

# СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«11» марта 2013 г.

№ ОМ- 46/06-01

## ОТЧЕТ О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ

«Проверка деятельности за 2009-2011 годы и истекший период 2012 года Государственной комиссии по радиочастотам по реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, обеспечению добросовестной и эффективной конкуренции при выделении полос радиочастотного спектра».

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации  
(протокол от 1 марта 2013 г. № 11 К (902))

1. Основание для проведения контрольного мероприятия: пункты 2.1.3.5. и 2.3.2.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 и 2013 годы, соответственно.

2. Предмет контрольного мероприятия: деятельность Государственной комиссии по радиочастотам по реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, обеспечению добросовестной и эффективной конкуренции при выделении полос радиочастотного спектра за 2009-2011 годы и истекший период 2012 года, законодательные, нормативные, инструктивные, распорядительные, конкурсные а также отчетные и иные документы, имеющие отношение к деятельности по распределению полос радиочастотного спектра.

3. Объекты контрольного мероприятия:

3.1. Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации;

3.2. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (по запросу).

4. Срок проведения контрольного мероприятия - с 1 ноября 2012 года по 4 февраля 2013 года.

5. Цели контрольного мероприятия:

Цель 5.1. Оценить уровень достаточности действующей нормативно-правовой и методической базы для обеспечения деятельности Государственной комиссии по радиочастотам (далее – ГКРЧ, Комиссия) в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций с целью создания равных условий доступа к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, обеспечению добросовестной и эффективной конкуренции при выделении полос радиочастотного спектра.

Цель 5.2. Оценить обоснованность и правомерность принимаемых ГКРЧ решений по реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, обеспечению добросовестной и эффективной конкуренции при выделении полос радиочастотного спектра.

6. Проверяемый период деятельности: 2009 – 2012 годы.

7. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

7.1. (Цель 1) Использование в Российской Федерации радиочастотного спектра (п.4, ст. 22 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон «О связи»)) осуществляется в соответствии со следующими принципами:

разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру;

сближение распределения полос радиочастот и условий их использования в Российской Федерации с международным распределением полос радиочастот;

право доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, в том числе обеспечения радиочастотным

спектром радиослужб Российской Федерации в целях обеспечения безопасности граждан, обеспечения связи для нужд органов государственной власти, обороны страны и безопасности государства, правопорядка, экологической безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

платность использования радиочастотного спектра;

недопустимость бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов;

конверсия радиочастотного спектра;

прозрачность и открытость процедур распределения и использования радиочастотного спектра.

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

Выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств (далее – РЭС) гражданского назначения должно осуществляться ГКРЧ (п. 2, ст. 24 Закона «О связи»), обладающей всей полнотой полномочий в области регулирования радиочастотного спектра (п. 2, ст. 22 Закона «О связи»), в соответствии с Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации (далее – Таблица).

Статьи 22, 23, 24 и 30 Закона «О связи» устанавливают конкретные полномочия ГКРЧ в сфере регулирования использования радиочастотного спектра, в том числе, такие как разработка Таблицы и Плана перспективного использования радиочастотного спектра (далее – План), подлежащих утверждению Правительством Российской Федерации.

При этом следует отметить, что формат Таблицы нормативными документами Российской Федерации не определен.

По информации Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минкомсвязь России) при разработке

существующей Таблицы использовались нормы, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2000 г. № 413, в части сближения распределения и условий использования полос радиочастот в Российской Федерации с установленными Регламентом радиосвязи Международного союза электросвязи распределением и условиями использования радиочастот для определенного в нем Района 1, включающего территорию Российской Федерации и положением статьи 5 «Распределение частот» Регламента радиосвязи Международного союза электросвязи (Устав и Конвенция Международного союза электросвязи ратифицированы Российской Федерацией 30 марта 1995 г. № 37-ФЗ).

Согласно ст. 23 Закона «О связи» пересмотр Таблицы должен проводиться не реже, чем один раз в четыре года, Плана – не реже, чем один раз в десять лет. В Планах указываются полосы радиочастот, действующих радиотехнологий, как гражданских, так и силовых структур, а также указываются перспективы использования отдельных полос радиочастот. Комиссия представляет в Минкомсвязь России для внесения в Правительство Российской Федерации на утверждение проекты Таблицы, Плана, а также проекты актов о внесении изменений в них.

Мероприятия по конверсии радиочастотного спектра в настоящий момент в Планах отсутствуют.

Как показала проверка, в проверяемом периоде рассмотрение и утверждение предложений по внесению изменений в Таблицу проводились ГКРЧ в 2009 и 2011 годах. Рассмотрение и утверждение предложений по внесению изменений в План в проверяемом периоде не производились.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала (п. 3, ст. 24 Закона «О связи») для РЭС гражданского назначения осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области связи, а для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка федеральным органом

исполнительной власти в области государственной охраны и федеральным органом исполнительной власти в области обороны.

