

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 66К (833) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка осуществления регистрационной и разрешительной деятельности в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в целях обеспечения добросовестной и эффективной конкуренции, баланса экономических интересов между взаимодействующими субъектами, реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представление Счетной палаты Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.*

*Направить информационное письмо в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия и информацию об основных итогах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Проверка осуществления регистрационной и разрешительной деятельности в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в целях обеспечения добросовестной и эффективной конкуренции, баланса экономических интересов между взаимодействующими субъектами, реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.1.3.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2011 год.

#### **Предмет контрольного мероприятия**

Законодательные, нормативные, инструктивные и распорядительные, а также отчетные, договорные, платежные, бухгалтерские и иные документы, относящиеся к теме настоящей проверки.

#### **Объекты контрольного мероприятия**

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; федеральное государственное унитарное предприятие «Главный радиочастотный центр».

**Срок проведения контрольного мероприятия:** с 26 сентября по 12 декабря 2011 года.

## **Цели контрольного мероприятия**

Цель 1. Проверить соблюдение законодательства Российской Федерации и порядка распределения и эффективности использования средств, поступивших в качестве платы за использование радиочастотного спектра, при осуществлении регистрационной и разрешительной деятельности в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

1. Анализ состояния нормативно-правовой базы, регламентирующей осуществление Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и радиочастотной службой регистрационной и разрешительной деятельности в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

2. Проверка соблюдения законодательства Российской Федерации при проведении торгов на получение лицензий в области связи (выборочно).

3. Проверка соблюдения порядка распределения и эффективности использования средств, поступивших в качестве платы за использование радиочастотного спектра, своевременности и полноты перечислений платы за использование радиочастотного спектра и отчислений от доходов федеральных государственных унитарных предприятий радиочастотной службы в федеральный бюджет.

4. Проверка выполнения Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций функции по организации и контролю деятельности радиочастотной службы.

Цель 2. Проанализировать обеспечение в процессе регистрационной и разрешительной деятельности в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций добросовестной и эффективной конкуренции, баланса экономических интересов между взаимодействующими субъектами, реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов.

1. Анализ деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и радиочастотной службы по созданию равных условий доступа к сети связи общего пользования и выделенным сетям связи для возмездного оказания услуг связи с учетом государственных приоритетов.

2. Оценка эффективности контроля и надзора за соблюдением обязательных требований и лицензионных условий участниками рынка связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

**Проверяемый период деятельности:** 2009-2010 годы, истекший период 2011 года.

### **Краткая характеристика проверяемой сферы формирования и использования государственных средств и деятельности объектов проверки**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных

технологий и массовых коммуникаций» утверждено Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее - Положение).

В соответствии с пунктом 5 Положения Роскомнадзор осуществляет:

- присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании решения Государственной комиссии по радиочастотам при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее - ГКРЧ);

- регистрацию присвоения (назначения) радиочастот и радиочастотных каналов;

- лицензирование деятельности, в том числе контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований.

В области оказания услуг связи Роскомнадзор организует и ведет:

- реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования;

- деятельность радиочастотной службы;

- проведение работ по изысканию новых радиочастотных каналов и разработке радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников для целей телевизионного вещания и радиовещания;

- проведение торгов на получение лицензий в области связи;

- проведение экспертизы с целью определения возможности использования радиоэлектронных средств и их электронной совместимости с действующими и планируемыми к использованию радиоэлектронными средствами гражданского назначения.

Роскомнадзор осуществляет организацию деятельности радиочастотной службы.

Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» (далее - Закон «О связи») установлено, что организационные и технические меры по обеспечению надлежащего использования радиочастот или радиочастотных каналов и соответствующих радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств гражданского назначения во исполнение решений государственной комиссии по радиочастотам осуществляется специально уполномоченной службой по обеспечению регулирования использования радиочастот и радиоэлектронных средств при федеральном органе исполнительной власти в области связи, положение о которой утверждается Правительством Российской Федерации.

На основании пункта 3 статьи 22 Закона «О связи» Правительство Российской Федерации приняло постановление от 3 мая 2005 года № 279, которым определены состав, организационно-правовая форма (ФГУП), задачи и функции, осуществляемые предприятиями радиочастотной службы, находящимися в ведении Роскомнадзора, который организует деятельность радиочастотной службы, а также утверждено Положение о радиочастотной службе.

Согласно указанному положению радиочастотная служба представляет собой единую систему, включающую в себя федеральное государственное унитарное предприятие - Главный радиочастотный центр (г. Москва) (далее - ФГУП «ГРЧЦ», ГРЧЦ) и федеральные государственные унитарные предприятия - радиочастотные центры федеральных округов, и выполняет следующие функции:

- осуществляет контроль за излучениями радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (радиоконтроль);

- обеспечивает надлежащее использование радиочастот или радиочастотных каналов, радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств;

- оказывает содействие в обеспечении международной правовой защиты присвоений (назначений) радиочастот или радиочастотных каналов и ряд других функций.

В ведении Роскомнадзора находятся федеральные государственные унитарные предприятия: Главный радиочастотный центр, Радиочастотный центр Центрального федерального округа, Радиочастотный центр Приволжского федерального округа, Радиочастотный центр Сибирского федерального округа, Радиочастотный центр Южного федерального округа, Радиочастотный центр Северо-Западного федерального округа, Радиочастотный центр Уральского федерального округа, Радиочастотный центр Дальневосточного федерального округа, Научно-технический центр «Информрегистр».

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **Цель 1. Проверить соблюдение законодательства Российской Федерации и порядка распределения и эффективности использования средств, поступивших в качестве платы за использование радиочастотного спектра, при осуществлении регистрационной и разрешительной деятельности в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций**

1. Роскомнадзор в своей деятельности руководствуется Законом «О связи», решениями ГКРЧ, постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций».

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

Выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется ГКРЧ (пункт 2 статьи 24 Закона «О связи»), обладающей всей полнотой полномочий в области регулирования радиочастотного спектра (пункт 2 статьи 22 Закона «О связи»).

Порядок принятия решений о выделении полос радиочастот установлен Положением о ГКРЧ, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 года № 336.

Присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании решения ГКРЧ осуществляется Роскомнадзором в соответствии с Законом «О связи»; Федеральным законом от 1 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»; Положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утвержденным решением ГКРЧ от 26 февраля 2008 года № 08-23-02-001 (действовало до 23 августа 2010 года) и Положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утвержденным решением ГКРЧ от 23 августа 2010 года № 10-08-01.

Следует отметить, что до настоящего времени на законодательном уровне правовой статус решений ГКРЧ и порядок их обжалования не определены.

Лицензирование деятельности в области оказания услуг связи осуществляется Роскомнадзором в соответствии с Законом «О связи», Федеральным законом от 1 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (вступил в силу 3 ноября 2011 года) и постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 года № 87 «Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий».

Роскомнадзором разработаны и направлены на согласование в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации проекты административных регламентов: по исполнению государственных функций по присвоению (назначению) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения (письмо от 6 июля 2011 года № К-14-146), по осуществлению лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, а также контроля за соблюдением лицензионных условий (в новой редакции) (письмо от 28 июля 2011 года № СС-16-161). До настоящего времени указанные регламенты не утверждены.

Исполнение государственной функции по лицензированию деятельности в области связи производится Роскомнадзором, в том числе с применением конкурсных процедур. Правила проведения торгов на получение лицензии на оказание услуг связи утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8 «Об утверждении Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи» (с изменениями) (далее - Правила).

Установлено, что Правила, а также проведенные Роскомнадзором торги в соответствии с этими Правилами имеют серьезные недоработки, касающиеся отсутствия утвержденного регламента и порядка работы конкурсных комиссий, а также нормативно установленных критериев отбора претендентов.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июня 1999 года № 698 «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового наземного радиочастотного канала для целей телерадиовещания» источником финансирования работ по разработке новых радиочастотных каналов являются конкурсные взносы победителей конкурсов на право телерадиовещания и на разработку новых радиочастотных каналов, которые администрируются Минкомсвязи России.

На практике 99 % работ по разработке радиочастотных каналов, в частности, по экспертизе электромагнитной совместимости, осуществляет ФГУП «ГРЧЦ».

Средства, полученные Минкомсвязи России в виде единовременной платы, как показали проверки Счетной палаты Российской Федерации, в полном объеме перечисляются в доход федерального бюджета и не используются по своему целевому назначению.

В результате, имеет место факт оплаты юридическими лицами работ по разработке новых радиочастотных каналов дважды: первый раз - в составе единовременной платы и второй раз - в рамках гражданских договоров оказания услуг с ФГУП «ГРЧЦ». Данная правовая неопределенность может привести к судебным разбирательствам и обращениям взысканий на средства федерального бюджета.

Существенным недостатком нормативного правового регулирования использования радиочастот является также отсутствие утвержденной методики расчета размера единовременной платы за получение права на наземное эфирное телерадиовещание и разработку новых радиочастотных каналов, а также отсутствие четких критериев определения победителя конкурса на право телерадиовещания, что создает коррупционные риски при проведении конкурсных процедур.

В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2009 года № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг», от 6 мая 2011 года № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, в определении размера платы за их оказание» до настоящего времени не утверждена методика расчета платы за оказание услуг (услуга по экспертизе возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами), что приводит к бесконтрольному росту доходов организации, занимающей монопольное положение на рынке указанных услуг.

Постановлением Правительства Российской Федерации № 352 предусмотрено федеральным министерствам в 3-месячный срок утвердить методики определения размера платы за оказание необходимых и обязательных услуг. Однако по состоянию на 25 ноября 2011 года документ не утвержден.

На данный момент платные услуги заказчикам оказываются ФГУП «ГРЧЦ» на основании сборника цен «Номенклатура и стоимость услуг, оказываемых Федеральным государственным унитарным предприятием «Главный радиочастотный центр» (далее - Сборник цен), который был утвержден непосредственно самим ФГУП «ГРЧЦ» 14 июля 2006 года приказом № 40а, с внесением в него последующих дополнений и изменений.

Методика экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами до настоящего времени не утверждена.

Одним из принципов использования радиочастотного спектра является его платность (пункт 4 статьи 22 Закона «О связи»). Для пользователей радиочастотным спектром устанавливаются разовая плата и ежегодная плата за его использование в целях обеспечения системы контроля радиочастот, конверсии радиочастотного спектра и финансирования мероприятий по переводу действующих радиоэлектронных средств в другие полосы радиочастот (пункт 4 статьи 23 Закона «О связи»).

