

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«22» декабря 2017 г.

№ ОМ- 153/02/1-04

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг обеспечения подключения в 2017 году больниц и поликлиник к скоростному интернету»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 8 декабря 2017 г. № 68К (1213), п.4)

1. Основание для проведения мероприятия: пункт 3.14.0.6 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2017 год.

2. Предмет мероприятия: процесс подключения больниц и поликлиник к скоростному интернету.

3. Цель мероприятия: мониторинг и проверка реализации мероприятий по подключению больниц и поликлиник к скоростному интернету.

4. Объект мероприятия: Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

5. Исследуемый период: истекший период 2017 года.

6. Сроки проведения мероприятия: февраль – декабрь 2017 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия:

7.1 – 7.2. Анализ нормативных правовых актов, регулирующих процесс обеспечения подключения медицинских организаций к скоростному интернету, и анализ выполнения мероприятий, предусмотренных планом-графиком подключения в 2017 – 2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету, показал.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года указано на

необходимость подключения в период 2017 – 2018 годов к скоростному интернету больниц и поликлиник страны в целях внедрения практики консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий.

В целях реализации Послания Президентом Российской Федерации было поручено:

Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и в срок до 15 марта 2017 года утвердить план-график подключения в 2017 – 2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету (пункт 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346);

Правительству Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить подключение в 2017 – 2018 годах больниц и поликлиник к скоростному интернету в соответствии с планом-графиком, предусмотренным пунктом 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. (подпункт «а» пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346).

Подготовка проекта плана-графика подключения больниц и поликлиник к скоростному интернету Правительством Российской Федерации поручена Минкомсвязи России совместно с Минздравом России и Минфином России¹.

Первоначальная редакция проекта плана-графика разработана Минкомсвязью России совместно с Минздравом России и представлена² в Правительство Российской Федерации 15 февраля 2017 года. Минфин России

¹ Перечень поручений Председателя Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 г. № ДМ-П13-7461.

² Письмо Минкомсвязи России от 15 февраля 2017 г. № НН-П19-074-3408.

проинформировал³ Минкомсвязь России о невозможности согласования плана-графика в отсутствие решения о механизмах и источниках финансового обеспечения мероприятий.

Представленный проект плана-графика также не содержал перечня медицинских организаций и сроков их подключения к сети «Интернет» в разрезе субъектов Российской Федерации и был возвращен Правительством Российской Федерации в Минкомсвязь России на доработку.

В нарушение пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346 план-график подключения больниц и поликлиник к скоростному интернету Правительством Российской Федерации по состоянию на ноябрь 2017 года не утвержден.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что сформированный Минздравом России перечень медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения и их структурных подразделений, требующих подключения к сети «Интернет», с января 2017 года неоднократно уточнялся и по состоянию на сентябрь 2017 года предусматривает 13 874 медицинские организации. Минздравом России проводится работа с субъектами Российской Федерации по уточнению перечня медицинских организаций, планируемых к подключению к сети «Интернет» в 2018 году.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 1 июля 2017 г. № Пр-1250 Правительству Российской Федерации в месячный срок было необходимо определить единственного исполнителя осуществляемых Минкомсвязью России в 2017 году закупок работ по подключению бюджетных медицинских организаций к сети «Интернет», предусмотрев установление требований к скорости передачи данных в названной сети, достаточной для внедрения практики консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских

³ Письмо Минфина России от 24 марта 2017 г. № 12-03-09/17508.

технологий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. № 2094-р ПАО «Ростелеком» определено единственным исполнителем осуществляемых Минкомсвязью России в 2017 году закупок услуги по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» со скоростью передачи данных не менее 10 Мбит/с с использованием волоконно-оптических каналов связи или со скоростью не менее 1 Мбит/с с использованием спутниковых линий связи.

Проект указанного распоряжения внесен Минкомсвязью России в Правительство Российской Федерации 26 сентября 2017 года, то есть с нарушением установленного поручением Президента Российской Федерации от 1 июля 2017 г. № Пр-1250 срока почти на 2 месяца.