Присвоение (назначение) конкретному Заявителю радиочастот или радиочастотных каналов для РЭС гражданского назначения в проверяемом периоде является функцией Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее – Роскомнадзор) и должно осуществляться на основании решений ГКРЧ с учётом результатов экспертизы возможности использования заявленных РЭС и их электромагнитной совместимости (далее – ЭМС) с действующими и планируемыми для использования РЭС на конкурентной основе.

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

В процессе экспертизы предприятиями радиочастотной службы осуществляется:

подбор радиочастот, необходимых для построения сети связи;

расчёт ЭМС заявленных РЭС с действующими и планируемыми РЭС гражданского назначения;

формирование плана частотно-территориального размещения РЭС на заявленной территории;

согласование возможности присвоения (назначения) запрашиваемых радиочастот или радиочастотных каналов для РЭС гражданского назначения с действующими и планируемыми для использования РЭС, обеспечивающими президентскую, правительственную связь, оборону страны, безопасность государства и обеспечение правопорядка. (Порядок проведения такого согласования с Минобороны России, ФСО России и (или) ФСБ России определён Положением о порядке изготовления, ввоза в Российскую Федерацию и использования на территории Российской Федерации радиоэлектронных средств (высокочастотных устройств), утверждённым

постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 г. № 643 в действующей редакции);

определение необходимости проведения процедуры международной координации использования радиочастотного присвоения, если такая процедура предусматривается Регламентом радиосвязи Международного союза электросвязи и другими международными договорами Российской Федерации.

Действующий Порядок проведения экспертизы возможности использования заявленных РЭС и их ЭМС с действующими и планируемыми для использования РЭС, рассмотрения материалов и принятия решений о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов в пределах выделенных полос радиочастот был утвержден решением ГКРЧ от 20.12.2011 г. № 11-13-02.

Выделение полос радиочастот осуществляется Государственной комиссией по радиочастотам в соответствии с Положением о ГКРЧ, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 336, а также распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 901-р (в ред. от 01.10.2012 г.) «О составе Государственной комиссии по радиочастотам».

Положение о ГКРЧ определяет ее как межведомственный координационный орган, действующий при Минкомсвязи России и осуществляющий на коллегиальной основе регулирование использования радиочастотного спектра в Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 336 «Об утверждении положения о Государственной комиссии по радиочастотам» (раздел III, пункт 5) Комиссия имеет следующие полномочия:

внесение предложений по формированию государственной политики в области распределения и использования радиочастотного спектра;

выделение полос радиочастот для использования в том числе в целях разработки, модернизации, производства в Российской Федерации и (или) ввоза

на территорию Российской Федерации РЭС и высокочастотных устройств (далее – ВЧУ) различного назначения в соответствии с Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации и Планом перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами, а также установление условий использования полос радиочастот для РЭС, используемых в конкретных радиотехнологиях;

установление доступного для оказания услуг связи радиочастотного спектра и наличия ограничения количества операторов связи для работы в этом спектре на заданной территории Российской Федерации;

установление радиочастотного спектра, минимально необходимого для реализации оператором связи заявленной радиотехнологии и достаточного для оказания услуг связи с заданным качеством определенному числу потенциальных абонентов соответствующей сети связи;

определение необходимости проведения научно-исследовательских работ в области использования радиочастотного спектра и обеспечения ЭМС радиоэлектронных средств различных радиослужб, определение путей повышения эффективности использования радиочастотного спектра, а также рассмотрение результатов этих работ и принятие по ним соответствующих решений;

установление критериев и методов оценки ЭМС радиоэлектронных средств и ВЧУ в целях распределения и использования радиочастотного спектра;

утверждение норм параметров радиоизлучений (приема) РЭС, влияющих на их ЭМС с другими РЭС, и норм параметров защиты приемных устройств РЭС от радиопомех;

рассмотрение предложений федеральных органов исполнительной власти и саморегулируемых организаций в сфере связи о возможности и об условиях перевода из отдельных полос радиочастот действующих РЭС в интересах последующего использования этих полос радиочастот перспективными

радиотехнологиями и принятие по ним соответствующих решений и другие полномочия.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии, в том числе обеспечение защиты информации при подготовке и проведении мероприятий ГКРЧ, осуществляет Минкомсвязь России. В проверяемом периоде выполнение функций аппарата Комиссии возлагалось на Департамент государственных программ, развития инфраструктуры и использования ограниченного ресурса (отдел координации использования ограниченного ресурса), а также Департамент государственной политики в области связи (отдел ограниченного ресурса).

Комиссия действует в составе представителей Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, Службы внешней разведки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, а также других министерств и ведомств.

На момент проверки ГКРЧ насчитывала 23 члена Комиссии.