В настоящее время принцип платности реализован постановлениями Правительства Российской Федерации от 2 июня 1998 года № 552 «О введении платы за использование радиочастотного спектра» (далее - постановление № 552) и от 6 августа 1998 года № 895 «Об утверждении Положения об оплате использования радиочастотного спектра в Российской Федерации» (далее - постановление № 895). Постановлением № 895 установлено, что 50 % денежных средств в 3-дневный срок направляется в доход федерального бюджета, а 50 % - на возмещение затрат радиочастотной службы по управлению использованием радиочастотного спектра.

Поскольку радиочастотный спектр является исключительно общегосударственным ресурсом (ред. постановления Правительства Российской Федерации от 6 августа 1998 года № 895), руководствуясь статьей 41 Бюджетного кодекса Российской Федерации, плата за его использование должна полностью вноситься в федеральный бюджет.

С 1 января 2012 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2011 года № 171 «Об установлении размеров разовой платы и ежегодной платы за использование в Российской Федерации радиочастотного спектра и взимания такой платы» вводятся новые Правила взимания платы за радиочастотный спектр, при которых вся сумма (100 %) за использование радиочастотного спектра поступает в федеральный бюджет.

По результатам проведения в ФГУП «ГРЧЦ» выборочной проверки договоров и основных финансовых документов за период 2009-2011 годов, касающихся вопроса оказания ФГУП «ГРЧЦ» платных услуг по проведению экспертизы электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств, необходимой для оформления в Роскомнадзоре разрешения на использование радиоэлектронных средств, необходимо отметить следующее.

Оказание услуг ФГУП «ГРЧЦ» и расчеты за них производились на основании договоров ( типовые, рамочные) или счетов, выставленных, в том числе без заключения договоров, на основании отдельных обращений.

В проверяемом периоде за оказание платных услуг ФГУП «ГРЧЦ» была получена выручка в сумме 5602216 тыс. рублей.

На основании счетов, выставленных без заключения договоров, ФГУП «ГРЧЦ» оказывались услуги, связанные с проведением и оформлением заключения экспертизы.

В 2009 году ФГУП «ГРЧЦ» заключило 7859 типовых договоров на сумму 833273,78 тыс. рублей, получена оплата в сумме 847378,29 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 814135,29 тыс. рублей. Выставлено счетов по рамочным договорам в количестве 1731 на сумму 297927,61 тыс. рублей, получена оплата в сумме 298542,94 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 297255,02 тыс. рублей. Без договоров выставлено 6775 счетов на сумму 435209,54 тыс. рублей, получена оплата в сумме 435319,51 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 433222,23 тыс. рублей.

По состоянию на 31 декабря 2009 года дебиторская задолженность составила 335,28 тыс. рублей, кредиторская задолженность - 293022,33 тыс. рублей.

В 2010 году ФГУП «ГРЧЦ» заключило 7374 типовых договора на сумму 709420,78 тыс. рублей, получена оплата на сумму 710560,16 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 706035,52 тыс. рублей. Выставлено счетов по рамочным договорам в количестве 3379 на сумму 754413,5 тыс. рублей, получена оплата в сумме 755487,47 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 752735,69 тыс. рублей. Без договоров выставлено 7365 счетов на сумму 422676,75 тыс. рублей, получена оплата в сумме 422590,81 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 421394,02 тыс. рублей.

По состоянию на 31 декабря 2010 года дебиторская задолженность составила 2237,37 тыс. рублей, кредиторская задолженность - 221541,35 тыс. рублей.

За период с 1 января 2011 года по 30 сентября 2011 года ФГУП «ГРЧЦ» заключило 6792 типовых договора на сумму 842210,16 тыс. рублей, получена оплата в сумме 668066,98 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 557699,81 тыс. рублей. Выставлено счетов по рамочным договорам в количестве 4196 на сумму 605462,69 тыс. рублей, получена оплата в сумме 571225,04 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 496296,66 тыс. рублей. Без договоров выставлено 13410 счетов на сумму 964291,79 тыс. рублей, получена оплата в сумме 895067,6 тыс. рублей, оказано услуг на сумму 837354,7 тыс. рублей.

По состоянию на 30 сентября 2011 года дебиторская задолженность составила 7431,26 тыс. рублей, кредиторская задолженность - 333924,25 тыс. рублей.

Из приведенных выше данных следует, что в 2011 году (по состоянию на 30 сентября 2011 года) количество выставленных без договоров счетов и полученных по ним денежных средств по сравнению с 2009 годом возросло почти в 2 раза, объем полученных денежных средств по счетам, выставленных без заключения договоров, составил 895067,6 тыс. рублей, что превышает объем полученных в 2011 году денежных средств по типовым договорам на 227001,6 тыс. рублей и на 323842,6 тыс. рублей - по рамочным.



В ходе проверки в ФГУП «ГРЧЦ» установлено, что в 2009-2010 годах согласование возможности использования заявленных радиоэлектронных средств (далее - РЭС) и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми радиоэлектронными средствами военного назначения осуществлялось на платной основе в рамках договорных отношений между ФГУП «ГРЧЦ» и ФГУ «Федеральный государственный научно-исследовательский испытательный центр радиоэлектронной борьбы и оценки эффективности снижения заметности» (далее - ФГУ «ФГНИИЦ РЭБ ОЭСЗ») Минобороны России. Объем средств, перечисленных ФГУП «ГРЧЦ» на оплату услуг ФГУ «ФГНИИЦ РЭБ ОЭСЗ» Минобороны России, составил 85,3 млн. рублей в 2009 году и 148,8 млн. рублей - в 2010 году. Соответствующие счета были выставлены ФГУП «ГРЧЦ» в адрес заявителей - пользователей РЭС.

Однако указанная схема получения согласования являлась необоснованной и противоречащей действовавшим в этой области нормативным правовым актам, в частности, положению о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утвержденному решением ГКРЧ от 26 февраля 2008 года № 08-23-02-001, согласно которому направление в указанных целях заявок в Минобороны России и/или ФСО России и контроль их прохождения должны были производиться Россвязьохранкультурой (впоследствии Роскомнадзором). При этом участие на платной основе в процессе данного согласования ФГУ «ФГНИИЦ РЭБ ОЭСЗ» Минобороны России, а также порядок определения платы за оказанные услуги действовавшими нормативными правовыми документами не предусматривались.

Выборочная проверка приведенных выше договоров, заключенных ФГУП «ГРЧЦ» с заявителями в 2009 году, показала, что организация работы в ФГУП «ГРЧЦ» по заключению договоров на оказание услуг по основной деятельности не соответствовала подпункту 2 пункта 2 распоряжения Россвязькомнадзора от 21 октября 2008 года № 21.

Предметом указанных договоров было определение условий электромагнитной совместимости (далее - ЭМС), заявленных РЭС гражданского назначения радиорелейных линий связи с РЭС, используемыми для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Договора на оказание услуг по проведению экспертизы, как это предусматривалось распоряжением Россвязькомнадзора, не заключались.

Услуги по оформлению заключения экспертизы оказывались ФГУП «ГРЧЦ» и оплачивались заявителями без заключения соответствующих договоров, на основании выставленных в их адрес счетов.

При этом данная услуга оказывалась заявителям после получения ФГУП «ГРЧЦ» результатов работ от ФГУ «ФГНИИЦ РЭБ ОЭСЗ».

Ежемесячной информации, представляемой ФГУП «ГРЧЦ» в Роскомнадзор, о проведении экспертизы возможности использования планируемых присвоенных заявленных РЭС гражданского назначения и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми РЭС военного назначения по установленной форме в Роскомнадзоре получить не удалось.

Данный механизм организации и оплаты услуг ФГУП «ГРЧЦ» действовал вплоть до выхода распоряжения Роскомнадзора от 8 февраля 2010 года № 03 «Об организации проведения экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами», которое в категоричной форме обязывало ФГУП «ГРЧЦ» с 22 февраля 2010 года прекратить направлять в Минобороны России материалы радиочастотных заявок и сведений о планируемых присвоениях заявленных РЭС гражданского назначения для проведения экспертизы возможности использования заявленных РЭС гражданского назначения и их ЭМС с действующими и планируемыми РЭС, используемыми для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, и представлять их в Роскомнадзор.

Тем не менее, механизм оказания и оплаты услуг ФГУ «ФГНИИЦ РЭБ ОЭСЗ» сохранялся до 20 апреля 2010 года (в соответствии с протоколом согласования разногласий к Соглашению о расторжении Договора от 16 января 2009 года № 1-09).

В дополнение к вышеуказанному необходимо отметить, что в соответствии с разделом III, пункта 19 положения о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утвержденного решением ГКРЧ от 26 февраля 2008 года № 08-23-02-001, материалы радиочастотных заявок изначально должны были направляться в Минобороны России и/или ФСО России Россвязьохранкультурой, которая должна была организовать контроль за их прохождением.

Как указывалось ранее, распоряжением от 2 апреля 2009 года № 02 Роскомнадзор вновь поручил ФГУП «ГРЧЦ» направлять с 6 апреля 2009 года материалы радиочастотных заявок и сведения о планируемых присвоениях заявленных РЭС гражданского назначения в Минобороны России.

Распоряжением Роскомнадзора от 8 февраля 2010 года № 03 данный порядок был упразднен и приведен в соответствие с решениями ГКРЧ.

При этом, начиная с августа 2010 года (решение ГКРЧ от 23 августа 2010 года № 10-08-01), направление указанных документов в Минобороны России и/или ФСО России должно производиться Роскомнадзором в срок не более 5 рабочих дней со дня завершения работ, проведенных радиочастотной службой (в течение 20 рабочих дней со дня оплаты заявителем работ).

После выпуска распоряжения Роскомнадзора от 8 февраля 2010 года № 03 и применения порядка направления централизованных заявок Роскомнадзором

в Минобороны России для получения согласования возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами получение Роскомнадзором таких согласований от Минобороны России осуществляется без какой-либо оплаты.

Тем не менее, в процессе проверки выявлены отдельные факты неправомерных требований со стороны ОАО «Воентелеком» (образовано приказом Минобороны России от 4 июня 2009 года из ФГУП «Воентелеком») в адрес заявителей и выставления в их адрес договоров на проведение на платной основе расчета ЭМС с РЭС военного назначения.

Такие факты отмечались заявителями после поступления соответствующих заявок в Минобороны из Роскомнадзора.

Так, в Роскомнадзор обратилось ООО «ННГС», г. Ноябрьск Ямало-Ненецкого автономного округа (письмо от 2 декабря 2010 года № 01/1892), по вопросу разъяснения правомочности требований ОАО «Воентелеком» в отношении выставления договоров в адрес ООО «ННГС» на расчет ЭМС с РЭС военного назначения.

