закупку в анализируемой сфере, за исключением отдельных случаев, подтверждается результатами приемки работ.

9.2.1. Исполнением государственных контрактов достигнуты основные цели, показатели и результаты, определенные техническими заданиями.

Вместе с тем не обеспечено:

- полное выполнение топографо-геодезических и картографических работ в составе 67-й Российской антарктической экспедиции, в том числе для обеспечения функционирования российских антарктических станций и полевых баз;
- создание цифровых ортофотопланов масштаба 1:10 000 (не выполнено 34 129,96 кв. км из 155 309,7 кв. км).

9.2.2. Росреестром не утверждался годовой план проведения картографо-геодезических работ и отсутствовал план на долгосрочную перспективу с указанием конкретных территорий и объемов работ. Это не позволяет сопоставить объем основных работ с конечными долгосрочными целями планирования и прогнозировать срок завершения соответствующих работ на всей территории Российской Федерации.

9.2.3. Не подтверждена прямая зависимость достижения установленного Росреестру в отчетном году показателя наполнения ЕЭКО госпрограммы «НСПД» в размере 51,1% от результатов закупок картографических работ текущего года. Основная часть результатов картографических работ, полученных по итогам выполнения государственных контрактов, заключенных в 2022 году, фактически не использовалась в отчетном году в целях формирования ЕЭКО.

9.2.4. Росреестром осуществлена приемка картографических работ, выполненных в рамках заключенных в 2019–2021 годах государственных контрактов, результаты которых впоследствии потребовали доработки и исправлялись в рамках гарантийных обязательств в 2022 году. Это указывает на необходимость совершенствования порядка приемки результатов картографических работ.

9.2.6. Нормативы на услуги (работы) в сфере геодезии и картографии Росреестром не актуализировались с 2020 по 2022 год. В результате утверждения новых нормативных затрат приказом Росреестра от 31 мая 2022 г. № П/215 в 2022 году предельные цены за единицу работы увеличились от 8 % до 8 раз. Это может свидетельствовать о заключении в период с января по май 2022 года государственных контрактов по ценам, не соответствовавшим фактической себестоимости работ для исполнителя.

9.3. Осуществление уполномоченными государственными органами деятельности по управлению АО «Роскартография» нельзя признать достаточно эффективной.

9.3.1. Утвержденные советом директоров Общества документы долгосрочного планирования либо прекратили действие, либо утратили актуальность. Отчетность формируется в отношении устаревших плановых значений, которые фактически не достигнуты.

9.3.2. Целевые показатели, установленные утвержденными советом директоров АО «Роскартография» стратегическими документами планирования, не достигались. Не выполнены мероприятия по финансовому оздоровлению и сохранена полная финансовая зависимость Общества от выполнения государственных контрактов.

9.3.3. Доведенный Обществу состав КПЭ в 2020–2022 годах существенно различался. Отсутствовала преемственность большинства показателей, значения КПЭ выражались разным способом – через относительные и абсолютные значения. Это не позволяет провести анализ их динамики. Отдельные показатели имеют признаки дублирования. Также КПЭ не были сбалансированы с ранее утвержденными советом директоров Общества стратегическими показателями.

9.3.4. Отчетность представителей интересов Российской Федерации в совете директоров АО «Роскартография» о своей деятельности, а также отчеты о финансово-хозяйственной деятельности Общества отсутствуют на МВ-Портале, в связи с чем не представляется возможным оценить вклад указанных представителей в развитие АО «Роскартография».

9.3.5. МВ-Портал не в полной мере задействован в качестве инструмента взаимодействия участников управления Обществом. При этом Обществом и Росимуществом ненадлежащим образом ведется работа в МВ-Портале: документы, карточки корпоративных мероприятий, уведомления об их проведении, сведения и материалы к ним не размещаются или размещаются несвоевременно.

9.3.6. Итогом деятельности Общества в 2022 году стало получение отрицательного финансового результата, основной причиной которого стало повышение себестоимости работ, в том числе вследствие решения Общества о повышении уровня оплаты труда и материального стимулирования.

9.4. По разным причинам 8 из 11 предложений (рекомендаций) Счетной палаты Российской Федерации, доложенных Президенту Российской Федерации, а также направленных в 2022 году в Правительство Российской Федерации и Росреестр, в настоящее время не реализованы, в том числе в связи с отсутствием согласованной позиции федеральных органов исполнительной власти. Наличие выявленных недостатков подтверждает необходимость дальнейшего мониторинга рекомендаций.

10. Предложения (рекомендации)

10.1. В информационном письме Президенту Российской Федерации предложено пункт 2 перечня поручений Президента Российской Федерации по вопросам закупок работ в сфере геодезии и картографии от 23 апреля 2021 г. № Пр-678 считать исполненным и снять с контроля.

10.2. В информационном письме Росреестру рекомендовано до 29 декабря 2023 года принять меры, способствующие улучшению качества корпоративного управления АО «Роскартография», включая размещение членами совета директоров АО «Роскартография», выдвинутыми Росреестром в качестве кандидатов в члены совета директоров АО «Роскартография», на МВ-Портале отчетности за 2021–2022 годы и I–III кварталы 2023 года.

10.3. В информационном письме Росимуществу рекомендовано с участием Росреестра до 29 декабря 2023 года обеспечить:

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в Регламент работы с МВ-Порталом в части определения порядка действий в отношении сведений об утративших актуальность запланированных, но не проведенных, корпоративных мероприятиях;
- принять меры по размещению на МВ-Портале (ФГИАС ЕСУГИ) предусмотренных Регламентом работы с МВ-Порталом сведений и документов в части личного кабинета Общества и корпоративных мероприятий за 2021 и 2022 годы;
- принять меры, обеспечивающие размещение представителями интересов Российской Федерации в совете директоров АО «Роскартография» отчетов о своей деятельности в совете директоров Общества за 2021 и 2022 годы и доклад о финансово-хозяйственной деятельности Общества за 2021 год;
- рассмотреть вопрос о приведении Положения о совете директоров открытого акционерного общества «Роскартография» в соответствие Уставу акционерного общества «Роскартография».

10.4. Направить:

- информационные письма Президенту Российской Федерации, в Росреестр и Росимущество;
- представление Счетной палаты генеральному директору АО «Роскартография»;
- отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

© Счетная палата Российской Федерации, 2023