

# ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ РОСКОМНАДЗОРА В 2009 ГОДУ, ЗАДАЧИ НА 2010 ГОД И СРЕДНЕСРОЧНУЮ ПЕРСПЕКТИВУ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ СВЯЗИ,  
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И МАССОВЫХ КОММУНИКАЦИЙ  
Сергей Константинович Ситников

Деятельность Роскомнадзора в 2009 году велась строго в соответствии с утвержденными планами. Главная цель этой деятельности – соблюдение интересов граждан, государства и бизнеса в сферах полномочий Роскомнадзора. При этом Служба целенаправленно движется в направлении снижения административного давления на участников рынка связи, информационных технологий и СМИ, внедряет в повседневную практику более удобные и прозрачные процедуры регистрации, контроля и надзора.

Сложности реорганизационного периода, который занял первую половину года, а также 20%-ное сокращение финансирования на обеспечение основной деятельности не привели к сбоям.

Тщательное планирование работы, адресное и рачительное использование бюджетных средств позволили Роскомнадзору выполнить задачи, поставленные Президентом, Правительством и Министерством связи и массовых коммуникаций РФ.

## Перевод телерадиовещания на цифровой формат

Организована разработка детального частотно-территориального плана присвоения частот для внедрения на всей территории страны двух стартовых мультиплексов цифрового телерадиовещания (ЦТВ). Определены оптимальные места размещения передатчиков и их технические параметры, произведен подбор каналов и их согласование с Министерством обороны РФ и ФСО России. Работа завершена в установленные сроки.

На сегодняшний день примерно в 20 первоочередных регионах внедрения ЦТВ – на Дальнем Востоке, в Сибири, центральной части Российской Федерации, а также в Калининградской области – в основном завершены работы по системному проектированию сетей. Для выполнения этой работы в 7 регионах потребовалась дополнительная конверсия и перевод на другие радиочастотные каналы действующих аналоговых передатчиков, которые мешали построению сети цифрового вещания.

Роскомнадзор уже приступил к оформлению разрешительных документов на использование радиочастот для развертывания цифрового телевидения 1-го мультиплекса. Выданы документы на частоты для работы цифровых телепередатчиков в Москве и Калининградской области.

В Главном радиочастотном центре находятся на рассмотрении документы на экспертизу электромагнитной совместимости для более чем 900 передатчиков цифрового телевидения, которые будут установлены в регионах первой очереди.

Роскомнадзор совместно с предприятиями радиочастотной службы разработал Федеральную автоматизированную информационно-аналитическую систему (ФАИС) в области использования радиочастотного спектра и электронных СМИ. Впервые в едином информационном ресурсе собраны сведения обо всех разрешениях на использование радиочастот, лицензиях на услуги связи с использованием радиочастотного спектра, обо всех действующих радиоэлектронных средствах (РЭС) гражданского назначения.

Участники рынка получили доступ к отдельным сегментам информационно-аналитической системы через ее интернет-портал. Интернет-портал ФАИС обеспечивает выполнение информационно-расчетных задач, таких как оценка загруженности радиочастотного спектра, оценка радиоэлектронной обстановки, визуализация разрешительных документов на использование радиочастотного спектра, организация ведения документоучета.

Впервые в истории надзора проведены масштабные мероприятия, связанные с повышением эффективности использования радиочастотного спектра. Аннулировано несколько сотен разрешений на использование радиочастот у компаний, которые были созданы специально для перепродажи частотного ресурса. Прекращено действие около 300 разрешений, полученных для оказания услуг цифрового телевидения, более 80 – аналогового телевидения, более 500 – беспроводного широкополосного доступа. Предотвращена возможность пролонгации разрешений для шести телевизионных каналов в Москве и четырех каналов в Санкт-Петербурге, которые на момент проверки не использовались надлежащим образом. Кроме того, высвобождена по всей территории России полоса величиной 15 МГц в диапазоне 1,7–1,8 ГГц, которая может быть использована для построения систем мобильного беспроводного доступа.