По запросу от 19 января 2011 года № КА-00604, направленному Роскомнадзором в адрес главного радиочастотного органа Минобороны России (в/ч 21882) по вопросу проведения экспертизы возможности использования РЭС ООО «ННГС» и их ЭМС с действующими и планируемыми для использования РЭС, был получен ответ из в/ч 21882 от 7 февраля 2011 года № 351/5/1802ч о том, что «заключение договоров на производство предварительных расчетов по обеспечению ЭМС является добровольным делом любого оператора связи.

Для принятия войсковой частью решения о возможности использования номиналов радиочастот тем или иным оператором связи, проведение указанных работ различными коммерческими организациями, в том числе и ОАО «Воентелеком», не требуется».

Данный ответ командира части в/ч 21882 можно было бы считать однозначным, если бы редакция ответа, приведенная выше, говорила о расчетах по обеспечению ЭМС, а не о предварительных расчетах.

Такие запросы о правомочности действий ОАО «Воентелеком» продолжали поступать в Роскомнадзор от заявителей и в 2011 году (от 22 сентября 2011 года № 10815 - ЗАО «Байкалинвестком»).

Следует отметить, что, несмотря на платность оказываемой услуги по экспертизе электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств, ФГУП «ГРЧЦ» не несет ответственности за свои расчеты электромагнитной совместимости, а в заключение об экспертизе включается пункт, предусматривающий в качестве условий использования радиочастотного канала требование о том, что радиоэлектронное средство пользователя не должно создавать помех. В случае создания помех пользователь должен прекратить использование радиочастотного канала для работы радиоэлектронного средства. В рамках граж-

данско-правовых взаимоотношений ФГУП несет ответственность за своевременность выполнения работ по расчету электромагнитной совместимости, при этом ответственность за качество полученных результатов расчетов и их допустимая погрешность гражданско-правовым договором не установлены.

2. Деятельность Роскомнадзора по созданию равных условий доступа к сети связи осуществляется посредством выдачи разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов и лицензий на оказание услуг связи.

Государственная услуга по лицензированию деятельности в области оказания услуг связи предоставляется на основании письменного заявления в Роскомнадзор.

В таблице приведены статистические данные о выдаче лицензий на осуществление деятельности в области оказания услуг связи в период 2009-2011 годов по итогам проведения торгов и без проведения торгов (без учета продления срока действия лицензий и переоформления лицензий) с использованием и без использования радиочастотного спектра:

	Выдано лицензий, всего	Выдано лицензий по итогам проведения торгов	% к итогу	Выдано лицензий без проведения торгов (без использования радиочастотного спектра)	% к итогу	Выдано лицензий без проведения торгов (с использованием радиочастотного спектра)	% к итогу
2009 г.	6306	-	-	4723	75	1583	25
2010 г.	7118	120	2	5218	73	1780	25
2011 г.	6909	104	2	4966	72	1839	26

(шт.)

Из таблицы следует, что основной объем лицензий (90 %) выдается без проведения конкурсных процедур на основе результатов рассмотрения заявок сотрудниками Роскомнадзора. При этом процент отказа в выдаче лицензий не значителен и составляет порядка 10 %. Основными причинами в отказе выдачи лицензии являются нарушения требований предоставления документов.

Соискатель лицензии может подать заявление на выдачу лицензии на деятельность в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра в случае наличия решения ГКРЧ о выделении полосы радиочастот при условии, что данный радиочастотный спектр не ограничивает возможное количество операторов связи на заявляемой территории. В этом случае лицензия выдается без проведения торгов (аукциона, конкурса).

Для принятия решения о выдаче лицензии Роскомнадзором рассматриваются заявление соискателя лицензии и приложения к нему, представленные в соответствии с требованиями статьи 30 Закона «О связи».

В ходе контрольного мероприятия фактов необоснованного отказа Роскомнадзора в выдаче новых лицензий без проведения торгов, внесении изменений или дополнений в лицензии, продлении срока действия лицензий, аннулирования лицензий в ходе проведения выборочной проверки реестра лицензий, отсутствия контроля со стороны Роскомнадзора за соблюдением лицензиатами необходимых требований для получения и правообладания лицензиями, а так-

же нарушений со стороны Роскомнадзора действующих нормативных правовых документов при организации лицензионной работы не выявлено.

Однако в процессе выборочной проверки документов, связанных с судебными разбирательствами по искам ООО «Связьинформ», в части лицензирования деятельности ООО «Связьинформ» на оказание услуг подвижной радиотелефонной связи на территории Калининградской области и лицензий других лицензиатов были выявлены факты превышения ГКРЧ своих полномочий, установленных статьей 24 Закона «О связи».

При анализе правоустанавливающих документов операторов связи на предмет легитимности полученных лицензий и осуществлении ими деятельности по оказанию услуг подвижной радиотелефонной связи на территории Калининградской области в стандарте GSM-900 в период 2009-2011 годов было установлено, что лицензии действующих на территории Калининградской области операторов связи ООО «Вымпел-Коммуникации», ОАО «Мобильные ТелеСистемы» и ОАО «Мегафон» были оформлены Роскомнадзором и Россвязьохранкультурой на основании частных решений ГКРЧ, принятых непосредственно по каждому заявителю.

Так, лицензия № 88609 ОАО «Вымпел-Коммуникации» со сроком действия с 1 августа 2011 года до 1 августа 2016 года была оформлена Роскомнадзором на основании решения ГКРЧ от 23 октября 2006 года № 06-17-05-285, в котором указано, что, рассмотрев заявление ОАО «Вымпел-Коммуникации» о переоформлении решений ГКРЧ в связи с реорганизацией ЗАО «Экстел» в форме присоединения к ОАО «Вымпел-Коммуникации», ГКРЧ решает в своих ранее принятых решениях, начиная с 11 апреля 1996 года по 4 июля 2005 года, вместо ЗАО «Экстел» записать ОАО «Вымпел-Коммуникации».

Первоначально решение ГКРЧ от 11 июля 1996 года № 1330-ОР было принято конкретно по АО «ЭКСТЕЛ».

Лицензия № 57759 ОАО «Мегафон» со сроком действия с 28 июля 2008 года до 28 июля 2013 года была оформлена Россвязьохранкультурой на основании решения ГКРЧ от 1 ноября 2002 года № 6530-ОР, в котором было указано, что, принимая во внимание реорганизацию ОАО «Мегафон» с включением в его состав ЗАО «Северо-Западный GSM», внести изменения в ранее принятые решения и записать в них вместо ЗАО «Северо-Западный GSM» - ОАО «Мегафон». Лицензия № 57759 была выдана в порядке продления лицензии от 9 марта 2000 года № 14404, которая, в свою очередь, была выдана в порядке переоформления лицензии от 28 апреля 1998 года № 10003 ЗАО «Северо-Западный GSM».

Технология оформления лицензии № 56081 ОАО «Мобильные ТелеСистемы» со сроком действия с 28 апреля 2008 года по 28 апреля 2013 года была аналогичной.

Лицензия № 87424 ООО «ДОМИНАНТА» со сроком действия с 19 июня 2011 года до 19 июня 2016 года была оформлена Роскомнадзором на основании частного решения ГКРЧ от 29 октября 2010 года № 10-09-09 о выделении ООО «ДОМИНАНТА» полосы радиочастот 510-518 МГц (26 ТВК) для применения

РЭС наземного цифрового телевизионного вещания стандарта DVB-H на территории г. Москвы.

Кроме этого, решением ГКРЧ от 8 сентября 2011 года № 11-12-07-1 были приняты около 100 частных решений о выделении определенных полос радиочастот конкретным юридическим лицам.

Выполнение ГКРЧ неустановленных ей функций в части закрепления за конкретными заявителями полос радиочастот при вынесении своих решений ограничивает конкурентоспособность заявителей и не обеспечивает равный доступ к использованию радиочастотного спектра. В этой связи деятельность ГКРЧ требует дополнительной проверки.

При осуществлении лицензирования деятельности в области оказания услуг связи Роскомнадзором формируется соответствующий реестр лицензий.

Формирование и ведение реестра лицензий в области связи осуществляются в электронной форме.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется Роскомнадзором в соответствии с пунктом 5.1.2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 228, на основании заявлений граждан Российской Федерации или заявлений российских юридических лиц (пункт 3 статьи 24 Закона «О связи»).

Порядок принятия решений о присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала установлен положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот.

В проверяемом периоде действовали положения, утвержденные решениями ГКРЧ от 26 февраля 2008 года № 08-23-02-001; от 15 декабря 2009 года № 09-05-05-1 и от 23 августа 2010 года № 10-08-01 (в ред. от 28 декабря 2010 года № 10-10-06).

Принятие решений о присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала осуществляется с учетом результатов экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами.

Экспертиза проводится предприятиями радиочастотной службы во исполнение Положения о радиочастотной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2005 года № 279.

Для получения разрешения на использование радиочастот в Роскомнадзоре заявитель - лицо, имеющее намерение использовать радиочастотный спектр, должен обратиться в радиочастотную службу для получения заключения экспертизы ЭМС заявляемых РЭС с действующими и планируемыми РЭС.

Как уже отмечалось, 99 % работ по разработке радиочастотных каналов осуществляет ФГУП «ГРЧЦ».

Для получения заключения экспертизы заявитель должен, в том числе, представить информацию о решении ГКРЧ о выделении полосы радиочастот.

Получение положительного заключения экспертизы является основанием для подачи заявления на присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов в Роскомнадзор.

Роскомнадзор рассматривает поступившие заявления в соответствии со статьей 24 Закона «О связи» и положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот и принимает решения:

- о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов;
- об отказе в присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов по основаниям, предусмотренным статьей 24 Закона «О связи».

Проверка показала, что Роскомнадзор в рамках своих полномочий осуществляет присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств на основании и в точном соответствии с решениями ГКРЧ о выделении полос радиочастотных каналов.

В случае принятия ГКРЧ частных решений о выделении полос конкретным юридическим лицам Роскомнадзор осуществляет присвоение радиочастот или радиочастотных каналов в заданной полосе частот и выдает разрешения на использование юридическому лицу, установленному ГКРЧ.

Таким образом, в данном случае право доступа к радиочастотному каналу определяет ГКРЧ без обеспечения добросовестной конкуренции.

При этом Роскомнадзором издаются приказы о решениях по вопросам присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств.

