

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СВЯЗИ



АУДИТОР СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Михаил Иванович Бесхмельницын

В последние годы Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и федеральными органами государственной власти предприняты существенные усилия для развития информационных и телекоммуникационных технологий в стране. В этих целях разработаны и принят ряд концептуальных и стратегических документов, реализуются соответствующие государственные и федеральные целевые программы, в данную сферу вкладываются значительные финансовые ресурсы.

Еще в таких документах, как Доктрина информационной безопасности Российской Федерации от 9 сентября 2000 года и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 года, утвержденных Президентом Российской Федерации, отмечалось, что сложившееся в стране положение дел требует безотлагательного решения такой задачи, как совершенствование нормативной правовой базы, включая механизмы реализации прав граждан на получение информации и доступ к ней. Таким образом, обеспечение гарантированного свободного доступа граждан к информации было обозначено как одна из важнейших задач государства.

Указанные обстоятельства послужили почвой для принятия Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Он впервые закрепил подробный механизм реализации гражданами своего права на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, впервые на уровне федерального законодательства установил обязанность органов власти размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет (пункт 2 статьи 6 и статья 10 закона) и, более того, закрепил минимальный перечень информации, обязательной для размещения органами власти в Сети (статьи 13 и 14 закона).

Одним из основных положительных моментов названного закона является то, что в нем впервые определено понятие «информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» – объекта регулирования данного закона. Оно является ключевым для этого закона, поскольку именно от его содержания зависит определение объема тех правоотношений, на которые распространяет свое действие данный федеральный закон и все закрепленные в нем правовые гарантии обеспечения доступа к информации.

Анализируя сформулированное законодателем понятие «информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», можно сделать вывод, что практически любая информация, имеющаяся у органа власти (созданная им самим или поступившая из внешних источников), будет относиться к «информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Тем не менее практика применения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» показала, что существуют проблемы в толковании понятия «информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и, соответственно, проблемы в применении норм данного федерального закона в отношении получения информации от органов власти. Имеющиеся примеры судебной практики показывают, что происходит формирование достаточно узкого понимания информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которое в значительной степени ограничивает сферу применения федерального закона. Складывающаяся судебная практика применения Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» исключает из сферы регулирования данного закона значительный объем информации, находящейся в ведении органов власти и носящей социально значимый характер. Такое положение вещей не позволяет в полной мере обеспечить права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти, а значит, не позволяет достигнуть главной цели нового закона – обеспечить подотчетность органов власти обществу.

Сегодня в любой сфере нашей жизни информация играет важнейшую роль. Значимость информации для современного человека, гражданина, специалиста все больше и больше возрастает – это характерная черта современного мира. Но ее роль в сфере производства и экономики еще более высока. Все производственные процессы, как известно, имеют в своем составе две основы – материальную и нематериальную. Материальная основа производства включает в себя материалы, оборудование и энергию в нужной форме (что производить?). Вторая – это технологическая основа производства (как производить?). Как писал профессор Гарвардского университета А. Остингер: «Наступает время, когда информация становится таким же основным ресурсом, как материалы и энергия, и, следовательно, по отношению к этому ресурсу должны быть сформулированы те же критические вопросы: кто им владеет, кто в нем заинтересован, насколько он доступен и возможно ли его коммерческое использование». Так, в последнее столетие мы наблюдаем появление отраслей промышленности, практически полностью состоящих из информации. В связи с признанием информации в качестве самостоятельного ресурса появляется понятие «информационные ресурсы».

ФЦП «Электронная Россия»

По оценкам Счетной палаты Российской Федерации, за период с 2005 по 2011 год затраты федеральных органов исполнительной власти на создание и эксплуатацию информационных ресурсов превысили 125 млрд рублей. На сегодняшний день в федеральных органах исполнительной власти эксплуатируется более 500 информационных систем.

Завершена реализация Федеральной целевой программы «Электронная Россия» (ФЦП «Электронная Россия»). Проведенный по этому поводу анализ показал, что изначально целями при-



нятой в 2002 году федеральной программы являлось повышение эффективности государственного управления, местного самоуправления и функционирования экономики за счет внедрения и массового распространения информационно-коммуникационных технологий. Однако за время выполнения программы в нее трижды вносились изменения, касающиеся целей и планируемых итогов. Цели, задачи и планируемые результаты реализации программы были значительно сужены относительно первой редакции. В результате основные мероприятия были направлены исключительно на формирование электронного правительства. Установленные целевые индикаторы программы в большинстве своем выполнены.