ГКРЧ возглавляет председатель, являющийся Министром связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. В проверяемом периоде до 07.06.2012 года деятельность Комиссии возглавлял И.О.Щеголев. Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.06.2012 г. № 572 И.О.Щеголев был освобожден от обязанностей председателя ГКРЧ. Этим же документом обязанности Председателя ГКРЧ были возложены на Министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Н.А.Никифорова. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2012 г. № 1524-р И.О.Щеголев был исключен из состава ГКРЧ.

Вопрос о статусе решений ГКРЧ на момент окончания контрольного мероприятия не урегулирован.



Принятые ГКРЧ решения и оформленные протоколом, подписанные председательствующим на заседании, являются обязательными для всех органов исполнительной власти, юридических и физических лиц, включая иностранных. Данное положение установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 02.07.2004 г. № 336 (в ред. от 03.11.2012 г.), раздел V, пункт 13.

При этом в настоящее время требование присвоения решениям ГКРЧ статуса нормативного правового акта на уровне законодательства не установлено, что отрицательно сказывается на исполнительской дисциплине по их реализации.

По мнению Минюста России для признания решений ГКРЧ нормативными правовыми актами должна применяться процедура, установленная для нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Так как ГКРЧ не является федеральным органом исполнительной власти, соответственно, ее решения для осуществления государственной регистрации, до процедуры государственной регистрации должны быть утверждены соответствующим приказом Минкомсвязи России, либо совместным приказом федеральных органов исполнительной власти, входящих в состав Комиссии.

Оформление принятых решений и рассмотрение иных вопросов на заседаниях ГКРЧ регулируются Регламентом ее работы (далее – Регламент), утвержденным решением ГКРЧ от 09.08.2004 г. № 04-01-04-1.

Регламент определяет порядок планирования работы Комиссии, подготовки и проведения заседаний, ведения протоколов и оформления принятых решений Комиссией. Для ведения протоколов заседаний ГКРЧ и оформления решений из состава аппарата Комиссии назначается секретарь Комиссии.

Планирование заседаний ГКРЧ осуществляется на основе плана работы и предложений членов Комиссии по формированию повестки заседания Комиссии с учетом заявлений (предложений) юридических и физических лиц, а

также государственных органов и предложений саморегулируемых организаций.

В ходе проведения контрольного мероприятия были представлены планы работы ГКРЧ на 2009-2012 годы. Планы работ приняты на заседаниях Комиссии: на 2009 год – одобрен протоколом заседания ГКРЧ от 19.03.2009 г. № 09-02, на 2010 год – одобрен протоколом ГКРЧ от 19.02.2010 г. № 10-06, на 2011 год – одобрен протоколом заседания ГКРЧ от 28.12.2010 г. № 10-10, на 2012 год – одобрен протоколом заседания ГКРЧ от 20.12.2011 г. № 11-13.

План работы ГКРЧ на год включает перечень вопросов, планируемых к рассмотрению, определяет ответственных за подготовку материалов и представление их в ГКРЧ, привлекаемых к подготовке материалов, а также предполагаемые даты рассмотрения. План работы Комиссии уточняется с учетом предложений членов Комиссии ежеквартально.

Порядок рассмотрения материалов, подготовки и проведения заседаний ГКРЧ регулируется разделом III Регламента.

Заседания ГКРЧ, как правило, проводят не реже одного раза в два месяца.

Решения Комиссии по вопросам выделения полос радиочастот оформляются аппаратом Комиссии и подписываются председателем Комиссии или заместителем председателя Комиссии. Форма решений на использование полосы радиочастот устанавливается Комиссией. При принятии Комиссией решения о приостановлении, прекращении или не продлении срока действия решений на использование полосы радиочастот Комиссия оформляет решение по форме, утверждаемой Комиссией.

В период 2009-2011 гг. в соответствии с действующим Регламентом работы ГКРЧ действовало Положение о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокоточных устройств (далее – Положение), которое трижды утверждалось решениями ГКРЧ: от 09.08.2004 г. № 04-01-05-1, от 17.12.2007 г. № 07-22-03-001 (с учетом изменений и дополнений), от

15.12.2009 г. № 09-05-05 (с учетом изменений и дополнений) и на практике предусматривало проведение следующих основных действий и процедур.

1. Заявитель направляет в ГКРЧ радиочастотную заявку, оформленную по установленной форме.

2. Рассмотрение радиочастотной заявки осуществляет аппарат ГКРЧ в два этапа:

2.1. проводит предварительный анализ;

2.2. по результатам предварительного анализа в течение 10 рабочих дней:

а) направляет материалы радиочастотной заявки на экспертизу в Роскомнадзор, Минобороны России и ФСО России, а также в другие федеральные органы исполнительной власти, представленные в ГКРЧ, когда в соответствии с их полномочиями затрагиваются вопросы использования радиочастотного спектра;

б) запрашивает у заявителя дополнительные необходимые данные;

в) готовит проект решения ГКРЧ, если не требуется экспертиза;

г) возвращает заявителю радиочастотную заявку, если нарушены правила ее заполнения или запрашиваемые полосы радиочастот не соответствуют Таблице распределения полос радиочастот и решениям ГКРЧ.