В ходе проведения проверки материалов рассмотрения обращений на получение разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов, в том числе заявлений с приложениями, заключений экспертиз, приказов о присвоении радиочастот или радиочастотных каналов, установлено, что имеющиеся в распоряжении Роскомнадзора информационная база и программное обеспечение не позволяют предоставить обобщенные данные о частных решениях по выделению полос радиочастотного спектра, принятых ГКРЧ в проверяемом периоде.

Таким образом, достоверно определить удельный вес частных решений ГКРЧ в общем объеме принятых решений ГКРЧ, касающихся проверяемого периода, не представилось возможным.

Однако приведенные выше примеры позволили сделать вывод о том, что основной объем решений Роскомнадзора о присвоении радиочастот или радиочастотных каналов принимался на основании частных решений ГКРЧ, что свидетельствует о низком уровне конкуренции и ограничении доступа потребителей к радиочастотному спектру.

Кроме того, следует отметить, что ведение в Роскомнадзоре реестра лицензий с использованием имеющегося программного обеспечения также сопряжено с определенными неудобствами, поскольку не может обеспечить оперативность получения информации о существующих лицензиатах на ту или иную дату, выбранную произвольно.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 1 статьи 31 Закона «О связи» в случае, если услуга связи будет оказываться с использованием радиочастотного спектра, а ГКРЧ установит, что доступный для оказания услуг связи радиочастотный спектр ограничивает возможное количество операторов связи на данной территории, лицензии выдаются по результатам торгов (аукциона, конкурса).

Победителю торгов (аукциона, конкурса) выдается лицензия и выделяются соответствующие радиочастоты.

Во исполнение статьи 31 Закона «О связи» Правительством Российской Федерации принято постановление от 12 января 2006 года № 8 «Об утверждении Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи» (с изменениями).

Правилами определен порядок организации и проведения торгов в форме аукциона или конкурса (далее - торги) в случаях, когда в соответствии со статьей 31 Закона «О связи» выдача лицензии на оказание услуг связи на территории с ограниченными ресурсами сети связи общего пользования или на территории, где количество операторов связи ограничено возможностью использования доступного радиочастотного спектра, (далее - лицензия) предусмотрена по результатам торгов.

Роскомнадзор (организатор торгов) на основании пункта 5.3.3 постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» организует проведение торгов на получение лицензии в области связи.

Для принятия решения о выдаче лицензии Роскомнадзором рассматриваются заявление победителя торгов и приложения к нему, представленные в соответствии с приложениями и требованиями статьи 30 Закона «О связи».

Для обеспечения равного доступа к ограниченному ресурсу в соответствии с решениями ГКРЧ в 2010-2011 годах были проведены следующие конкурсы на получение лицензий:

- в 2010 году - на право оказания услуг в сетях мобильного беспроводного доступа в диапазоне 2300-2400 МГц (4 конкурса);

- в 2011 году:

  - на право оказания услуг радиотелефонной связи стандарта GSM (4 конкурса);

  - на право оказания услуг в сетях беспроводного доступа в полосах 3400-3450 МГц и 3500-3550 МГц (3 конкурса).

В соответствии с Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства



Российской Федерации от 15 июля 2006 года № 439-23, все полосы радиочастот, в которых проводились торги, отнесены к категориям полос радиочастот:

- преимущественного пользования РЭС, предназначенных для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка;
- совместного пользования РЭС любого назначения.

Проверка показала, что в целях соблюдения условий, указанных в пунктах 8, 9 Правил, в связи с наличием в данных полосах радиочастот РЭС других пользователей торги проводились Роскомнадзором в форме конкурса.

Количество лицензий на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, выданных победителям торгов: в 2010 году - 120, в 2011 году - 104.

Конкурсы проводились в соответствии с решениями ГКРЧ от 19 августа 2009 года № 09-04-05-1 «Об использовании полосы радиочастот 2300-2400 МГц радиоэлектронными средствами беспроводного доступа», от 29 октября 2010 года № 10-09-04 «О выделении полос радиочастот 890-915 МГц, 935-960 МГц, 1710-1785 МГц и 1805-1880 МГц радиоэлектронным средствам стандарта GSM на территории субъектов Российской Федерации» и от 10 марта 2011 года № 11-11-05 «Об использовании радиоэлектронными средствами фиксированного беспроводного доступа полос радиочастот 3400-3450 МГц и 3500-3550 МГц».

Решения о проведении конкурсов, конкурсная документация, условия конкурсов, а также состав конкурсных комиссий были приняты и утверждены соответствующими приказами Роскомнадзора.

Для подготовки предложений по условиям конкурсов №№ 1/2010-4/2010 и №№ 1/2011-4/2011 на право оказания услуг связи Роскомнадзором были утверждены 2 рабочие группы, состав которых во многом повторял состав конкурсных комиссий.

В состав рабочих групп, кроме представителей Роскомнадзора, были включены представители Минкомсвязи России, Минэкономразвития России, Федерального агентства связи (далее - Россвязь), ФАС России, ФГУП, общественных организаций.

Протоколов заседания рабочих групп или других материалов, касающихся деятельности рабочих групп, за исключением направленных уведомлений ее членам о включении их в состав рабочей группы, не представлено.

По объяснениям, полученным от сотрудников Роскомнадзора, рабочая группа для подготовки предложений по условиям конкурсов №№ 5/2011-7/2011 не формировалась, поскольку критерии оценки и условия конкурсов были в большой степени идентичны условиям конкурсов №№ 1/2010-4/2010.

По результатам заседаний рабочей группы были сформированы и утверждены приказами Роскомнадзора конкурсная документация, в том числе методика оценки финансового состояния заявителей, условия конкурсов, критерии и порядок оценки конкурсных предложений участников конкурса, порядок определения победителя конкурса.

Однако представленные к проверке материалы заседания рабочей группы не позволили оценить обоснованность принятия членами рабочей группы решений о применении тех или иных критериев оценки конкурсантов, определения значимости отобранных ими критериев.

Проверка показала, что перечень критериев оценки конкурсантов законодательно не определен и сформирован исходя из субъективного мнения членов рабочей группы.

Степень важности того или иного критерия оценки была задана условиями конкурса, предложенными рабочей группой.

Методика оценки финансового состояния заявителей была разработана финансовым управлением Роскомнадзора.

В ходе проверки установлено, что ГКРЧ информировала Роскомнадзор о принятых решениях по выделению полос радиочастот с нарушением 3-дневного срока, установленного подпунктом «б» пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8.

Кроме того, при проверке соблюдения Роскомнадзором требований, предусмотренных подпунктом «а» пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8, установлено, что Россвязь никакой информации, касающейся ограничений количества операторов связи на территории с ограниченными ресурсами сети связи общего пользования, в Роскомнадзор не предоставляло.

Таким образом, при принятии Роскомнадзором решений о проведении конкурсов №№ 1-4/2010; №№ 1-4/2011 и №№ 5-7/2011 требование, предусмотренное подпунктом «а» пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8, не соблюдалось.

По результатам рассмотрения конкурсных предложений в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8, и с учетом заданных условиями конкурсов критериев оценки заявителей определялись победители по лотам соответствующих конкурсов.

В ходе контрольного мероприятия проведена выборочная проверка проведенных Роскомнадзором конкурсов на право получения лицензий, в том числе конкурсной документации, представленной лицензиатами, результатов работы конкурсной комиссии, имея в виду процесс рассмотрения комиссией заявок претендентов для участия в конкурсах, а также объективности принятия конкурсной комиссией решений по итогам конкурсов на предмет соблюдения утвержденных условий конкурсов и действующего законодательства Российской Федерации.

Проведение конкурсов на право получения лицензий на оказание услуг связи было организовано Роскомнадзором на основании постановления Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8 и регулировалось приказами Роскомнадзора о проведении конкурсов и утверждении конкурсных комиссий.

Какой-либо регламентирующий документ, устанавливающий права и обязанности работы конкурсной комиссии, а также регламент ее деятельности при проведении конкурсов Роскомнадзором, не разрабатывался и не принимался.

Протоколы о результатах конкурсов оформлялись с приложением сводных таблиц оценки конкурсных предложений участников конкурсов в разрезе балльной оценки конкурсантов членами комиссии и выставлением в итоге среднего оценочного (итогового) балла каждому претенденту, а также конкурсных предложений конкурсантов по заявленным лотам.

Проверка показала, что заданный конкурсной документацией порядок балльной оценки конкурсных предложений претендентов по определенным критериям, включая критерий оценки финансового состояния претендента, не позволяет подтвердить объективность сделанного членами конкурсной комиссии выбора.

Проверить объективность выставления балльных оценок членами конкурсных комиссий по каждому заданному конкурсной документацией критерию для последующей проверки расчета среднего оценочного (итогового) балла по каждому конкурсанту оказалось невозможным в связи с непредставлением сотрудниками Роскомнадзора таких рабочих материалов проверяющим ввиду их отсутствия (по сообщению сотрудников Роскомнадзора - членов конкурсной комиссии).

В приложениях к протоколам о результатах конкурсов были отражены лишь средние оценочные (итоговые) баллы конкурсантов.

При использовании разработанной Роскомнадзором методики оценки финансового состояния участника конкурса для определения балльной оценки конкурсанта по соответствующему критерию, расчет балльной оценки производился непосредственно самим заявителем, в связи с чем объективность такой оценки является также сомнительной.

При этом проведенный проверяющими анализ применявшейся методики оценки финансового состояния участника конкурса показал, что данная методика предусматривала использование необходимых общепринятых показателей для определения финансового состояния заявителя с учетом их специфики, хотя и была разработана Роскомнадзором без каких-либо рекомендаций Минфина России и в целом позволяла определять финансовое состояние заявителей, но только при проведении такой оценки непосредственно Роскомнадзором как организатором конкурсов.

В связи с этим, представляется, что решение об исключении, начиная с конкурса № 5/2011, критерия оценки финансового состояния участника конкурса с использованием указанной методики из конкурсной документации является необоснованным.

В результате данное обстоятельство дало возможность не только участвовать, но и победить в конкурсе № 5/2011 по лоту № 7 ООО «КВС», имевшему уставный фонд в размере 10,0 тыс. рублей и кредиторскую задолженность более 15 млн. рублей (по данным бухгалтерского баланса за 2010 год).

Вместе с тем присутствие в числе критериев оценки заявителей определенных обязательств участников конкурса, таких как объем привлекаемых финансовых средств, динамика развертывания сети с широкой дифференциацией баллов, могло ограничивать конкурентоспособность конкурсантов и способствовать созданию определенных условий для выигрыша конкретного конкурсан-

та, при которых, например, ОАО «Ростелеком» было признано конкурсной комиссией победителем по всем 9 лотам конкурса № 1/2010.