В связи с производимыми корректировками наблюдалось существенное сокращение объемов ее финансирования. В итоге объем бюджетных назначений за весь период действия программы составил 26 964,2 млн рублей, сократившись от первоначального объема на 65,5%, в том числе:

- средства федерального бюджета составили 20 369,4 млн рублей (75,5%);
- средства бюджетов субъектов Российской Федерации составили 6594,8 млн рублей (24,5%).

Финансирование за счет внебюджетных источников последней редакцией программы в отличие от ее первоначальной редакции, предполагающей 19,7% ее финансирования за счет указанных источников, не предусматривалось.

Кассовое исполнение ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» за весь период реализации составило 20 775,2 млн рублей, или 77% от бюджетных назначений. При этом следует отметить, что сложившаяся структура кассового исполнения программы в период ее реализации не соответствовала плановому распределению финансовой нагрузки между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, предусмотренному в пропорции 75,5 и 24,5% соответственно. Фактически за счет средств федерального бюджета профинансировано 19 395,2 млн рублей (93,4%), за счет средств региональных бюджетов – 1379,98 млн рублей (6,6%).

Основной объем средств федерального бюджета при реализации программы направлялся на производство работ по созданию инфраструктуры электронного правительства – 8743,0 млн рублей, или 45,1% всех расходов. Государственные капитальные вложения в структуре расходов на реализацию программы составили 8712,4 млн рублей, или 44,9%. Расходы на научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы (НИОКР) за весь период реализации программы составили 1939,8 млн рублей, или 10%.

Распределение средств федерального бюджета на реализацию программы между государственными заказчиками сложилось следующим образом:

- Минкомсвязи России – 44,2%,
- Минэкономразвития России – 22,4%,
- Росинформтехнологии – 12,5%,
- ФСО России – 20,3%,
- Минобрнауки России – 0,6%.

Государственная программа «Информационное общество»

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 года №1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» была утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Ее ответственный исполнитель – Минкомсвязь России.

Эта программа по своей сути правопреемница ФЦП «Электронная Россия». Вместе с тем в нее внесен целый ряд новых проектов. Это создание поисковой системы, государственной платформы цифрового контента, национальной программной платформы, платежной системы, а также целого ряда других электронных сервисов федерального значения.



Таким образом, с 2011 года вместо Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» действует государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Одним из наиболее ярких проектов, реализованных в рамках данной программы и завершенных в текущем году, является проект создания системы видеоконтроля при проведении выборов Президента Российской Федерации.

Необходимо отметить, что данный проект являлся беспрецедентным как по масштабам мероприятий и работ, так и по срокам его реализации.

Данное обстоятельство обусловило необходимость проведения Счетной палатой РФ не менее беспрецедентного контрольного мероприятия, к исполнению которого были привлечены представители 16 контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Проверки проводились в режиме онлайн непосредственно в период осуществления работ по организации видеотрансляции выборов Президента Российской Федерации. Выявленные в ходе проверок в регионах недостатки организационного и технического характера оперативно устранялись ОАО «Ростелеком» и в связи с этим не подлежали оценке как «критичные».

Счетной палатой Российской Федерации отмечено, что, несмотря на отдельные недостатки в реализации проекта, в том числе обусловленные сжатыми сроками его исполнения и беспрецедентностью масштабов проведенных мероприятий, были достигнуты основные цели его реализации: открытость выборного процесса и возможность общественного контроля за его прохождением.

С учетом всех существенных факторов, связанных с реализацией проекта, деятельность участников процесса обеспечения видеотрансляции процедур голосования и подсчета голосов избирателей на выборах Президента Российской Федерации 4 марта 2012 года была признана достаточно эффективной.

Вместе с тем Счетной палатой РФ по результатам контрольного мероприятия был высказан ряд критических замечаний в отношении нереализованной возможности минимизации затрат по проекту, экономических подходов к формированию обоснованной стоимости услуг для государства в рамках проекта и использованной при реализации данного проекта модели взаимоотношений государства и бизнеса.

Примененную Минкомсвязью России договорную схему взаимоотношений с ОАО «Ростелеком», предусматривающую приобретение государством ряда услуг (а именно сбор и хранение записей видеотрансляций; предоставление доступа к сети передачи данных; трансляция сигнала в сети Интернет), в ходе реализации проекта можно признать оптимальной с точки зрения оперативности ее реализации. Вместе с тем с точки зрения имущественных интересов государства наиболее предпочтительной выглядит модель взаимоотношений на основе концессионных соглашений, основанная на принципах государственного частного партнерства и предусматривающая право государственной собственности на создаваемые объекты.