Роскомнадзор, Минобороны России, ФСО России (а также другие члены ГКРЧ, в чей адрес были направлены материалы радиочастотной заявки на экспертизу) проводят экспертизу радиочастотной заявки и направляют письменное заключение в аппарат ГКРЧ.

3. Аппарат ГКРЧ после получения заключений от согласующих органов (или при неполучении такого заключения в установленный срок) в течение 10 рабочих дней готовит проект решения ГКРЧ для вынесения на заседание Комиссии.

4. Аппарат ГКРЧ направляет всем членам ГКРЧ для рассмотрения материалы (проекты решений ГКРЧ).

5. Не позднее, чем за 5 дней до заседания ГКРЧ проводится согласительное совещание полномочных представителей членов Комиссии.

6. На своем заседании ГКРЧ принимает решения о выделении полосы радиочастот или об отказе в выделении полосы радиочастот. По мотивированному и обоснованному обращению члена ГКРЧ Комиссия вправе принять соответствующее решение о продлении срока рассмотрения радиочастотной заявки. Продление срока рассмотрения радиочастотной заявки допускается на конкретный срок, но не более 6 месяцев и не более одного раза.

7. Информация о принятых решениях ГКРЧ публикуется на официальном сайте Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в течение 10 рабочих дней со дня принятия решения при соблюдении требований к сведениям, доступ к которым ограничивается в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Решением от 20.12.2011 г. № 11-13-01 (в ред. решений от 16.03.2012 г. № 12-14-11, от 02.10.2012 г. № 12-15-04) ГКРЧ утвердила новый Порядок рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот, переоформления решений и внесения в них изменений (далее – Порядок).

Минкомсвязи России в целях обеспечения рассмотрения радиочастотных заявок в соответствии с утвержденным Порядком поручалось:

в I квартале 2012 года совместно с федеральными органами исполнительной власти, представленными в ГКРЧ, подготовить предложения по использованию системы электронного документооборота и взаимодействия;

во II квартале 2012 года разработать проекты правовых актов, направленных на внедрение и применение электронного документооборота при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, представленных в ГКРЧ.

Также Минкомсвязи России поручалось обеспечить возможность использования государственной информационной системы «Единый портал

государственных и муниципальных услуг (функций)» лицами, планирующими использование или использующими полосы радиочастот.

Указанные поручения были проработаны аппаратом ГКРЧ, определены подходы к их реализации, однако в связи с отсутствием у Минкомсвязи России финансирования данных работ переход работы ГКРЧ на электронную систему документооборота, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг не реализован. Официальных обращений в Минфин России по вопросам финансирования Минкомсвязью России проверяющим представлено не было.

Новым Порядком предусмотрено, что радиочастотные заявки на выделение полос радиочастот, переоформление решений и внесение в них изменений, зарегистрированные в аппарате ГКРЧ:

до 1 января 2012 года рассматриваются в соответствии с Положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, утвержденным решением ГКРЧ от 15.12.2009 г. № 09-05-05 с изменениями, утвержденными решением ГКРЧ от 28.12.2010 г. № 10-10-07 «О внесении изменений в Положение о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств»;

после 1 января 2012 года рассматриваются в соответствии с новым Порядком, утвержденным решением ГКРЧ от 20.12.2011 г. № 11-13-01.

Этим же решением ГКРЧ признано утратившим силу с 1 мая 2012 года Положение, утвержденное решением ГКРЧ от 15 декабря 2009 г. № 09-05-05.

Анализ указанных редакций нового Порядка и действовавшего ранее Положения показал существенные различия в части п.9 нового Порядка, которым определяется возможность принятия решений о выделении полос радиочастот в отношении определенного круга лиц.

По своей сути ранее действующее Положение было направлено на принятие решений о выделении полос радиочастот посредством принятия

персонифицированных решений ГКРЧ по обращениям Заявителей. Положение создавало преференции отдельно взятому Заявителю. Такой Заявитель, получив соответствующее решение Комиссии о выделении полосы радиочастот на себя, фактически становился монопольным держателем частотного ресурса на отдельно взятой территории, что не способствовало эффективности использования радиочастотного спектра и развития добросовестной конкуренции.

Кроме того, Положение не регламентировало как по процедуре, так и по срокам отдельные действия аппарата ГКРЧ и федеральных органов исполнительной власти, связанные с рассмотрением радиочастотной заявки, что способствовало наличию коррупционных признаков и субъективному подходу к конкретной радиочастотной заявке. Так, в частности, стадия предварительного рассмотрения радиочастотной заявки аппаратом ГКРЧ до момента направления ее на согласование в Минобороны России, ФСО России и Роскомнадзор могла иметь неопределенный срок, что создавало потенциальную возможность затягивания рассмотрения радиочастотных заявок.