При выборочной проверке количества набранных конкурсантами баллов по некоторым лотам соответствующего конкурса на предмет соответствия величине среднего оценочного балла, выставленных членами конкурсной комиссии, были установлены значительные расхождения как в суммах баллов, так и в трактовках критериев оценки, утвержденных конкурсной документацией.

В процессе проверки выявлены факты заполнения оценочных листов членами комиссии с многочисленными исправлениями, отмечены случаи заполнения оценочных листов карандашом.

Кроме того, проверка всех протоколов о результатах конкурсов показала, что факты снятия баллов конкурсной комиссией с конкурсантов в соответствии с заданными критериями и порядком оценки конкурсных предложений в протоколах не отражались. В этой связи также оценить объективность и прозрачность выставления конкурсантам членами комиссии средних оценочных баллов из представленных Роскомнадзором документов не представилось возможным. Объяснений Роскомнадзора о причинах отсутствия в протоколах информации о снятии баллов с конкурсантов не представлено.

При проведении конкурсов №№ 1/2010-4/2010 при попустительстве Роскомнадзора было неправомерно взыскано с победителей указанных конкурсов в федеральный бюджет 40 млн. рублей, что подтверждено платежными поручениями: ОАО «Ростелеком» - на сумму 38,0 млн. рублей, ОАО «Сибирьтелеком» - на сумму 1,0 млн. рублей, ЗАО «Вайнах Телеком» - на сумму 1,0 млн. рублей.

При проверке проведения конкурсов №№ 5/2011-7/2011 установлено, что Роскомнадзором были нарушены требования статьи 32 Закона «О связи».

Результаты указанных конкурсов были оформлены соответствующими протоколами о результатах конкурсов от 6 сентября 2011 года № 5/2011-02, от 9 сентября 2011 года № 6/2011-02 и от 9 сентября 2011 года № 7/2011-02 на право получения лицензий на оказание услуг связи в сетях фиксированного беспроводного доступа полос радиочастот 3400-3450 МГц и 3500-3550 МГц, размещены на официальном сайте Роскомнадзора и опубликованы в информационно-аналитическом бюллетене «Конкурсные торги».

Однако приказ Роскомнадзора о предоставлении лицензий на оказание услуг связи в результате проведения торгов был подписан лишь 17 ноября 2011 года № 1027.

В соответствии со статьей 32 Закона «О связи» решение о выдаче лицензии или об отказе в ее выдаче лицензирующий орган принимает в срок, не превышающий 30 дней со дня принятия решения, по результатам проведенных торгов (аукциона, конкурса).

Так как приказ Роскомнадзора о выдаче лицензий победителям по результатам проведения конкурсов №№ 5/2011-7/2011 был выпущен только 17 ноября 2011 года, правомерно отметить, что срок для принятия решения о выдаче лицензий, установленный статьей 32 Закона «О связи», был нарушен.

В целом, при осуществлении выборочной проверки заявок претендентов для участия в конкурсе, работы конкурсных комиссий в части оценки заявок претендентов, соблюдения требований конкурсной документации при определении комиссиями балльной оценки претендентов по заданным критериям, а также процедуры организации и проведения Роскомнадзором конкурсов и оформления лицензий победителям выявлены нарушения требований пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8, статьи 32 Закона «О связи» (срок принятия решения о выдаче лицензии), а также существенные недостатки в работе конкурсных комиссий.

**3.** В соответствии с требованиями пункта 4 статьи 23 Закона «О связи» одним из принципов использования радиочастотного спектра является платность: для пользователей радиочастотным спектром устанавливаются разовая плата и ежегодная плата за его использование в целях обеспечения системы контроля радиочастот, конверсии радиочастотного спектра и финансирования мероприятий по переводу действующих радиоэлектронных средств в другие полосы радиочастот.

Порядок установления размеров разовой платы и ежегодной платы, взимания такой платы, ее распределения и использования определяются Правительством Российской Федерации исходя из того, что размеры разовой платы и ежегодной платы должны устанавливаться дифференцированно в зависимости от используемых диапазонов радиочастот, количества радиочастот и применяемых технологий.

Пунктом 1 Положения об оплате использования радиочастотного спектра в Российской Федерации, утвержденного постановлением № 895, установлены основные принципы и общие условия оплаты использования радиочастотного спектра, частотного присвоения, радиочастотного канала для всех организаций независимо от формы собственности и индивидуальных предпринимателей.

Также установлено, что размер платы за использование радиочастотного спектра устанавливается ежегодно. Плата за использование радиочастотного спектра вносится в органы радиочастотной службы ежегодно, поквартально, равными долями, в срок не позднее 5 числа первого месяца квартала. Указанная плата распределяется следующим образом:

- 50 % - в доход федерального бюджета;
- 50 % - на возмещение затрат государственной радиочастотной службе при Роскомнадзоре.

В настоящее время действующими нормативными правовыми актами не определена процедура взимания разовой платы за использование радиочастотного спектра, в связи с чем установить экономически обоснованный размер разовой платы применительно к каждому выдаваемому разрешению не представляется возможным.

В нарушение пункта 4 статьи 23 Закона «О связи» на момент проведения проверки разовая плата за использование радиочастотного спектра не взималась.

В нарушение пункта 4 статьи 23 Закона «О связи» Правительством Российской Федерации не установлен порядок взимания разовой платы за использование радиочастотного спектра.

Таким образом, с момента введения нормы взимания разовой платы за использование радиочастотного спектра с 2003 года и до настоящего времени, т.е. в течение 9 лет, федеральный бюджет недополучил значительный объем денежных средств.

Постановлением № 895 определено, что плата за использование радиочастотного спектра вносится в органы государственной радиочастотной службы, которые являются федеральными государственными унитарными предприятиями, подведомственными Роскомнадзору, но не являются администраторами доходов.

Нарушение порядка внесения платы за использование радиочастотного спектра является одним из оснований для прекращения действия лицензии на предоставление услуг связи, связанных с использованием радиочастотного спектра.

В целях реализации полномочий главного администратора доходов Роскомнадзор осуществляет учет и контроль правильности начисления, полноты и своевременности осуществления платежей в бюджет. Функции учета и контроля возложены на финансовое управление Роскомнадзора.

Прейскуранты «Тарифы на услуги по управлению использованием радиочастотного спектра» утверждены приказами Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства от 11 мая 2001 года № 513 и от 23 ноября 2003 года № 411 для каждого радиочастотного центра в округах и введены в действие с 15 мая 2001 года.

Сведения о принятых Роскомнадзором решениях по вопросам присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов доводятся до предприятий радиочастотной службы через ФГУП «Радиочастотный центр Центрального федерального округа» (далее - ФГУП «РЧЦ ЦФО»).

В ходе проверки были представлены ежемесячные и ежеквартальные отчеты о перечисленных в доход федерального бюджета суммах денежных средств с указанием операторов связи, суммах, подлежащих оплате за использование радиочастотного спектра, суммах и датах внесения платы операторами связи.

Согласно распоряжениям Роскомнадзора от 7 мая 2009 года № 05 и от 3 мая 2011 года № 5 отчеты представляются радиочастотными центрами федеральных округов в установленные сроки и позволяют контролировать полноту и своевременность внесения платы за использование радиочастотного спектра по выставленным предприятиями радиочастотной службы счетам, а также содержат информацию о денежных средствах, перечисленных в федеральный бюджет за текущий и предыдущий кварталы.

Порядок взаимодействия Роскомнадзора с предприятиями радиочастотной службы по осуществлению контроля оплаты выставленных счетов был рассмотрен на примере ФГУП «РЧЦ ЦФО».

За период с 21 сентября 2009 года по 28 ноября 2011 года специалистами ФГУП «РЧЦ ЦФО» установлено 60 случаев нарушений сроков внесения платы за использование радиочастотного спектра операторами связи, осуществляющими свою деятельность на территории Центрального федерального округа.

В результате проделанной ФГУП «РЧЦ ЦФО» работы по взысканию дебиторской задолженности на момент проверки практически все операторы внесли плату за использование радиочастотного спектра в доход федерального бюджета.

Таким образом, по состоянию на 28 ноября 2011 года задолженность перед федеральным бюджетом за указанный период составила 254084,27 рубля, или 0,01 % (от суммы, подлежащей к перечислению в федеральный бюджет за весь период).

Выборочная проверка отчетов об оплате счетов, представляемых предприятиями радиочастотной службы в Роскомнадзор, показала, что информация, содержащаяся в указанных отчетах, позволяет контролировать правильность начисления, полноту и своевременность осуществления платежей в бюджет по фактически оплаченным операторами связи счетам.

При этом информация о суммах, не перечисленных операторами связи в установленные сроки, в том числе задолженность перед федеральным бюджетом, в Роскомнадзоре отсутствует. В этой связи определить сумму недополученных средств в федеральный бюджет при проведении проверки не представилось возможным.

Следует также отметить, что имеющиеся многочисленные факты несвоевременной платы за использование радиочастотного спектра операторами связи свидетельствуют о недостаточно эффективной деятельности Роскомнадзора по осуществлению функций администратора доходов, что приводит к нарушению интересов федерального бюджета, так как 50 % платы подлежит перечислению в федеральный бюджет. Обращений предприятий радиочастотной службы в арбитражный суд о взыскании задолженности по оплате в судебном порядке и случаев приостановления либо лишения действия лицензии на предоставление услуг связи с использованием радиочастотного спектра, связанных с нарушением порядка внесения платы операторами связи, установлено не было.

По данным, представленным в ходе проверки, в 2010-2011 годах предприятиями радиочастотной службы в федеральный бюджет была перечислена часть прибыли в объемах, указанных в таблице:

	Перечислено в 2010 г. (за 2009 г.)	Перечислено в 2011 г. (за 2010 г.)
ФГУП «ГРЧЦ»	58513,37	175961,30
ФГУП «РЧЦ Уральского федерального округа»	68522,50	59699,30
ФГУП «РЧЦ Северо-Западного федерального округа»	23698,00	14409,00
ФГУП «РЧЦ Дальневосточного федерального округа»	3034,00	20705,00
ФГУП «РЧЦ Южного федерального округа»	50291,00	53572,00
ФГУП «РЧЦ Центрального федерального округа»	63895,75	64436,05
ФГУП «РЧЦ Сибирского федерального округа»	113444,43	121464,75
ФГУП «РЧЦ Приволжского федерального округа»	102328,90	102740,00
Итого	483727,95	612987,40

(тыс. руб.)