Реформа в отрасли связи

Отдельного внимания заслуживает вопрос проводимой в настоящее время реформы в отрасли связи. Ее цель – создание единого федерального оператора связи путем консолидации разрозненных телекоммуникационных активов отрасли, способного занять лидирующие позиции в каждом сегменте российского рынка телекоммуникаций, контроль над которым будет принадлежать государству на уровне не менее 51% голосующих акций.

1 апреля 2011 года ОАО «ЦентрТелеком», ОАО «Сибирьтелеком», ОАО «Дальсвязь», ОАО «Уралсвязьинформ», ОАО «ВолгаТелеком», ОАО «СЗТ», ОАО «ЮТК» и ОАО «Дагсвязьинформ» были исключены из Единого государственного реестра юридических лиц в связи с присоединением к ОАО «Ростелеком», который стал правопреемником по всем правам и обязательствам этих компаний. На этом был завершён первый этап реформы телекоммуникационной отрасли страны, по результатам



которого Счетной палатой были сделаны соответствующие выводы (в том числе и критические), касающиеся имущественных интересов государства.

20 мая 2011 года правительственная комиссия одобрила объединение «Ростелекома» и владеющего им «Связьинвеста». Указом Президента России от 27 марта 2012 года было принято решение о присоединении «Связьинвеста» к «Ростелекому» при условии обеспечения контроля Российской Федерации совместно с Государственной корпорацией «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» над более чем 50% обыкновенных акций открытого акционерного общества междугородной и международной электрической связи «Ростелеком». Срок завершения мероприятий по реорганизации, установленный Президентом Российской Федерации, составляет 12 месяцев (то есть реорганизация должна быть закончена к 27 марта 2013 года).

Данный вопрос, включая и реорганизацию ОАО «Ростелеком», находится на постоянном контроле со стороны Счетной палаты Российской Федерации.

Принятые в последнее время высшим политическим руководством страны решения ставят перед федеральными органами государственной власти сложные задачи по повышению эффективности функционирования всех отраслей экономики, в частности:

- по обеспечению эффективного учета и управления имущественным комплексом страны, без чего невозможна рекапитализация экономики страны как важнейшее условие привлечения инвестиций в ее модернизацию;
- по формированию конкурентоспособных информационных технологий, обеспечивающих становление в России финансового центра мирового уровня, для чего Президентом Российской Федерации создана рабочая группа.

Важнейшим инструментом решения этих задач является эффективная система управления потенциалами развития, функционирование которой невозможно без высокого уровня развития ИКТ во всех его аспектах (технологический, элементный, финансовый, имущественный и т.д.).

Вместе с тем в отношении обеспечения эффективного управления имуществом, в частности у ФГУП «Почта России», существуют определенные проблемы и нерешенные вопросы. Согласно информации, полученной в ходе проверки данной организации, по состоянию на 31 декабря 2011 года на ее балансе числится 20 272 объекта недвижимости общей балансовой стоимостью 7097,8 млн рублей. На конец 2011 года государственная регистрация права хозяйственного ведения завершена по 16 177 объектам недвижимости, что составляет 80%. Причинами неформирования права хозяйственного ведения на объекты недвижимости явились:

- отказ в запрашиваемые сроки в выдаче Территориальным управлением Росимущества в г. Москве предприятию доверенностей на государственную регистрацию права собственности РФ;
- несоответствие сведений, указанных в распорядительных документах Росимущества 2004–2005 годов о закреплении на праве хозяйственного ведения за ФГУП «Почта России» имущества и оформленных кадастровых паспортов в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;
- отсутствие в полном объеме утвержденных собственником актов приема-передачи объектов недвижимости от ликвидированных государственных учреждений почтовой связи в ФГУП «Почта России».

После завершения процесса объединения организаций федеральной почтовой связи в единое предприятие в 2005–2006 годах были выявлены объекты, которые не вошли в распоряжение Росимущества о закреплении за ФГУП «Почта России». По состоянию на конец 2011 года таких объектов осталось 1177.

Предприятием организована работа по сбору документов для издания распоряжений Росимущества об уточнении и утверждении пообъектного состава имущества и утверждения соответствующих актов. В настоящее время в Росимущество направлены комплекты документов по 1085 объектам. Из них за предприятием закреплено только 463 объекта.