Новый Порядок значительно изменяет подходы к принятию решений о выделении полос радиочастот и, как следствие, сводит к минимуму коррупционную составляющую, снижает избыточные административные барьеры и позволяет сокращать сроки ввода в эксплуатацию сетей связи с использованием радиочастотного спектра.

В соответствии с п. 9 Порядка решение о выделении полосы радиочастот в отношении определенного лица принимается ГКРЧ при отсутствии решения ГКРЧ для неопределенного круга лиц в случаях:

использования космических систем и входящих в них РЭС не для целей оказания услуг связи;

проведения научных, исследовательских, опытных, экспериментальных и конструкторских работ на период их проведения;

использования полосы радиочастот федеральными органами исполнительной власти для целей исполнения своих функций.

Таким образом, в соответствии с вышеуказанным Порядком, утвержденным решением ГКРЧ от 20.12.2011 г. № 11-13-01(п.9 в ред. решения ГКРЧ от 02.10.2012 г. № 12-15-04), с учетом предложений и замечаний Счетной палаты Российской Федерации по результатам 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», проведенного в Роскомнадзоре и ФГУП «Главный радиочастотный центр», начиная с октября 2012 года, практика принятия ГКРЧ частных решений о выделении определенных полос радиочастот конкретным Заявителям значительно ограничена.

Данное решение является существенным с точки зрения снижения коррупционных рисков при принятии решений ГКРЧ о выделении полос радиочастот и обеспечения равного доступа Заявителей к радиочастотному спектру, а также исключения возможности выполнения ГКРЧ несвойственных ей функций.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется Роскомнадзором в соответствии с п. 5.1.2 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 16.03.2009 года № 228, на основании заявлений граждан Российской Федерации или заявлений российских юридических лиц (п. 3 ст. 24 Закона «О связи»).

В рамках своих полномочий Роскомнадзор осуществляет присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотного канала для радиоэлектронных

средств на основании и в точном соответствии с решениями ГКРЧ о выделении полос радиочастотных каналов.

Создание равных условий доступа к сети связи должно осуществляться Роскомнадзором на основании решений ГКРЧ посредством выдачи разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов и лицензий на оказание услуг связи на конкурентной основе.

В случае принятия ГКРЧ частных решений о выделении полос конкретным Заявителям, Роскомнадзор осуществляет присвоение радиочастот или радиочастотных каналов в заданной полосе частот и выдает разрешения на использование радиочастотного спектра Заявителям, установленным ГКРЧ.

В данном случае право доступа к радиочастотному спектру определяет ГКРЧ без учета принципов прозрачности и открытости процедур и обеспечения добросовестной конкуренции. При этом 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.

Решения о присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов оформляются Роскомнадзором в форме приказов.

При выдаче разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов основой является наличие технической возможности установки РЭС в конкретной географической точке и с определенными параметрами. Выдаче разрешений предшествует работа по оценке электромагнитной обстановки и выдача заключения экспертизы об ЭМС данного РЭС с действующими РЭС и планируемыми к использованию (по согласованию в установленных случаях с Минобороны России, ФСО и ФСБ). Выдача заключений экспертизы осуществляется исключительно на основании решения ГКРЧ о выделении полосы радиочастот (обобщенного или частного). На этом этапе выдачи разрешений какие-либо специальные действия по обеспечению равного доступа или дополнительные (по сравнению с



заключением экспертизы) ограничения не производятся. Разрешение выдается при наличии технической возможности, в точном соответствии с техническими параметрами, указанными в заключении экспертизы.

Регистрация РЭС и ВЧУ гражданского назначения в Российской Федерации осуществляется Роскомнадзором в соответствии с Правилами регистрации РЭС и ВЧУ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2004 г. № 539 (далее – Правила). Правила устанавливают порядок регистрации РЭС и ВЧУ, используемых на территории Российской Федерации, ведения учета РЭС и ВЧУ, выдачи владельцу РЭС и ВЧУ свидетельств о регистрации.

Анализ действующих нормативных документов, изученных в ходе проверки, показал, что процедура оформления Роскомнадзором разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов может быть объединена с осуществляемой этим органом процедурой регистрации радиоэлектронного средства, что позволит не только сократить сроки и уменьшить административный барьер, исключив тем самым один из разрешительных документов, но и создать серьезный прецедент в борьбе с так называемыми «бумажными сетями», т.е. частотными ресурсами, которые получены Заявителями для последующей завуалированной перепродажи.

Кроме того, в целях упорядочивания и систематизации полос радиочастот целесообразно произвести перераспределение радиочастотного спектра между категориями (правительственного, гражданского и совместного использования) и их фиксация, посредством исключения возможности в дальнейшем использовать РЭС гражданского назначения в полосе радиочастот преимущественного пользования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка и наоборот, что фактически обусловит существующую категорию совместного использования.