7.3. По результатам проведения оценки объема средств, направляемых на финансовое обеспечение мероприятий по подключению больниц и поликлиник к скоростному интернету за счет средств федерального бюджета, предусмотренных Минкомсвязи России, установлено следующее.

На начало 2017 года Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» бюджетные ассигнования на реализацию мероприятий по подключению больниц и поликлиник к скоростному интернету предусмотрены не были.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1604-р Минкомсвязи России из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2017 году выделены бюджетные ассигнования в размере 5 459,6 млн. рублей на финансирование расходов по обеспечению подключения медицинских организаций к сети «Интернет», имея в виду организацию 3 942 точек подключения.

Проект распоряжения Правительства Российской Федерации о

выделении Минкомсвязи России в 2017 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований в размере 5,46 млрд. рублей на финансирование расходов по обеспечению подключения медицинских организаций к сети «Интернет» был подготовлен Минкомсвязью России и внесен⁴ в Правительство Российской Федерации в июле 2017 года. Одновременно проект распоряжения и обосновывающие материалы к нему были направлены⁵ в Счетную палату Российской Федерации.

По результатам анализа представленных материалов позиция Счетной палаты Российской Федерации о недостаточном уровне проработки финансово-экономического обоснования была направлена в Правительство Российской Федерации письмом от 18 июля 2017 г. № 01-2555/02/1-04, в том числе отмечено следующее.

Суммарная потребность в бюджетных ассигнованиях в 2017 – 2018 годах на финансовое обеспечение подключения медицинских организаций к сети «Интернет», заявленная Минкомсвязью России, составляет 19,3 млрд. рублей, из них в 2017 году – 5,5 млрд. рублей, в 2018 году – 13,8 млрд. рублей.

В структуру стоимости услуг включены:

стоимость работ по проектированию в объеме 1,8 млрд. рублей (в том числе в 2017 году – 0,5 млрд. рублей);

стоимость работ по организации ВОЛС, кабельной канализации и кабельных вводов в объеме 17,3 млрд. рублей (в том числе в 2017 году – 4,9 млрд. рублей);

стоимость оборудования сети передачи данных в объеме 0,2 млрд. рублей (в том числе в 2017 году – 0,05 млрд. рублей).

Стоимость работ по организации отдельных типов инфраструктур по субъектам Российской Федерации принята на уровнях, сложившихся в

⁴ Письмо Минкомсвязи России от 5 июля 2017 г. № НН-П19-025-15940.

⁵ Письмо Минкомсвязи России от 7 июля 2017 г. № ДА-П19-026-16121.

рамках соответствующих закупочных процедур, проведенных ПАО «Ростелеком» в 2016 году, либо на уровне начальной (максимальной) цены в случае, если такие процедуры не завершены. Выборочный анализ приведенных в финансово-экономическом обосновании ссылок на закупочные процедуры ПАО «Ростелеком» не позволил подтвердить обоснование заявленной стоимости работ.

Так, стоимость работ по организации ВОЛС в Волгоградской области составляет 311,1 тыс. руб./км. Согласно данным сайта электронной торговой площадки⁶ ПАО «Ростелеком» осуществлен запрос котировок от 29 ноября 2016 года на строительство «последних миль» с начальной (максимальной) ценой 300 000,0 тыс. рублей, по итогам которого заключено 4 договора на общую сумму 228 559,3 тыс. рублей. В материалах к запросу котировок не содержится информация о количестве объектов подключения, и рассчитать стоимость работ по организации 1 км ВОЛС не представляется возможным.

Стоимость аналогичных работ в соседних регионах варьируется в широких пределах. Так, в областях, граничащих с Волгоградской областью, выявлена разница, превышающая 50%, например: в Астраханской области стоимость работ по организации прокладки волоконно-оптического кабеля по зданию составляет 510,0 тыс. руб./км, что на 64% больше, чем в Волгоградской области, в Саратовской области – 124,1 тыс. руб./км, что на 60% меньше, чем в Волгоградской области.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия Минкомсвязью России по запросу Счетной палаты Российской Федерации была предоставлена копия письма Минкомсвязи России от 26 сентября 2017 г. № НН-П19-025-22924, направленного в Правительство Российской Федерации с проектом распоряжения об определении ПАО «Ростелеком» единственным исполнителем осуществляемых Минкомсвязью России в 2017 году закупок услуги по обеспечению подключения медицинских организаций к сети «Интернет» (далее – проект

⁶ <http://tender.otc.ru/main/auction/Trade/View.aspx?Id=4143514>.