В результате проведенной работы появилась возможность использования выведенных из оборота телевизионных каналов для 1-го мультиплекса цифрового телевидения, изыскан дефицитный радиочастотный ресурс, который может быть задействован в интересах эффективных операторов.

## Контроль за соблюдением лицензионных условий

Роскомнадзор провел проверку выполнения лицензионных условий операторами мобильной связи стандарта GSM, которые получили лицензии на конкурсах в 2007 году. Ежеквартально дистанционно проверяется работа 35–38 операторов. В год проверяется 35–40% используемых ими базовых станций (около 35 тыс.). Установлено, что значительное количество операторов не выполнило условия лицензий в части динамики развертывания сети.

Меры, принятые Роскомнадзором в рамках нормативно-правового поля с использованием прозрачных судебных процедур, побудили операторов активизировать строительство сетей. Полагаю, что применение судебных процедур должно широко использоваться в случаях, когда государственный орган обязан обеспечить прозрачность принимаемых решений через публичное рассмотрение конфликтных вопросов.



Не менее пристально Роскомнадзор будет следить и за выполнением условий лицензий, полученных по итогам конкурсов на право оказания услуг мобильного беспроводного доступа в полосе радиочастот 2,3–2,4 ГГц. Эти конкурсы прошли в феврале – марте 2010 года по 40 регионам страны. При этом была обеспечена разработка конкурсных условий с широким представительством операторского сообщества и государственных органов власти.

## Деятельность предприятий радиочастотной службы

В 2009 году приняты решения об унификации деятельности предприятий радиочастотной службы. Введены единые принципы и правила взимания платы за использование радиочастотного спектра, проводится единая техническая политика при выборе оборудования радиоконтроля. Запускается в эксплуатацию единое программно-методическое обеспечение.

Создается подсистема радиоконтроля РЭС спутниковых служб радиосвязи. Станции контроля размещены в Воронеже, Хабаровске, завершено строительство станции в Белгороде. В Международном союзе электросвязи впервые зарегистрированы две российские станции радиоконтроля коротковолнового диапазона.

Установленные финансово-экономические показатели всеми предприятиями радиочастотной службы в 2009 году выполнены. Радиочастотные центры федеральных округов перечислили в бюджеты всех уровней 7 млрд. рублей – почти на 8% больше, чем в 2008 году. При этом сборы за пользование радиочастотным спектром выросли на 17%. В бюджет направлено без малого 5 млрд. рублей.

Стала шире применяться практика привлечения сил и средств радиочастотной службы к плановым мероприятиям Роскомнадзора. Тенденция сохраняется и в этом году. Такой подход позволяет сократить издержки на проведение надзорных мероприятий, повысить их качество.

Роскомнадзор и предприятия радиочастотной службы завершают формирование системы ситуационных центров. Монтируется и настраивается оборудование в Федеральном ситуационном центре Роскомнадзора. В радиочастотных центрах федеральных округов ситуационные центры либо уже действуют, либо находятся на стадии ввода в эксплуатацию.

Ситуационные центры позволят обеспечить взаимодействие Минкомсвязи России, подведомственных агентств и Службы с Минобороны, МЧС России, другими силовыми ведомствами, операторами связи. Ситуационные центры должны стать основным инструментом управления в период кризисных ситуаций в сфере связи и массовых коммуникаций. В повседневной работе они позволят оперативно анализировать помеховую обстановку и эффективность использования радиочастотного ресурса в любой точке страны.

## Контрольно-надзорная деятельность

Выполнение задач, поставленных руководством страны, законодательные новации, вступившие в силу в 2009 году, потребовали от Роскомнадзора повышения качества организации контрольно-надзорной деятельности. В 2009 году Служба провела более 20 тыс. мероприятий государственного контроля (надзора) всех видов. В результате наложены штрафы, подлежащие зачислению в федеральный бюджет, на общую сумму более 46 млн. рублей, что на 4 млн. рублей больше, чем годом ранее.

Впервые количество мероприятий систематического наблюдения превысило количество проверок, проведенных во взаимодействии с проверяемыми лицами. Такая практика позволяет не отвлекать участников рынка от основной деятельности, до минимума свести прямые контакты с надзором.