Таким образом, объем поступлений в федеральный бюджет части прибыли, перечисленной по результатам деятельности предприятий радиочастотной службы по итогам 2009 года, составил 483727,95 тыс. рублей, а 2010 года - 612987,40 тыс. рублей, увеличившись по сравнению с 2009 годом на 26,7 процента.

Вместе с тем анализ показателей, характеризующих результаты деятельности указанных предприятий, показал, что уровень рентабельности существенно различается по предприятиям. Уровень рентабельности в 2009 году составлял от 2,09 % (ФГУП «Радиочастотный центр Дальневосточного федерального округа») до 44,04 % (ФГУП «Радиочастотный центр Сибирского федерального округа»), в 2010 году - от 10,43 % (ФГУП «Радиочастотный центр Северо-Западного федерального округа») до 43,93 % (ФГУП «Радиочастотный центр Сибирского федерального округа»). Наиболее низкими показателями рентабельности характеризуются ФГУП «Радиочастотный центр Дальневосточного федерального округа», ФГУП «Радиочастотный центр Центрального федерального округа», ФГУП «Радиочастотный центр Северо-Западного федерального округа» (что может свидетельствовать также и о высоком уровне расходов на указанных предприятиях), наиболее высокими - ФГУП «Радиочастотный центр Сибирского федерального округа, ФГУП «Радиочастотный центр Приволжского федерального округа», ФГУП «Радиочастотный центр Уральского федерального округа».

В ходе контрольного мероприятия была осуществлена выборочная проверка формирования результатов финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «ГРЧЦ», в ходе которой выявлены факты, свидетельствующие о недостаточно эффективном управлении затратами предприятия со стороны Роскомнадзора и руководства самого предприятия, что привело к неэффективным расходам на его содержание.

Следует отметить, что выручка ФГУП «ГРЧЦ» в основном формируется за счет поступлений платы за оказание услуг по экспертизе электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств, а ее объем в среднем составляет около 2,0 млрд. рублей в год. При этом рентабельность ФГУП «ГРЧЦ» составила в 2009 году 11,64 %, в 2010 году - 31,64 %, что говорит о достаточно высоком уровне расходов предприятия.

Анализ затрат ФГУП «ГРЧЦ» в проверяемом периоде показал следующее.

Существенную долю затрат предприятия составляют расходы на аренду помещений ФГУП «ГРЧЦ» (10 %, включаемых в себестоимость затрат: 16,9 % (250,8 млн. рублей) - в 2009 году, 12,7 % (163,9 млн. рублей) - в 2010 году и 11,9 % (116,0 млн. рублей) - в истекшем периоде 2011 года, всего в проверяемом периоде - 639,9 млн. рублей). При этом сопоставление фактической стоимости аренды с уровнем цен, сложившихся на текущий момент на рынке аренды недвижимости нежилых помещений, показало, что в проверяемом периоде ФГУП «ГРЧЦ» арендовал помещения по ценам либо превышающим рыночные значения, либо на уровне верхней планки рыночного значения.



Кроме того, необходимо учесть, что в 2009 году за счет средств предприятия были произведены неотделимые улучшения (установка систем кондиционирования, пожаротушения, капитальные вложения и другие) арендуемых помещений на общую сумму 139 млн. рублей, возмещение которых арендодателем арендатору в соответствии с условиями договора аренды нежилых помещений от 2 сентября 2007 года № 05/67А не предусмотрено.

При этом, как установлено в ходе проверки, при осуществлении сделок по аренде имели место многочисленные факты нарушений действующего законодательства в части их согласования.

В проверяемом периоде предприятием осуществлялись закупка автомобилей, продажа числившихся на его балансе автомобилей.

Объем затрат предприятия на приобретение автомобилей в проверяемом периоде был достаточно существенным и составил 36,4 млн. рублей (в том числе: в 2009 году - 12,5 млн. рублей, в 2010 году - 14,1 млн. рублей и в 2011 году - 9,8 млн. рублей).

В ходе проверки выявлено, что в нарушение статьи 23 Федерального закона Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» не было получено согласие Роскомнадзора на покупку в 2009 году 2 автомобилей INFINITY M35 ELITE (договора купли-продажи, заключенные ФГУП «ГРЧЦ» с ООО «Дженсер сервис» от 1 сентября 2009 года № 09.3.136153, от 7 сентября 2009 года № 08.11.136194) на общую сумму 4,24 млн. рублей (включая НДС).

Проверка осуществленных предприятием операций по продаже числившихся на его балансе автомобилей показала, что в большинстве случаев указанные автомобили были оценены и проданы по цене существенно ниже рыночной стоимости. При продаже автомобилей по рыночной стоимости выручка ФГУП «ГРЧЦ» от продажи автомобилей могла быть увеличена минимум на 1,5 млн. рублей.

В проверяемом периоде ФГУП «ГРЧЦ» осуществляло затраты на проведение ремонтных работ.

В частности, на основании договоров подряда, заключенных ФГУП «ГРЧЦ», были произведены ремонтные работы для Ситуационного центра по адресу: г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7, стр. 2.

Помещения по указанному адресу общей площадью 547,4 кв. м (4 этаж, помещение 3) были переданы в хозяйственное ведение ФГУП «ГРЧЦ» распоряжением Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 3 июня 2009 года № 530-р.

Однако, как установлено в ходе проверки, до настоящего времени государственная регистрация права хозяйственного ведения ФГУП «ГРЧЦ» на вышеуказанные помещения в нарушение требований Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не осуществлена.

ФГУП «ГРЧЦ» письмами от 22 июля 2010 года № 52155 и от 31 мая 2011 года № 33551 запросило у Роскомнадзора комплект документов, необ-

ходимых для государственной регистрации права хозяйственного ведения на указанные помещения в соответствии со статьей 131 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Как следует из ответа Роскомнадзора в адрес ФГУП «ГРЧЦ» (письмо от 17 июня 2011 года № ШР-12632), по состоянию на 15 июня 2011 года в соответствии с пунктом 5 распоряжения Росимущества от 15 августа 2008 года № 1253-р «О размещении Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, федерального государственного учреждения «Российское театральное агентство» были проведены следующие мероприятия:

- в 2009 году представлены и подписаны представителями Территориального управления Росимущества по г. Москве и Россвязьнадзора акты о передаче объекта недвижимого имущества, расположенного по адресу: г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7, стр. 2;

- в 2009 году объект зарегистрирован в реестре федерального имущества в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 447;

- в 2009 году представлены документы в управление Росреестра по г. Москве на регистрацию права оперативного управления Роскомнадзора на указанный объект;

- в 2010 году государственная регистрация права оперативного управления приостановлена в связи с тем, что в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним регистрация права оперативного управления Минкультуры России на данное здание не прекращена;

- в конце 2010 года Минкультуры России подало документы в Росреестр на погашение права оперативного управления;

- в конце марта 2011 года право оперативного управления Минкультуры России на данное здание прекращено;

- в апреле 2011 года Роскомнадзор заказал в МосгорБТИ документы технической инвентаризации административного здания, в июне 2011 года получены документы технической инвентаризации части административного здания.

Для завершения процедуры регистрации права оперативного управления на часть административного здания Роскомнадзору необходимо представить в управление Росреестра по г. Москве данные обо всех организациях, расположенных в административном здании. По информации Роскомнадзора, все документы на составные части административного здания получены, за исключением документов от Минкультуры России, несмотря на обращения Роскомнадзора. В этой связи Роскомнадзор указал, что требуемые ФГУП «ГРЧЦ» документы могут быть предоставлены только после окончания процедуры регистрации в управлении Росреестра по г. Москве.

Следует также отметить, что согласно представленным в ходе проверки документам (протокол совещания по организации работ создания Ситуационного центра Роскомнадзора от 28 декабря 2009 года под председательством заместителя руководителя Роскомнадзора А.И. Катулевского) Ситуационный центр создавался с целью выполнения своих функциональных обязанностей Роскомнадзо-

ром. Таким образом, финансирование указанных расходов за счет средств ФГУП «ГРЧЦ» было необоснованным. При этом выбор подрядной организации ООО «Микротест», с которой Роскомнадзор поручил ФГУП «ГРЧЦ» заключить договор на выполнение работ по созданию Ситуационного центра, был произведен на безальтернативной основе в обход конкурсных процедур.

В проверяемом периоде за счет прибыли ФГУП «ГРЧЦ» были проведены ремонтные работы в помещениях, в том числе, расположенных на 5, 7 и 8 этажах здания по адресу: г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7, стр. 2, не отнесенных в хозяйственное ведение ФГУП «ГРЧЦ», а переданных в оперативное управление Роскомнадзору, что также свидетельствует о неэффективном использовании ресурсов предприятия.

Согласно данным, полученным в ходе проверки, общая сумма расходов на осуществление ремонтных работ в помещениях по адресу: г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7, стр. 2, составила порядка 215 млн. рублей. Вместе с тем, учитывая отсутствие до настоящего времени у ФГУП «ГРЧЦ» правоустанавливающих документов на указанные помещения, осуществление данных затрат за счет средств предприятия является необоснованным, так как неоформленное должным образом право хозяйственного ведения позволяет Росимуществу перераспределить указанное федеральное имущество другому балансодержателю.

Таким образом, общая сумма неэффективных расходов ФГУП «ГРЧЦ» на проведение ремонтных работ, оплату аренды по ценам, превышающим среднерыночные значения, недополученные доходы при продаже автомобилей по ценам ниже рыночных в проверяемом периоде, по оценке, составила порядка 350 млн. рублей.

Следует отметить, что в 2011 году в структуре ФГУП «ГРЧЦ» на основании приказов предприятия были созданы отдел экспертной проверки, регистрации и учета радиочастотных заявок, а также отдел мониторинга и обеспечения Ситуационного центра, сотрудники которых размещены по адресу: г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7, стр. 2. Анализ возложенных в соответствии с утвержденными приказами ФГУП «ГРЧЦ» положениями на указанные отделы задач и функций показал, что ряд из них (такие как проведение предварительной экспертизы заявлений о предоставлении лицензий на оказание услуг связи, организация контроля за прохождением процедуры согласования радиочастотных заявок в Минобороны России и ФСО России, своевременное доведение приказов, распоряжений и указаний до предприятий радиочастотной службы и контроль их исполнения) не предусмотрен Положением о радиочастотной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2005 года № 279, и действующими нормативными правовыми документами отнесены к функциональным обязанностям Роскомнадзора. Как следует из пояснений, представленных ФГУП «ГРЧЦ» к акту (письмо от 19 декабря 2011 года № 93520), в настоящее время ведется работа по устранению указанных несоответствий.