Помимо объектов недвижимости, закрепленных на праве хозяйственного ведения за ФГУП «Почта России», предприятием в уставной деятельности используются по состоянию на конец 2011 го-



да порядка 4 тыс. объектов, принадлежащих на вещном праве третьим лицам. Поскольку указанные объекты недвижимости использовались для нужд почтовой связи до вступления в силу постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года №3020-1 и используются по настоящее время, данные объекты недвижимости относятся исключительно к федеральной собственности.

Таким образом, порядка 4 тыс. объектов, используемых предприятием, имеют спорный правовой статус и подлежат возврату в федеральную собственность и хозяйственное ведение ФГУП «Почта России».

В 2009–2011 годах общее количество объектов недвижимости, по которым были удовлетворены иски о признании прав, составило 1410 объектов, а общее количество объектов недвижимости, по которым не были удовлетворены иски о признании прав, составило 204 объекта.

Также требуют решения проблемные вопросы, связанные с предоставлением универсальных услуг связи (УУС) и использованием созданных в этих целях пунктов коллективного доступа (ПКД).

В данной области существуют проблемы как в действии механизма выбора оператора предоставления данных услуг, своевременности и полноты перечислений в резерв универсального обслуживания, так и в определении объема возмещения убытков от оказания УУС и использовании ПКД.

Так, проверки показали, что применение единственного критерия при определении победителя конкурса, закрепленное пунктом 30 Правил проведения конкурса на право оказания УУС, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 года №248, не способствует оптимальному выбору победителя среди конкурсных предложений.

Примером тому может служить открытый конкурс на право оказания УУС по передаче данных и предоставления доступа к сети Интернет с использованием ПКД на территории Камчатского края, проведенный в декабре 2010 года по причине окончания сроков действия предыдущих договоров с оператором универсального обслуживания ФГУП «Почта России».

Конкурсное предложение ФГУП «Почта России», хотя и содержало больший размер ежегодного возмещения убытков, в отношении срока начала оказания услуг являлось более предпочтительным по срокам реализации, так как составляло один месяц против шести месяцев, предложенных участником, признанным победителем. Кроме того, представленный перечень поселений Камчатского края, на территории которых победителем конкурса предполагается установить ПКД для оказания УУС, полностью совпадает с перечнем поселений, в которых уже были размещены ПКД оператора связи ФГУП «Почта России» в рамках исполненных договоров, заканчивающих свое действие. При этом затраты на их установку были профинансированы из федерального бюджета.

Кроме того, следует отметить, что тариф на оказание универсальных услуг связи по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, установленный по результатам проведения Росвязью открытого конкурса, неконкурентоспособен, так как превышает действующие на конкурсной территории максимальные предложения для физических лиц других операторов связи. Это позволяет предположить, что доходы от оказания УУС будут крайне низкими.

Ввиду невысокой потребности в рассматриваемых услугах на территории Камчатского края и наличия на дату проведения открытого конкурса на конкурсной территории сети ПКД ФГУП «Почта России», результаты решения конкурсной комиссии влекут за собой дополнительные расходы федерального бюджета по созданию сети ПКД, которые не могут быть признаны целесообразными и эффективными.

Кроме того, из-за постоянного падения спроса на услуги ПКД установленный пунктом 11 Правил пятилетний срок действия договора является чрезмерным. Представляется целесообразным также проводить ежегодный мониторинг потребностей в оказываемых услугах, на основании чего вносить изменения в договор либо принимать решение о его досрочном прекращении.

С целью обеспечения «дозагрузки» действующих ПКД, оказывающих УУС, целесообразно рассмотреть возможные перспективы наиболее эффективного использования созданной за счет бюджетных средств сети ПКД для решения целого ряда государственных задач, связанных с предоставлением услуг населению.



Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года №65, было предусмотрено создание многофункциональных центров общественного доступа на базе отделений почтовой связи, в частности на базе ПКД, создаваемых для оказания УУС.

Разветвленная сеть ПКД Почты России, оказывающих УУС, а также высокая пропускная способность большинства имеющихся у предприятия каналов связи на сегодняшний день создают реальную возможность вовлечения их в реализацию проекта многофункциональных центров общественного доступа.

Относительно формирования затрат федерального бюджета на возмещение убытков от оказания УУС необходимо отметить следующее.

По данным проверок Счетной палаты, общая фактическая сумма возмещения убытков от оказания УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием ПКД неуклонно растет: с 16,0 млрд рублей в 2009 году до 17,5 млрд рублей в 2011 году.