Тенденция увеличения мероприятий систематического наблюдения сохраняется и в 2010 году.

Плановых проверок в 2009 году проведено на 1 тыс. меньше, чем годом ранее. Сокращение обусловлено новым законодательством в сфере контроля и надзора. В частности, плановые проверки одного юридического лица теперь проводятся раз в три года (ранее – раз в два года). Плановые мероприятия в отношении индивидуальных предпринимателей сведены до минимума. Количество внеплановых проверок осталось на прежнем уровне.

В результате контрольно-надзорной деятельности Роскомнадзор выявил негативную тенденцию на рынке связи, на которую хотелось бы обратить особое внимание. Эта тенденция связана с ухудшением качества услуг со стороны операторских компаний, которые находятся в процессе вертикальной интеграции. Реорганизационные мероприятия зачастую приводят к значительному сокращению технического персонала, что, в свою очередь, сказывается на качестве обслуживания сетей.

Например, реорганизация Московского филиала ОАО «ЦентрТелеком» привела к сокращению технического персонала в два с половиной раза. Это серьезно ударило по качеству услуг. В результате резко выросло количество жалоб. Если в 2007 году в Управление Роскомнадзора по Москве и Московской области поступило 64 жалобы на действия ОАО «ЦентрТелеком», то в 2009 году – 161, а с начала этого года уже 70.

Хочу подчеркнуть, что мероприятия по реорганизации не должны приводить к ослаблению уровня технического контроля за сетями, к снижению качества оказываемых услуг. Недопустимо, чтобы от организационных новаций страдали граждане.

Контрольно-надзорная деятельность в сфере массовых коммуникаций характеризуется ростом числа предупреждений, вынесенных редакциям СМИ за злоупотребления свободой массовой информации по статье 4 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Вынесено 67 письменных предупреждений – почти на треть больше, чем в 2008 году. Это стало результатом деятельности территориальных органов Службы. Большинство нарушений, выявленных в этой сфере, приходится на региональные и местные СМИ. Установлено 33 случая использования СМИ для экстремистской деятельности, вынесено 5 предупреждений за пропаганду наркотиков, 4 – за пропаганду порнографии, 20 – за нарушение требований о конфиденциальности информации и сведений о персональных данных. Остальные предупреждения касаются публикации информации, распространение которой запрещено федеральными законами.

Завершена начатая в 2009 году работа по организации государственной лингвистической экспертизы материалов СМИ с признаками нарушения законодательства. Решена задача, которая долгое время не находила практической реализации: осуществляется государственная экспертиза материалов СМИ. Экспертиза с целью определения нарушений вышеупомянутой статьи закона проводится аккредитованной в установленном порядке государственной организацией.

В минувшем году Роскомнадзор изменил подход к проведению экспертизы документов по оформлению лицензий на телерадиовещание. Исключена возможность несанкционированного распространения сигнала с близлежащих территорий на столицы субъектов Российской Федерации и города с численностью населения свыше 200 тыс. человек.

В 2009 году Роскомнадзор приступил к наведению законного порядка в сфере предоставления услуг кабельного телевидения. Распространение в течение многих лет в кабельных сетях зарубежных телеканалов, не зарегистрированных как СМИ и не получивших лицензии, привело к возникновению неравных экономических условий для отечественных и зарубежных телекомпаний. Сегодня в кабельных сетях транслируется около 200 зарубежных телеканалов. В результате принятых мер все эти телеканалы либо уже зарегистрированы как СМИ, либо их заявительные документы находятся в Роскомнадзоре. Большинство зарубежных телеканалов, заинтересованных в работе в России, получило лицензии на кабельное вещание. Убежден, что к концу 2010 года все заинтересованные иностранные вещатели и российские операторы кабельного телевидения приведут свою деятельность в соответствие с законодательством Российской Федерации.