При этом возможность перевода РЭС в другие полосы и конверсия радиочастотного спектра уже предусмотрена Законом «О связи», однако данные нормы в полной мере не применялись.

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

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

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

Принцип равенства доступа пользователей к радиочастотному спектру реализуется при выдаче лицензий на основе формирования лицензионных условий, включающих, помимо прочих, условие по выполнению решений ГКРЧ без указания конкретного номера и даты, а также разрешений на использование радиочастот без указания, как правило, конкретной полосы (номинала) и технологии (за исключением услуг связи для целей вещания и подвижной радиотелефонной связи).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.02.2005 г. № 87 «Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий» предусмотрено внесение записи в лицензионные условия о выполнении в процессе оказания услуг условий, установленных при выделении полос радиочастот и присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала (если в процессе оказания услуг предусматривается использование РЭС).

В соответствии с правоприменительной практикой в лицензионных условиях не указываются реквизиты конкретного решения (решений) ГКРЧ или конкретного разрешения (разрешений) на использование частот и радиочастотных каналов.

Общие для всех участников рынка условия позволяют обеспечить их равенство в части использования радиочастотного спектра (при наличии решений ГКРЧ о выделении различных полос радиочастот, в том числе новых). Для развертывания новых и модернизации ранее используемых сетей связи для оказания одной и той же услуги участнику рынка нет необходимости переоформлять лицензию на осуществление деятельности в области оказания услуг связи.

В соответствии с пп. 1, п. 1, ст. 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 ст. 31 Закона «О связи» Правительством Российской Федерации принято постановление от 12.01.2006 г. № 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 ст. 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 п. 5.3.3 постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. № 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 ст. 30 Закона «О связи».

В этой связи необходимо отметить следующее.

В проверяемом периоде проведение конкурсов на право получения лицензий на оказание услуг связи организовывалось Роскомнадзором на основании постановления Правительства Российской Федерации от 12.01.2006 г. № 8 и регулировалось приказами Роскомнадзора о проведении конкурсов и утверждении конкурсных комиссий.

Однако какой-либо регламентирующий документ, устанавливающий порядок работы конкурсной комиссии при проведении конкурсов Роскомнадзором не разрабатывался и не принимался.

Данное обстоятельство имело место при проведении всех конкурсов в проверяемом периоде.

Проведенные в 2011 году Счетной палатой Российской Федерации проверки организованных в период 2010-2011 гг. Роскомнадзором торгов для последующего предоставления лицензий на использование радиочастот выявили серьезные недостатки в части установления критериев оценки Заявителей, механизмов проведения этой оценки на основе разрабатываемой Роскомнадзором нормативно-методической документации и, как следствие, дало повод усомниться в объективности определения победителей этих торгов.

В 2012 году, несмотря на направленное в Роскомнадзор представление Счетной палаты Российской Федерации от 12.01.2012 г. № ПР06-2/06-01, ситуация с организацией торгов не изменилась (в 2012 году был проведен 1 конкурс).

Регламентирующие документы, устанавливающие порядок работы конкурсной комиссии никаким нормативным актом не утверждены. Подходы в определении критериев оценки при выявлении победителей торгов не изменились.

Таким образом, существующий порядок организации торгов не обеспечивает в полной мере равные условия доступа к радиочастотному спектру с учетом добросовестной и эффективной конкуренции при необходимости соблюдения государственных приоритетов.

Проанализировав в ходе проверки нормативную правовую базу, касающуюся организации работы ГКРЧ, в части выделения полос радиочастот, присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов, необходимо отметить следующее.

Действующая процедура выделения полос радиочастот, присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов в соответствии с заключением экспертизы об электромагнитной совместимости, регистрации РЭС является административно избыточной и может быть реформирована посредством объединения одинаковых по сути функций, которые в настоящее время выполняются отдельно и дублируют друг друга. По сути, речь идет о пересекающихся функциональных действиях ГКРЧ и Роскомнадзора.

Первым шагом для решения этой проблемы явился переход от принятия персонифицированных (частных) решений ГКРЧ, которые фактически подменяют собой разрешение на использование радиочастот или радиочастотных каналов, к принятию общего решения ГКРЧ, распространяющегося на неопределенный круг лиц.

С точки зрения обеспечения равных условий доступа к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, добросовестной и эффективной конкуренции, соблюдения баланса экономических интересов между взаимодействующими субъектами при выделении полос радиочастотного спектра правомерно сделать вывод, что применительно к данному вопросу существующие нормативные документы требуют серьезной доработки.

Прежде всего, доработка нормативных правовых документов должна быть направлена на:

проведение регламентации и установление статуса решений ГКРЧ в качестве правоустанавливающего документа;

установление порядка принятия ГКРЧ решений о выделении полос радиочастот для неопределенного круга лиц (обобщенных решений);

изменение порядка проведения торгов (конкурса, аукциона) на право использования радиочастотного спектра, что будет способствовать реализации принципа «технологической нейтральности»;

внесение изменений в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации в части введения административной ответственности за нарушение порядка использования радиочастотного спектра в Российской Федерации (в том числе, за нарушение условий, содержащихся в решении о выделении полос радиочастот или присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов), что позволит высвободить зарезервированный, но не используемый радиочастотный ресурс.