распоряжения о единственном исполнителе). По результатам анализа представленных материалов установлено следующее.

Проект распоряжения о единственном исполнителе был согласован Минздравом России⁷ и ФАС России⁸. Информация о согласовании Минфином России отсутствует.

Согласно финансово-экономическому обоснованию общий объем финансового обеспечения подключения медицинских организаций к сети «Интернет» в 2017 году составляет 5,46 млрд. рублей.

Цена контракта определена Минкомсвязью России на основании данных ПАО «Ростелеком» о совокупной стоимости аналогичных работ по организации необходимой для подключения учреждений инфраструктуры, сложившейся в рамках конкурсных процедур, проводимых ПАО «Ростелеком».

Анализ закупочных процедур и предложений иных организаций при формировании финансово-экономического обоснования Минкомсвязью России не осуществлялся, несмотря на то, что рынок услуг и работ по подключению к сети «Интернет» является конкурентным, а в соответствии с частью 6 статьи 22 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» приоритетным для обоснования цены контракта, заключаемого с единственным исполнителем, определен метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

В качестве обоснования невозможности применения метода анализа рынка Минкомсвязью России приводится масштабность проекта.

При этом в согласовании ФАС России отмечается, что отбор исполнителя по выполнению работ по подключению медицинских организаций к сети «Интернет» конкурентным способом способствовал бы развитию конкуренции и эффективному расходованию бюджетных средств.

⁷ Письмо Минздрава России от 13 сентября 2017 г. № 18-2/10/2-6434.

⁸ Письмо ФАС России от 21 сентября 2017 г. № РП/65253/17.

При подключении медицинских организаций к сети «Интернет» согласно ФЭО к распоряжению о единственном исполнителе на 2017 год запланировано строительство ВОЛС и кабельной канализации протяженностью 11 556 км стоимостью 5,41 млрд. рублей, средняя стоимость ВОЛС составляет 468,5 тыс. рублей/км (расчетно).

Создаваемые для подключения медицинских организаций к сети «Интернет» элементы инфраструктуры (например, магистральные линии связи, опорные сети передачи данных, сети доступа на базе ВОЛС) будут являться частью сети передачи данных ПАО «Ростелеком». Медицинским организациям обеспечивается только техническая возможность предоставления доступа к сети передачи данных ПАО «Ростелеком» в целях подключения к сети «Интернет». Подключение медицинских организаций к закрытой сети передачи данных Минздрава России, построение локальных сетей медицинских организаций, в том числе в целях внедрения телемедицины, в рамках Контракта не планируется.

Порядок использования медицинскими организациями предоставленного доступа к сети «Интернет», в том числе вопросы тарификации услуг связи и источники финансирования их оказания с использованием созданной инфраструктуры не определены, что не позволяет оценить объем дополнительных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на обеспечение подключения медицинских организаций к сети «Интернет».

Отсутствие в обосновывающих материалах к проекту распоряжения о единственном исполнителе информации о тарифах на оказание услуг связи в случае подключения медицинских организаций по спутниковым линиям связи также отмечалось в согласовании Минздрава России.

Минкомсвязью России с ПАО «Ростелеком» как единственным исполнителем заключен Государственный контракт от 19 октября 2017 г. № 0410/125 на оказание услуги по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к

информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – Контракт) на сумму 1,9 млрд. рублей, что составляет 35 % объема бюджетных ассигнований, выделенных на указанные цели из резервного фонда Правительства Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1604-р.

Условиями Контракта предусмотрено подключение к сети «Интернет» 3 134 медицинских организаций, что на 808 организаций меньше, чем предполагалось подключить в 2017 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1604-р.