## Защита прав субъектов персональных данных

В 2009 году началась плановая работа в сфере защиты прав субъектов персональных данных. В связи с этим объем проверок вырос в 6 раз по сравнению с 2008 годом. Предписаний выдано почти в 30 раз больше. Если в 2008 году территориальные органы Роскомнадзора направили в органы прокуратуры для возбуждения дел об административном правонарушении 5 материалов проверок, то в 2009-м – уже 86. В 2009 году Роскомнадзор подготовил и направил Президенту РФ, Правительству РФ, Федеральному Собранию РФ первый годовой отчет о деятельности уполномоченного органа по защите прав субъектов персональных данных. Впервые системно обобщена и проанализирована вся информация о регистрационной, контрольно-надзорной деятельности в этой сфере.

Одной из главных проблем осуществления надзора в сфере защиты прав субъектов персональных данных является отсутствие в Административном кодексе РФ положений, которые устанавливают составы конкретных административных правонарушений и дают право государственным инспекторам Роскомнадзора составлять по ним протоколы. Кроме того, двухмесячный срок давности за нарушения в области персональных данных делает затруднительным привлечение к административной ответственности операторов, не исполняющих закон. Предложения о соответствующих изменениях в законодательство подготовлены и внесены в Минкомсвязь России.

## Надзор в сфере информационных технологий

В 2009 году у Роскомнадзора появилось новое направление деятельности – надзор в сфере информационных технологий. Проведены организационные мероприятия, спланирована работа на 2010 год.

В феврале проведена проверка в Министерстве образования и науки РФ, которое является федеральным оператором государственного банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей. Запланированы проверки около 80 региональных операторов.

В 2010 году Роскомнадзор приступил к осуществлению государственной функции по ведению реестра федеральных государственных информационных систем. В Службу поступило 16 заявок на регистрацию, 6 систем зарегистрированы, информация о них опубликована на официальном интернет-портале Службы.

## Разрешительная деятельность

Результаты разрешительно-регистрационной работы в 2009 году характеризуются следующими основными показателями:

- принято более 50 тыс. решений о присвоении (назначении) радиочастот;
- выдано 6 тыс. лицензий на оказание услуг связи;
- зарегистрировано более 400 тыс. РЭС и ВЧУ (высокочастотных устройств);
- выдано и переоформлено более 2 тыс. лицензий в области теле- и радиовещания;
- зарегистрировано и перерегистрировано 8,5 тыс. средств массовой информации.

В реестр внесено более 45 тыс. операторов, осуществляющих обработку персональных данных. В конце апреля 2010 года количество операторов персональных данных, зарегистрированных в реестре, превысило 100 тыс.

В 2009 году Служба планомерно решала вопросы сокращения административной нагрузки и упрощения разрешительных процедур для операторов и вещателей. Введена процедура экспресс-экспертизы заявительных документов, направляемых в Роскомнадзор с целью получения разрешений на использование радиочастот, лицензий, свидетельств о регистрации СМИ. Проводятся очные консультации по вопросам разрешительных процедур.



## Оказание государственных услуг в электронном виде

Служба в соответствии с планом Правительства РФ переходит на оказание государственных услуг в электронном виде. Сегодня в сводном реестре и на едином портале госуслуг размещена информация о 12 услугах, которые оказывает Роскомнадзор. В рамках исполнения поручения заместителя Председателя Правительства РФ С.С. Собянина в марте 2010 года в первоочередном порядке осуществлена интеграция в Систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

Роскомнадзор совместно с Россвязью участвует в эксперименте по сквозной интеграции ведомственных информационных систем, систем электронного документооборота, СМЭВ и портала государственных услуг.

Реализована возможность направления части заявительной документации через официальный интернет-портал Роскомнадзора. На портале в настоящее время размещено 17 электронных форм заявлений. Популярность интерактивных сервисов, предоставляемых Роскомнадзором, растет. Так, услугой по заполнению электронной формы уведомления об обработке персональных данных с октября 2009 года воспользовались около 30% операторов персональных данных, подавших уведомления.