Также необходимо отметить, что до настоящего времени отсутствуют четкие и однозначные критерии подготовки согласующими органами своих заключений, что создает условия злоупотреблением своими правами, выражающимся в расширительном и неоднозначном толковании отдельных положений самих заключений. Данное обстоятельство создает трудности для подготовки проекта решения ГКРЧ и потенциально приводит к конфликту интересов Заявителей и Комиссии.

Кроме того, существует правоприменительная коллизия в процедуре принятия Комиссией своих решений в части возможности отказа в выделении пользователям радиочастотным спектром полос радиочастот для РЭС гражданского назначения, которые также не исключают коррупционную составляющую при принятии решений членами Комиссии.

Так, на заседание Комиссии выносятся вопросы из Плана работы ГКРЧ по предложениям членов Комиссии, а также вопросы, подготовленные по заявлениям физических и юридических лиц и учитывающие заключения о

возможности выделения полос радиочастот от Минобороны России, ФСО России и Роскомнадзора. Материалы к заседанию ГКРЧ, включая подготовленные аппаратом Комиссии проекты решений ГКРЧ, по всем вопросам направляются всем членам Комиссии за 20 рабочих дней до планируемого заседания.

На согласительном заседании, которое, как правило, проводится за 5 дней до заседания Комиссии, представители членов ГКРЧ рассматривают проекты решений, включая замечания и предложения членов Комиссии на них.

ГКРЧ принимает свои решения о выделении полосы радиочастот при наличии положительных заключений согласующих федеральных органов исполнительной власти. Однако если непосредственно на заседании Комиссии один из членов ГКРЧ заявит о невозможности выделения полосы радиочастот, это может повлечь отказ в выделении полосы радиочастот, несмотря на то, что согласующими федеральными органами исполнительной власти были представлены положительные заключения. Отрицательное мнение может быть заявлено любым членом Комиссии непосредственно в момент ее проведения устно, поскольку в Законе «О связи», статья 24, пункт 7 нет четкой трактовки понимания формы представления членом Комиссии отрицательного заключения о возможности выделения полос радиочастот. Данная норма введена с 23.02.2011 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О связи».

В связи с тем, что на сегодняшний день нет четкого понимания, являются ли такого рода устные заявления членов Комиссии заключением о возможности выделения полосы радиочастот, возникает правоприменительная коллизия. Необходимо также отметить, что Регламент и Положение о ГКРЧ, утвержденное постановлением Правительства от 02.07.2004 г. № 336 (с изменениями), не учитывают данную норму Закона «О связи», которой допускается, что одним из оснований отказа в выделении пользователям полос радиочастот является «отрицательное заключение о возможности выделения

полос радиочастот, представленное одним из членов государственной комиссии по радиочастотам».

Проверкой установлено, что такого рода коллизии решались посредством переноса рассмотрения вопроса на следующее заседание Комиссии, а не принятием решения об отказе в выделении полосы радиочастот.

Учитывая, изложенное необходимо отметить следующее:

данная норма Закона «О связи», в виду неясности трактовки понятия «заклучение» допускает определенный субъективизм в принятии решения членами ГКРЧ и не исключает возможного наличия коррупционной составляющей при принятии таких решений;

Закон «О связи», ст. 24, п. 7 требует доработки с точки зрения уточнения формулировки, а также обоснования, почему отрицательное заключение лишь одного члена Комиссии может спровоцировать отказ в выделении пользователям радиочастотным спектром полос радиочастот для РЭС гражданского назначения даже при наличии положительных заключений согласующих федеральных органов исполнительной власти;

учитывая, что указанные изменения относительно допустимых оснований при отказе в выделении пользователям радиочастотным спектром полос радиочастот для РЭС гражданского назначения введены с 23.02.2011 г., и являются действующей правовой нормой необходимо безотлагательно привести в соответствие нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность ГКРЧ при выделении полос радиочастот, с пунктом 7 статьи 24 Закона «О связи».

В целом следует отметить, что существующая нормативная правовая база, касающаяся процедуры выделения полос радиочастот, присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов требует оптимизации и существенной доработки.