При этом размер отчислений в резерв универсального обслуживания составил в 2009 году 10,3 млрд рублей, в 2010 году – 12,3 млрд рублей, в 2011-м – 11,8 млрд рублей.

Снижение собираемости обусловлено растущей задолженностью операторов связи за предшествующие периоды в резерв универсального обслуживания. Сведения о базе расчета обязательных отчислений (неналоговых платежей) в резерв универсального обслуживания по ряду операторов связи не представлялись начиная с 2009 года.

Вместе с тем указанные организации претендуют на получение возмещений из федерального бюджета на погашение убытков от оказания услуг. Данное обстоятельство могло бы стать эффективным рычагом воздействия на таких операторов связи для понуждения их к выполнению обязательств и обеспечения пополнения доходной части федерального бюджета.

Размер возмещения убытков оператору универсального обслуживания, с которым заключен договор по результатам конкурса, в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 года №246 определяется как разность между его доходами от оказания универсальных услуг связи и расходами, понесенными им при оказании этих услуг. При этом для определения и обоснования размера убытков УУС операторы универсального обслуживания обязаны вести отдельный учет доходов и расходов по осуществляемым видам деятельности, оказываемым услугам связи в отношении каждого субъекта Российской Федерации, на территории которого они оказывают универсальные услуги связи.

При расчете затрат операторы универсального обслуживания, в частности ФГУП «Почта России», учитывают как прямые, так и косвенные расходы.

При этом расчет финансового результата от оказания УУС ПКД на уровне АУП ФГУП «Почта России», например за 2009 и 2010 годы, производился на основе методики, утвержденной приказами генерального директора ФГУП «Почта России» от 25 марта 2010 года №92-п и от 14 марта 2011 года №92-п.

Согласно этой методике на уровне АУП к УУС ПКД по принципу функциональной принадлежности (то есть на основе установления взаимосвязи между оказанием услуги и расходами, возникающими в результате ее оказания) в общий объем затрат входят так называемые общие распределяемые затраты.

При этом перечни статей косвенных расходов АУП ФГУП «Почта России», подлежащих распределению на УУС ПКД в 2009 и 2010 годах, методикой, а также иными распорядительными документами ФГУП «Почта России» не были определены, а отдельный учет затрат в разрезе договоров не осуществлялся.

Использование радиочастотного спектра

Определенные вопросы остаются и в отношении формирования конкуренции на рынке информационно-телекоммуникационных услуг, а также использования радиочастотного спектра.



1



КОНТРОЛЬНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ ОБЕСПЕЧИВАЮТ
ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СВЯЗИ

При этом, как представляется, эффективное распределение радиочастотного спектра, использование радиочастот, а также сокращение сроков и затрат на легализацию радиочастот являются крайне актуальными потребностями экономики, социальной сферы и государственного управления.

Вместе с тем на сегодняшний день увеличение доли использования радиоэлектронных средств гражданского назначения приводит к дефициту радиочастотного спектра.

Для удовлетворения потребностей телекоммуникационного рынка в радиочастотном спектре фактически радиоэлектронные средства гражданского назначения используются в категории полос «правительственного и военного» назначения.

В целях упорядочения и систематизации полос радиочастот необходимо перераспределение радиочастотного спектра между категориями (правительственного, гражданского и совместного использования) и их фиксация посредством исключения возможности в дальнейшем использовать радиоэлектронные средства гражданского назначения в полосе радиочастот преимущественного пользования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, и наоборот, что фактически обусловит существующую категорию совместного использования. При этом возможность перевода радиоэлектронных средств в другие полосы и конверсия радиочастотного спектра уже предусмотрены Федеральным законом «О связи», но данные нормы в полной мере на практике не применяются.

Согласно статье 22 Федерального закона от 7 июля 2003 года №126-ФЗ «О связи», регулирование использования радиочастотного спектра является исключительным правом государства и обеспечивается посредством проведения экономических, организационных и технических мероприятий, связанных с конверсией радиочастотного спектра.

Право доступа к использованию радиочастотного спектра в соответствии с пунктом 1 статьи 24 закона «О связи» осуществляется посредством реализации двух государственных функций: выделения полос радиочастот и присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов.

В соответствии с пунктом 2 статьи 24 закона «О связи» государственная функция выделения полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется Государственной комиссией по радиочастотам (ГКРЧ).