Экспресс-экспертиза заявительной документации, консультирование заявителей, электронные формы взаимодействия с рынком позволили сократить количество возвратов документов по формальным основаниям. Например, в сфере связи – в два раза. Значительно сократилось время подготовки и принятия решений. Так, на подготовку разрешительной документации на использование радиочастот закон устанавливает срок 120 дней, а Роскомнадзор с марта 2010 года проводит эту работу вдвое быстрее – за 60 дней. Сокращаются сроки регистрации СМИ. В территориальных органах они составляют сегодня 15 дней и меньше (вместо 30, определенных законом).

Интернет-портал Роскомнадзора, портал персональных данных, интернет-сайты радиочастотных центров – основные инструменты информирования граждан и участников рынка о деятельности Службы и подведомственных организаций. Востребованность этих ресурсов растет. Так, посещаемость интернет-портала Роскомнадзора в период с октября 2009 года по апрель 2010 года выросла почти в два раза – до 130 тыс. пользователей. Портал персональных данных посетили в апреле более 43 тыс. пользователей, что почти на треть больше, чем в октябре прошлого года, когда он был введен в эксплуатацию.

Задачу информирования о деятельности Роскомнадзора и предприятий радиочастотной службы решает и журнал «Радиочастотный спектр», растущую популярность которого подтверждает постоянно увеличивающееся число подписчиков. Уже на второй год журнал вышел на самоокупаемость.

## Приоритеты на 2010 год

Приоритетами Роскомнадзора на 2010 год и среднесрочную перспективу являются:

- упрощение разрешительных и регистрационных процедур;
- переход в рамках Таможенного союза к ввозу РЭС и ВЧУ не по отдельным лицензиям, а по единому перечню, размещенному на официальном сайте Таможенного союза;
- формирование инструментария управления в рамках компетенции Службы при организации и проведении Олимпийских игр в Сочи и универсиады в Казани;
- увеличение количества услуг, оказываемых в электронном виде, организация межведомственного электронного взаимодействия.

Главным направлением можно назвать упрощение разрешительных процедур. Действующая система оформления разрешительных документов в сфере связи препятствует развитию инфраструктуры отрасли, внедрению перспективных технологий и стандартов, повышению качества услуг, интеграции отечественных и международных сетей связи. В связи с этим предлагается:



1. Осуществить переход к мультисервисным лицензиям. Это позволит на основании одной лицензии оказывать несколько услуг связи.

2. Упростить процедуру получения права на использование радиочастот.

3. Объединить процедуры присвоения радиочастот и лицензирования деятельности на услуги связи. Выдавать операторам единый документ – лицензию на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра.

4. Упростить процедуры получения права на использование радиоэлектронных средств путем расширения номенклатуры РЭС, не требующих регистрации.

5. Перейти в среднесрочной перспективе от частотно-территориальных планов развертывания сетей к частотным в случаях, если лицензии на мобильную связь и широкополосный беспроводной доступ получены по конкурсу или аукциону. Это позволит не указывать в разрешительных документах конкретные точки установки базовых станций. Исчезнет необходимость многочисленных пересогласований мест установки каждого РЭС. В итоге участник рынка в большинстве случаев будет получать один разрешительный документ, дающий право оказывать услуги связи и использовать радиочастотный спектр.

По нашим оценкам, в случае внесения в законодательство предлагаемых изменений количество разрешительных документов уменьшится в четыре раза, а сроки их получения сократятся до 30 дней.

Роскомнадзор предлагает также упростить оформление лицензий на телевизионное вещание. Предложения предусматривают:

- унификацию лицензирования вещания в универсальных средах;
- увеличение срока действия лицензии на телевещание до 10 лет;
- сокращение количества запрашиваемых документов при принятии решения о выдаче лицензии на телерадиовещание.

Предложения по упрощению разрешительных процедур в сфере связи и массовых коммуникаций направлены в Минкомсвязь России.

Деятельность Роскомнадзора в 2009 году получила высокую оценку Министра связи и массовых коммуникаций РФ. Успехи Роскомнадзора – результат усилий всех его сотрудников: как центрального аппарата, так и 78 территориальных управлений – от Калининграда до Дальнего Востока, а также подведомственных предприятий радиочастотной службы и ФГУП «Информрегистр».