Срок выполнения Контракта установлен с даты заключения Контракта до 15 декабря 2017 года включительно, таким образом, менее чем за два месяца планируется подключить к сети «Интернет» свыше трех тысяч медицинских организаций, расположенных в 61 субъекте Российской Федерации.

Наибольшее количество медицинских организаций планируется подключить на территории следующих субъектов Российской Федерации: Пермский край – 383 объекта, Свердловская область – 256 объектов, Воронежская область – 133 объекта, Белгородская область – 127 объектов, Республика Бурятия – 123 объекта, Челябинская область – 110 объектов, Ростовская область – 108 объектов, Нижегородская область – 94 объекта, Ярославская область – 87 объектов, Республика Башкортостан – 84 объекта.

На территории Астраханской области, Еврейской автономной области, Калининградской области, Красноярского края, Республики Дагестан, Республики Ингушетия и Республики Хакасия планируется подключение менее 10 медицинских организаций.

Приложением 2.3 к Контракту установлены значения стоимости подключения одной медицинской организации для каждого субъекта Российской Федерации в зависимости от способа подключения: организация только сети доступа («последней мили») или организация сети доступа и магистральной ВОЛС до населенного пункта.

Так, услуги по организации только сети доступа планируется оказать в отношении 3012 медицинских организаций на территории 60 субъектов Российской Федерации, стоимость подключения одной медицинской организации составляет от 342,9 тыс. рублей (Астраханская область) до 586,9 тыс. рублей (Республика Саха (Якутия)).

Услуги по организации магистральных ВОЛС до населенного пункта планируется оказать в отношении 122 медицинских организаций на территории 23 субъектов Российской Федерации, стоимость подключения одной медицинской организации составляет от 375,9 тыс. рублей (Кемеровская область) до 8 568,0 тыс. рублей (Белгородская область).

Наибольшая стоимость подключения одной медицинской организации установлена для следующих субъектов: Белгородская область - 8 568,0 тыс. рублей, Красноярский край – 8 198,2 тыс. рублей, Республика Саха (Якутия) – 8 112,1 тыс. рублей, Иркутская область – 7 788,5 тыс. рублей, Республика Алтай – 7 788,1 тыс. рублей.

Наибольшая суммарная стоимость услуг в рамках Контракта установлена для следующих субъектов: Пермский край – 190,4 млн. рублей, Свердловская область – 126,0 млн. рублей, Новосибирская область – 95,5 млн. рублей, Республика Бурятия – 86,9 млн. рублей, Воронежская область – 76,1 млн. рублей, Курская область – 72,3 млн. рублей, Белгородская область – 72,2 млн. рублей, Республика Алтай – 71,3 млн. рублей, Алтайский край – 68,6 млн. рублей, Иркутская область – 58,4 млн. рублей.

Пунктом 1.4 Контракта предусмотрено, что ПАО «Ростелеком» вправе предложить замену медицинских организаций, перечень которых определен в приложении 2.1 к Контракту, на соответствующее количество медицинских организаций из перечня, указанного в приложении 2.2 к Контракту (перечень из 10 135 медицинских организаций). Пунктом 1.5. Контракта установлено, что замена медицинских организаций осуществляется путем заключения между сторонами дополнительного соглашения, при этом общее количество медицинских организаций изменению не подлежит, но дополнительное

соглашение может предусматривать изменение цены Контракта в размере, равном разнице между суммой стоимостей обеспечения подключения заменяющих медицинских организаций и суммой стоимостей обеспечения подключения заменяемых медицинских организаций при условии, что замена медицинских организаций не приведет к увеличению цены Контракта.

В целях подключения к сети «Интернет» в здании каждой медицинской организации создается одна точка подключения, которая включает в себя:

узел доступа (коммутатор и оптический кросс), или абонентское устройство аналогичной функциональности;

телекоммуникационный шкаф;

резервный автономный источник питания;

прибор учета потребления электроэнергии.

Пунктом 12 технического задания к Контракту определено, что после испытаний указанное оборудование передается руководителю медицинской организации на безвозмездное ответственное хранение.

Согласно подпункту «г» пункта 11 технического задания к Контракту подключение медицинской организации к сети «Интернет» считается организованным в случае, если по результатам тестирования скорость доступа по направлению от и к пользователю больше или равна 10 Мбит/с.