**4.** В соответствии с пунктом 5.3.2 Положения о Роскомнадзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 228, Роскомнадзор организует деятельность радиочастотной службы.

В целях обеспечения реализации данного полномочия приказом Роскомнадзора от 28 мая 2010 года № 324 «Об утверждении положений об управлениях Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» за управлениями Роскомнадзора закреплены определенные функции по организации и контролю деятельности радиочастотной службы в рамках своей компетенции.

Проверка показала, что в рамках своей компетенции подразделения Роскомнадзора в проверяемом периоде осуществляли необходимую работу по организации и контролю деятельности радиочастотной службы.

Роскомнадзор осуществляет полномочия представителя собственника имущества подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий.

Во исполнение Федерального закона от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и постановления Правительства Российской Федерации от 3 марта 2004 года № 739 приказом Роскомнадзора от 6 мая 2009 года № 55 «О создании комиссии по согласованию совершения сделок федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» утвержден порядок согласования совершения сделок федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Роскомнадзора, создана комиссия по согласованию совершения сделок федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Роскомнадзора. Приказом Роскомнадзора от 5 июля 2011 года № 525 утвержден состав указанной комиссии.

Как установлено в ходе выборочной проверки в ФГУП «ГРЧЦ», в проверяемом периоде указанные согласования оформлялись письмами Роскомнадзора в адрес ФГУП «ГРЧЦ» с указанием на отсутствие возражений на заключение договора. Выборочная проверка показала, что указанные письма в основном не содержат ссылок на соответствующие обращения ФГУП «ГРЧЦ», наименование контрагента при совершении сделок, а в отдельных случаях отсутствует точное указание предмета сделки.

Ежегодно в установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2002 года № 228 «О мерах по повышению эффективности использования федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении федеральных государственных унитарных предприятий» сроки Роскомнадзор утверждает программы деятельности предприятий и вносит корректировки в утвержденные программы деятельности.

Анализ плановых и фактических показателей деятельности, приведенных в утвержденных Программах деятельности предприятий радиочастотной службы на 2009-2010 годы, показал, что в большинстве случаев фактические показатели выручки и прибыли превышают плановые показатели.

В частности, существенное превышение фактического показателя прибыли отмечено по ФГУП «ГРЧЦ» в 2009 году (273,57 %) и в 2010 году (454 %). Дан-

ный факт может свидетельствовать также и о недостаточном качестве планирования показателей деятельности предприятий.

В ходе проверки были рассмотрены вопросы согласования приобретения предприятиями радиочастотной службы программного обеспечения.

В проверяемом периоде ФГУП «ГРЧЦ» была осуществлена закупка программного обеспечения для целей расчета электромагнитной совместимости заявленных радиоэлектронных средств с действующими радиоэлектронными средствами производства LS Telcom AG, Германия, на сумму свыше 70 млн. рублей. Кроме того, приобретение указанного программного обеспечения, помимо затрат на его приобретение, повлекло за собой дополнительные затраты, связанные с адаптацией, обучением сотрудников предприятия, как минимум, в объеме 7,7 млн. рублей.

Как установлено в ходе проверки, вопрос выбора конкретного программного обеспечения для целей обеспечения основного вида деятельности предприятия в программе не обуславливался (в программе деятельности ФГУП «ГРЧЦ» на 2010 год в первоначальной редакции содержится только ссылка на возможность выбора в качестве одного из вариантов продукта LS Telcom AG) и согласовывался предприятием с Роскомнадзором только в случае осуществления закупки на сумму свыше 10 % от уставного капитала предприятия.

По запросу Счетной палаты Российской Федерации была проведена демонстрация функциональных возможностей указанного программного обеспечения, в ходе которой были выявлены недостатки ее применения, в частности:

- субъективный подход при введении специальных характеристик принимающих и передающих устройств;
- отсутствие возможности автоматического поиска свободного радиочастотного канала;
- невозможность получения конечного результата в автоматическом режиме (в связи с отсутствием адаптации к внутренним требованиям по отчетным документам).

Однако в рамках проверки оценить функциональную потребность в приобретении указанного программного обеспечения и, соответственно, обоснованность затрат на его приобретение не представилось возможным ввиду необходимости специальной экспертной оценки.

По материалам, полученным в ходе проверки, в докладной записке за подписью заместителя руководителя Роскомнадзора А.И. Катулевского от 17 ноября 2010 года № 1870 «О приобретении расчетных программ производства LS Telcom AG» руководитель Роскомнадзора С.К. Ситников был проинформирован о том, что ФГУП «ГРЧЦ» приняло решение о переходе на использование программного обеспечения производства немецкой компании LS Telcom AG в целях расчета ЭМС.

Как следует из указанной докладной записки, при внедрении программного обеспечения были выявлены дополнительные сложности и проблемы, связан-

ные с адаптацией программного обеспечения под особенности принятых в Российской Федерации правил расчета электромагнитной совместимости, интеграцией с эксплуатируемыми в ФГУП «ГРЧЦ» информационными системами, конвертацией картографической информации, а также реализацией требуемых форматов исходных и выходных данных. В связи с чем потребовалось время для адаптации программного обеспечения.

Тем не менее, в докладной записке было указано на целесообразность поручить генеральным директорам радиочастотных центров федеральных округов Российской Федерации в срок до 26 ноября 2010 года представить предложения по количеству и о видах лицензий на использование программных продуктов LS Telcom AG, необходимых для проведения расчетов ЭМС РЭС децентрализованного назначения.

В этой связи Роскомнадзором были даны соответствующие указания руководителям радиочастотных центров.

Согласно письму ФГУП «РЧЦ ЦФО» от 25 ноября 2010 года № 23-01-02/17719, в Роскомнадзор в соответствии с данными указаниями на основании предварительного расчета стоимости программного обеспечения частотно-территориального планирования и анализа радиосетей с использованием программных продуктов LS Telcom AG сообщалось, что потребность составит 76 лицензий LS Telcom AG, предполагаемые затраты для приобретения которых составят 2702500 евро.

При этом, по информации сотрудников Роскомнадзора, данной в ходе проверки, сведения о программном обеспечении, используемом предприятиями радиочастотной службы для осуществления основных видов деятельности (в частности, проведения экспертизы ЭМС), в Роскомнадзоре отсутствуют и не систематизируются.

Как показала проверка, на текущий момент предприятия радиочастотной службы для расчета ЭМС используют различные программные продукты, какая-либо интеграция данной деятельности отсутствует.

В то же время следует отметить, что услуга по расчету электромагнитной совместимости в соответствии с вышеупомянутыми постановлениями Правительства Российской Федерации № 352 и № 984 включена в перечень обязательных государственных услуг, оказываемых на платной основе. Радиочастотная служба в соответствии с действующими нормативными документами наделена монопольным правом на оказание данной государственной услуги. Следовательно, порядок и методы оказания государственной услуги должны быть определены и согласованы государством.

В соответствии с Положением о ГКРЧ к функциям ГКРЧ относятся определение и реализация технической политики в области использования радиочастотного спектра и обеспечения электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств, а также обобщение опыта применения новейших технологий в процессах регулирования и использования радиочастотного спектра и разработка на его основе рекомендаций по созданию и развитию единой автоматизированной системы управления использованием радиочастотного спектра в Российской Федерации.

ГКРЧ, в частности, имеет следующие полномочия:

- установление критериев и методов оценки электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств в целях распределения и использования радиочастотного спектра;
- установление порядка рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот, присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств различного назначения.

В Положении о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утвержденном решением ГКРЧ от 23 августа 2010 года № 10-08-01, установлено, что методики расчета ЭМС заявленных РЭС гражданского назначения с действующими и планируемыми для использования РЭС гражданского назначения и нормы частотно-территориального разнеса также утверждаются решениями ГКРЧ.

Тем не менее, вопрос приобретения рассматриваемого программного обеспечения для расчета электромагнитной совместимости в целях проведения экспертизы, необходимой для принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов, и соответствия его методикам ни предприятием, ни Роскомнадзором на рассмотрение ГКРЧ не выносился.

Материалы, свидетельствующие о проведении анализа соответствия программного обеспечения требованиям и положениям действующих в Российской Федерации нормативных документов, в частности, утвержденных решениями ГКРЧ, в ходе проверки не представлялись.

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

**Цель 2. Проанализировать обеспечение в процессе  
регистрационной и разрешительной деятельности в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций  
добросовестной и эффективной конкуренции, баланса экономических  
интересов между взаимодействующими субъектами, реализации права  
доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом  
государственных приоритетов**

1. В целях обеспечения не дискриминационного доступа к сетям связи Роскомнадзором совместно с радиочастотной службой проводится работа по созданию равных условий доступа к сети связи общего пользования и выделенным сетям связи для возмездного оказания услуг связи с учетом государственных приоритетов. Одной из функций Роскомнадзора по данному направлению дея-

тельности является функция по ведению реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования.

Сбор и обработка информации для ведения реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, осуществляется в электронном виде с сохранением данных на электронных носителях. В настоящее время в реестре имеются 172 учетные записи по географически определяемым зонам нумерации Российской Федерации, на основании которых в реестр включены 20 операторов связи.

Реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, ведется в электронном виде и размещается на официальном сайте Роскомнадзора.

Роскомнадзор проводит аналитическую работу по проверке установленных и опубликованных операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования, условий присоединения других сетей электросвязи к своей сети электросвязи в части использования сетевых ресурсов и пропуска трафика, включающие в себя общие технические, экономические, информационные условия.

В соответствии с требованиями статьи 19 Закона «О связи» операторы, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования, публикуют указанные условия присоединения в течение 7 дней после установления и направляют их в Роскомнадзор.

В случае выявления несоответствия условий присоединения требованиям нормативных правовых актов Роскомнадзор выдает мотивированное предписание об устранении указанных несоответствий.

В 2009-2011 годах (по состоянию на 10 ноября 2011 года) нарушений со стороны операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, не выявлено.

Исполнение функций по обеспечению недискриминационного доступа к сети связи общего пользования осуществляется также путем рассмотрения обращений операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия.

Рассмотрение указанных обращений операторов связи осуществляется на основании административного регламента Роскомнадзора по исполнению государственной функции (предоставлению государственной услуги) по рассмотрению обращений операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и взаимодействия операторов связи, принятию по ним решений и выдаче предписаний в соответствии с федеральными законами, приказом Минкомсвязи России от 16 августа 2010 года № 107.