Принятие решений о присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала в соответствии с пунктом 3 статьи 24 закона «О связи» осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) с учетом результатов экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами. Затем оформляется посредством выдачи Роскомнадзором



разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов и лицензий на оказание услуг связи конкретным юридическим лицам.

Однако проведенные Счетной палатой РФ контрольные мероприятия показали, что деятельность ГКРЧ в большинстве своем подменяет и ограничивает функциональные обязанности Роскомнадзора.

Не ограничиваясь, как это предусмотрено законом «О связи», выделением полос радиочастот, ГКРЧ производит присвоение радиочастот конкретным юридическим лицам посредством своих частных решений.

При этом деятельность Роскомнадзора по присвоению радиочастот или радиочастотных каналов юридическим лицам по своей сути носит технический характер и сводится к реализации решений ГКРЧ.

Выполнение ГКРЧ неустановленных ей функций в части закрепления за конкретными заявителями полос радиочастот ограничивает уровень конкурентоспособности заявителей и не обеспечивает равный доступ к использованию радиочастотного спектра.

Не закрепленный на законодательном уровне правовой статус решений ГКРЧ и порядок их обжалования приводит к правовым коллизиям с нормами процессуального законодательства.

При существующей системе выделения полос радиочастот конкретному заявителю возникает административно обусловленный дефицит в свободных полосах радиочастот и коррупционные риски при их распределении, что является следствием неэффективного использования радиочастотного спектра.

Основной объем работ, связанных с выдачей заключений экспертизы ЭМС заявляемых РЭС с действующими и планируемыми РЭС, осуществляется ФГУП «ГРЧЦ». Несмотря на платность оказываемой услуги по экспертизе электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств, ФГУП «ГРЧЦ» не несет ответственности за качество производимых им расчетов электромагнитной совместимости, перекладывая ответственность на пользователя радиочастотного спектра посредством включения в заключение об экспертизе требования о том, что радиоэлектронное средство пользователя не должно создавать помех, а в случае создания помех пользователь должен прекратить использование радиочастотного канала для работы РЭС.

На сегодняшний день предприятиями радиочастотной службы для расчета электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств применяются различные разрозненные программные продукты, что противоречит основному принципу деятельности радиочастотной службы в качестве единой системы, обеспечивающей надлежащее использование радиочастот или радиочастотных каналов, и не может не отражаться негативным образом на качестве указанной деятельности.

Услуга по расчету электромагнитной совместимости в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2009 года №984 и от 6 мая 2011 года №352 включена в перечень обязательных государственных услуг, оказываемых на платной основе. Радиочастотная служба в соответствии с действующими нормативными документами наделена монопольным правом оказания данной государственной услуги. Следовательно, порядок и методы оказания государственной услуги должны быть определены и согласованы государством.

Учитывая высокую социальную значимость услуги, а также существенный объем требуемых финансовых вложений на закупку программного обеспечения, представляется целесообразным вынести данный вопрос на рассмотрение ГКРЧ и согласовать применение единого программного обеспечения для расчета электромагнитной совместимости на всей территории Российской Федерации.

Применяемый в настоящее время принцип частотно-территориального планирования не в полной мере позволяет пользователю радиочастотного спектра реализовать бизнес-планирование развития своих сетей связи.

Переход на планирование сетей связи позволит регулятору выявлять незадействованные территории для построения новых сетей связи, а также иметь целостную картину покрытия территории Российской Федерации сетями связи любых категорий. Для реализации указанных целей не-



обходимо иметь достоверную и актуализированную информацию об эксплуатируемых сетях связи. В связи с этим необходимо ведение реестра введенных в эксплуатацию сетей связи.

Отсутствие закрепления в законе «О связи» возможности переоформления разрешительных документов с одного лица на другое породило многоступенчатые схемы отчуждения прав на использование радиочастотного спектра без участия регулятора.

Вместе с тем необходимо отметить, что ряд проблемных вопросов в отношении использования радиочастотного спектра, имевших место в предыдущие периоды, был решен Минкомсвязью России путем разработки соответствующих предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в данной области и их последующего принятия и утверждения на соответствующих уровнях государственной исполнительной и законодательной власти.

Подводя итоги сказанному, можно констатировать, что в области развития связи и массовых коммуникаций проводится значительная работа, направленная на повышение эффективности ее функционирования, доступности электронных услуг для населения.

Вместе с тем необходимы дальнейшие усилия для повышения общедоступности информационных ресурсов, эффективности управления государственной собственностью и обеспечения конкуренции на рынке информационно-телекоммуникационных услуг.