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия Контракт находится в стадии исполнения.

В целях организации работ по подключению медицинских организаций к высокоскоростному интернету в 2018 году Минкомсвязью России на этапе формирования проекта федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» в составе несогласованных вопросов была заявлена дополнительная потребность в бюджетных ассигнованиях в объеме 13,8 млрд. рублей на создание на территориях государственных и муниципальных медицинских организаций точек подключения, обеспечивающих возможность предоставления доступа к сети «Интернет».

Дополнительная потребность не была поддержана Минфином России, проект федерального закона внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации без учета заявленной Минкомсвязью России дополнительной потребности.

Ко второму чтению к проекту федерального закона были подготовлены поправки, согласно которым Минкомсвязи России предусматриваются бюджетные ассигнования на подключение медицинских организаций к сети «Интернет» в размере 14,9 млрд. рублей, из них 4,9 млрд. рублей в 2018 году, по 5,0 млрд. рублей в 2019 и 2020 годах. Проект федерального закона с указанными поправками принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в третьем чтении 24 ноября 2017 года.

Таким образом, обеспечение подключения медицинских организаций к сети «Интернет» планируется завершить не ранее 2020 года, то есть с нарушением установленных подпунктом «а» пункта 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346 сроков.

8. Выводы:

8.1. В рамках исполнения пунктов 3 и 4 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346 в период 2017 – 2018 годов планируется обеспечить подключение к сети «Интернет» свыше 13,5 тысяч медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1604-р Минкомсвязи России на указанные цели из резервного фонда Правительства Российской Федерации в 2017 году выделены бюджетные ассигнования в размере 5,46 млрд. рублей.

Согласно проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов» Минкомсвязи России предусматриваются бюджетные ассигнования на подключение медицинских организаций к сети «Интернет» в размере 14,9 млрд. рублей, из них в 2018 году – 4,9 млрд. рублей, в 2019 и 2020 годах - по 5,0 млрд. рублей

ежегодно.

8.2. В нарушение пункта 3 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № Пр-2346 план-график подключения больниц и поликлиник к скоростному интернету Правительством Российской Федерации по состоянию на ноябрь 2017 года не утвержден.

8.3. Проект распоряжения об определении единственного исполнителя закупок работ по подключению бюджетных медицинских организаций к сети «Интернет» внесен Минкомсвязью России в Правительство Российской Федерации с нарушением установленного поручением Президента Российской Федерации от 1 июля 2017 г. № Пр-1250 срока почти на 2 месяца.

8.4. Порядок использования медицинскими организациями предоставленного доступа к сети «Интернет», в том числе вопросы тарификации услуг связи и источники финансирования их оказания с использованием созданной инфраструктуры не определены, что не позволяет оценить объем дополнительных расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на обеспечение подключения медицинских организаций к сети «Интернет».

8.5. Государственный контракт от 19 октября 2017 г. № 0410/125 на оказание услуги по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» между Минкомсвязью России и ПАО «Ростелеком» заключен на сумму 1,9 млрд. рублей, что составляет 35 % объема бюджетных ассигнований, выделенных на указанные цели из резервного фонда Правительства Российской Федерации в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1604-р.

Условиями контракта предусмотрено подключение к сети «Интернет» 3 134 медицинских организаций, что на 808 организаций меньше, чем предполагалось подключить в 2017 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1604-р.

Срок оказания услуг по обеспечению подключения в 2017 году к сети «Интернет» 3 134 медицинских организаций, расположенных в 61 субъекте Российской Федерации, составляет менее двух месяцев.

Стоимость услуг по подключению к сети «Интернет» одной медицинской организации составляет от 342,9 тыс. рублей (Астраханская область) до 8 568,0 тыс. рублей (Белгородская область).

Предложения:

1. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об итогах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Включить в план работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год экспертно-аналитическое мероприятие «Мониторинг обеспечения подключения в 2018 году больниц и поликлиник к скоростному интернету» со сроком проведения январь 2018 года – март 2019 года.

Заместитель Председателя



В.Е.Чистова