**2.** Деятельность Роскомнадзора в проверяемом периоде была направлена на достижение следующих целей:

- обеспечение потребностей общества в качественных услугах связи и информационно-коммуникационных технологиях;
- содействие развитию массовых коммуникаций и обеспечению свободы массовой информации; реализации гражданами свобод слова и творчества;



- обеспечение защиты прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну;

- обеспечение прозрачности деятельности.

Основные задачи, решаемые Роскомнадзором в проверяемом периоде для достижения целей:

- обеспечение защиты прав, законных интересов граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и экономических интересов государства на рынках телекоммуникаций и средств массовой информации;

- обеспечение защиты прав субъектов персональных данных;

- повышение эффективности контроля и надзора за соблюдением законодательства в установленных сферах деятельности, оптимизация деятельности;

- организация государственного контроля в сфере информационных технологий;

- снижение административного давления на участников рынков вещания и телекоммуникаций в процессе регистрационных и разрешительных процедур, а также в ходе осуществления государственного контроля (надзора);

- организация деятельности по противодействию коррупции, исключению влияния ведомственных интересов на организацию лицензирования, регистрационно-разрешительных процедур и государственного контроля и надзора во всех сферах деятельности;

- обеспечение взаимодействия с органами исполнительной власти, а также обеспечение комплексного подхода к использованию сил и средств, необходимых для исполнения полномочий;

- участие в мероприятиях, проводимых в рамках административной реформы.

Достижение поставленных целей и решение основных задач осуществлялось в ходе выполнения решений Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, полномочий, возложенных на Роскомнадзор постановлением № 228, мероприятий плана деятельности и плана проведения проверок на соответствующий год Роскомнадзора.

Мероприятия плана деятельности и плана проведения плановых проверок в проверяемом периоде выполнены.

Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия (при наличии): акт по результатам контрольного мероприятия в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 12 декабря 2011 года (от 19 декабря 2011 года № КМ-989/06-01) подписан без замечаний, акт по результатам контрольного мероприятия в федеральном государственном унитарном предприятии «Главный радиочастотный центр» от 12 декабря 2011 года (от 16 декабря 2011 года № КМ-987/06-01) подписан с пояснениями (письмо от 19 декабря 2011 года № 93520).

## **Выводы**

**1.** Анализ нормативных правовых документов, регламентирующих регистрационную и разрешительную деятельность в сфере связи, информационных

технологий и массовых коммуникаций, показал, что существующая нормативно-правовая база не в полной мере обеспечивает добросовестную и эффективную конкуренцию при использовании радиочастотного спектра.

**2.** В соответствии с пунктом 1 статьи 24 Закона «О связи» право на использование радиочастотного спектра предоставляется посредством реализации двух государственных функций: выделения полос радиочастот и присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов.

Выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения в соответствии с пунктом 2 статьи 24 Закона «О связи» осуществляется ГКРЧ. Принятие решений о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов осуществляется Роскомнадзором с учетом результатов экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами.

Экспертиза проводится предприятиями радиочастотной службы во исполнение Положения о радиочастотной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2005 года № 279 (пункт 4 «г»).

**3.** В нарушение постановлений Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2009 года № 984, от 6 мая 2011 года № 352 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг» до настоящего времени не утверждена методика расчета платы за оказание платных услуг по экспертизе возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами.

**4.** 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 радиочастотным спектром 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.

**5.** Деятельность Роскомнадзора по созданию равных условий доступа к сети связи осуществляется посредством выдачи разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов и лицензий на оказание услуг связи.

**6.** Проверка показала, что в большинстве своем деятельность Роскомнадзора по выдаче разрешений на использование радиочастотных каналов сводится к технической реализации частных решений ГКРЧ о выделении радиочастотных каналов в пользу конкретных юридических лиц. Основная часть (90 %) решений Роскомнадзора о присвоении радиочастот или радиочастотных каналов принимается на основании частных 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 приводят к правовым коллизиям с нормами процессуального законодательства.

**7.** При существующей системе выделения полос радиочастот конкретному заявителю возникают административно обусловленный дефицит в свободных полосах радиочастот и коррупционные риски при их распределении, что приводит к неэффективному использованию радиочастотного спектра. Переход к системе принятия ГКРЧ решений о выделении полос радиочастот неопределенному кругу лиц позволит устранить коррупционную составляющую при распределении радиочастотного спектра, повысить конкурентность данной деятельности, перейти к ускоренному освоению радиочастотного спектра, в том числе с учетом принципа технологической нейтральности. Одновременно это позволит существенно сократить сроки и количество административных процедур, связанных с получением прав доступа к использованию радиочастотного спектра.

**8.** 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, что в значительной мере повышает коррупционные риски.

**9.** Правилами проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8, не определены критерии отбора конкурсантов, а также методика проведения такого отбора, что приводит к выбору победителей конкурсных процедур на основе субъективного мнения членов конкурсной комиссии. При этом регламентирующие документы, устанавливающие права и обязанности работы конкурсной комиссии, а также порядок ее деятельности отсутствуют.

**10.** При проведении выборочных проверок работы конкурсных комиссий в части оценки заявок претендентов, соблюдения требований конкурсной документации при определении комиссиями балльной оценки претендентов по заданным критериям, а также процедуры принятия решения, организации и проведения Роскомнадзором конкурсов выявлены нарушения требований пункта 6 постановления Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 года № 8, статьи 32 Закона «О связи» (срок принятия решения о выдаче лицензии), а также существенные недостатки в работе конкурсных комиссий.

**11.** Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26 июня 1999 года № 698 «О проведении конкурсов на получение права на наземное эфирное телерадиовещание, а также на разработку и освоение нового наземного радиочастотного канала для целей телерадиовещания» источником финансирования работ по разработке новых радиочастотных каналов должны являться конкурсные взносы победителей конкурсов на право телерадиовеща-

ния и на разработку новых радиочастотных каналов, которые администрируются Минкомсвязи России.

Средства, полученные Минкомсвязи России в виде единовременной платы, как показали проверки Счетной палаты Российской Федерации, в полном объеме перечислялись в доход федерального бюджета и не использовались по своему целевому назначению, определяющему ее фактический размер. На практике 99 % работ по разработке радиочастотных каналов, в частности, по экспертизе электромагнитной совместимости, осуществляет ФГУП «ГРЧЦ».

В результате имеет место факт оплаты юридическими лицами работ по разработке новых радиочастотных каналов дважды; первый раз - в составе единовременной платы и второй раз - в рамках гражданско-правовых договоров оказания услуг с ФГУП «ГКРЧ». Данная правовая неопределенность может привести к судебным разбирательствам и обращениям взысканий на средства федерального бюджета.

**12.** Существенным недостатком нормативного правового регулирования использования радиочастот является отсутствие утвержденной методики расчета размера единовременной платы за получение права на наземное эфирное теле-радиовещание и разработку новых радиочастотных каналов, а также отсутствие четких критериев определения победителя конкурса на право телерадиовещания, что создает коррупционные риски при проведении конкурсных процедур.

**13.** В нарушение пункта 4 статьи 23 Закона «О связи» на момент проведения проверки порядок взимания разовой платы за использование радиочастотного спектра Правительством Российской Федерации не установлен, разовая плата за использование радиочастотного спектра не взималась.

Таким образом, с момента введения указанной нормы взимания разовой платы за использование радиочастотного спектра с 2003 года и до настоящего времени, т.е. в течение 9 лет, федеральный бюджет недополучил значительный объем средств.

**14.** Как установлено в ходе проверки, 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 вынесение данного вопроса на рассмотрение ГКРЧ и согласование применения единого программного обеспечения для расчета электромагнитной совместимости на всей территории Российской Федерации.

**15.** Целесообразность приобретения предприятиями радиочастотной службы программного обеспечения иностранного производства на сегодняшний день экономически не обоснована. Материалы, свидетельствующие о проведении анализа соответствия иностранного программного обеспечения требованиям и положениям действующих в Российской Федерации нормативных правовых документов, в частности, утвержденных решениями ГКРЧ, отсутствуют. Применение программного обеспечения иностранного производства повлекло за собой дополнительные затраты на адаптацию и обучение специалистов. При этом в ходе демонстрации функциональных возможностей указанного программного обеспечения были выявлены недостатки его применения, в частности:

- субъективный подход при введении специальных характеристик принимающих и передающих устройств;

- отсутствие возможности автоматического поиска свободного радиочастотного канала;

- невозможность получения результата расчетов электромагнитной совместимости в автоматическом режиме (в связи с отсутствием адаптации к требованиям внутренних нормативных документов).

Вместе с тем в рамках проверки оценить функциональную потребность в приобретении указанного программного обеспечения и, соответственно, обоснованность затрат на его приобретение не представилось возможным ввиду необходимости специальной экспертной оценки.

**16.** Применявшаяся в 2009-2010 годах договорная схема оказания услуг по определению условий электромагнитной совместимости планируемых радиоэлектронных средств, используемых для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка, являлась необоснованной и противоречащей Положению о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот, утвержденного решением ГКРЧ от 26 февраля 2008 года № 08-23-02-001. Участие на платной основе в данном процессе ФГУ «ФГНИИЦ РЭБ ОЭСЗ» Минобороны России, а также порядок определения платы за оказанные услуги действовавшими нормативными правовыми документами не предусматривались.

**17.** Выручка ФГУП «ГРЧЦ» в основном формируется за счет поступления платы за оказание услуг по экспертизе электромагнитной совместимости ра-

диоэлектронных средств, а ее объем в среднем составляет около 2,0 млрд. рублей в год. Вместе с тем выборочная проверка финансово-хозяйственной деятельности ФГУП «ГРЧЦ» в проверяемом периоде выявила факты, свидетельствующие о недостаточно эффективном управлении затратами предприятия со стороны Роскомнадзора и руководства самого предприятия, что привело к неэффективным расходам на его содержание в объеме около 360 млн. рублей. В частности, в связи с отсутствием надлежаще оформленного права хозяйственного ведения на переданные ФГУП «ГРЧЦ» помещения были произведены необоснованные затраты по ремонту и оборудованию указанных помещений на общую сумму свыше 215 млн. рублей. Кроме того, при осуществлении сделок по аренде, приобретению и продаже автомобилей имели место многочисленные факты отклонения их стоимости от рыночной, а также нарушения действующего законодательства в части их согласования.

### **Предложения**

- 1.** Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.
- 2.** Направить представление в Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций по нарушениям и недостаткам, установленным в ходе контрольного мероприятия.
- 3.** Направить информационное письмо в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.
- 4.** Включить в План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год контрольное мероприятие по вопросам деятельности Государственной комиссии по радиочастотам.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**М.И. БЕСХМЕЛЬНИЦЫН**