Исполнение государственной функции по контролю за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию РЭС или ВЧУ, включая надзор с учетом



сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля (далее – контроль за использованием радиочастотного спектра), возложено на Роскомнадзор в соответствии с пунктом 5.1.1.2.6 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Государственную функцию по контролю за использованием радиочастотного спектра осуществляют Роскомнадзор и его территориальные органы самостоятельно, без привлечения подведомственных и иных организаций. Исполнение контрольной функции предусмотрено двумя способами: плановый контроль и внеплановый контроль.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что в проверяемом периоде систематическая работа по организации и осуществлению государственного контроля при использовании радиочастотного спектра была организована не на должном уровне. В этой связи представляется необходимым для защиты и соблюдения государственных интересов и приоритетов при распределении полос радиочастотного спектра и далее присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов и их последующего использования внести соответствующие дополнения и изменения в действующие нормативные документы и осуществить комплекс организационных мероприятий по созданию системы постоянного государственного контроля в данной области. Ответственным за доработку нормативной базы и проведение мероприятий по созданию полноценной системы постоянного государственного контроля должен быть определен Роскомнадзор, что соответствует Положению об этой федеральной службе.

Кроме того проверкой установлено, что государственный контроль и надзор за соблюдением равных условий доступа к сети связи общего пользования и выделенным сетям связи для возмездного оказания услуг связи по принятым в проверяемом периоде ГКРЧ решениям федеральными органами исполнительной власти практически не осуществлялся.

7.2. (Цель 2) В ходе контрольного мероприятия установлено, что в проверяемом периоде было проведено 16 заседаний ГКРЧ: в 2009 и 2010 годах по 5 заседаний; в 2011 и 2012 годах по 3 заседания Комиссии.

Таблица 1

Количество принятых ГКРЧ решений за период 2009-2012 гг.					Итого принятых решений по годам
Дата заседания ГКРЧ	№ протокола	Обобщенные решения (для неограниченного круга лиц)	Частные решения (для ограниченного круга лиц)		
			положительные (выделить)	отрицательные (отказать)	
20.01.2009	09-01	8	0	0	
19.03.2009	09-02	11	1327	281	
28.04.2009	09-03	10	128	16	
19.08.2009	09-04	11	200	41	
15.12.2009	09-05	14	194	15	
<b>Всего за 2009 г.</b>		<b>54</b>	<b>1849</b>	<b>353</b>	<b>2256</b>
19.02.2010	10-06	15	82	1	
15.07.2010	10-07	9	69	5	
23.08.2010	10-08	13	71	7	
29.10.2010	10-09	9	47	5	
28.12.2010	10-10	13	114	6	
<b>Всего за 2010 г.</b>		<b>59</b>	<b>383</b>	<b>24</b>	<b>466</b>
10.03.2011	11-11	10	47	5	
08.09.2011	11-12	14	125	13	
20.12.2011	11-13	16	80	0	
<b>Всего за 2011 г.</b>		<b>40</b>	<b>252</b>	<b>18</b>	<b>310</b>
16.03.2012	12-14	15	38	6	
02.10.2012	12-15	14	15	5	
19.12.2012	12-16	13	11		
<b>Всего за 2012 гг.</b>		<b>42</b>	<b>64</b>	<b>11</b>	<b>117</b>
<b>Всего за 2009-2012 гг.</b>		<b>195</b>	<b>2 548</b>	<b>406</b>	<b>3 149</b>

Как видно из данных, приведенных в таблице 1, в течение 2009–2012 годов на указанных 16 заседаниях ГКРЧ было принято всего 3 149 решений о выделении полос радиочастот, из них 195 – обобщенных (для неограниченного круга лиц) и 2 954 – частных (для ограниченного круга лиц) или 93,8% от общего количества принятых решений. По 406 из 2 954 частных решений ГКРЧ (13,7% от общего количества) были приняты решения об отказе в выделении полос радиочастот по обращениям Заявителей.

В 2009 году на заседаниях ГКРЧ принято 2 256 решений из них: 54 – обобщенных и 2 202 частных, т.е. основную часть (98%) составили частные решения. В 2010 году принято всего 466 решений из них: 59 – обобщенных и 407 – частных решений или 87% от общего количества. В 2011 году принято всего 310 решений из них: 40 – обобщенных и 270 – частных решений или 87%, в 2012 году принято всего 117 решений, из них: 42 – обобщенных и 75 частных решений или 64% от общего количества решений 2012 года.

Из представленных в таблице 1 данных следует, что, начиная с 2010 года, наблюдается тенденция к снижению количества решений ГКРЧ. Наибольшее количество решений ГКРЧ, в том числе частных решений в проверяемом периоде было принято Комиссией в 2009 году.

Указанная динамика объясняется следующим. В 2008 году было проведено только 2 заседания ГКРЧ: 26 февраля и 28 апреля.

Указанная ситуация сложилась из-за того, что в период с 01.05.2008 г. по 01.01.2009 г. в связи с изменением системы и структуры федеральных органов исполнительной власти в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» ГКРЧ не смогла собраться в том составе, который был определен в Положении о Государственной комиссии по радиочастотам.

После проведения организационных мероприятий, предусмотренных вышеназванным Указом, ГКРЧ приступила к работе на заседании 20 января 2009 г., на котором вопрос о выделении полос радиочастот по заявлениям юридических и физических лиц не рассматривался и был перенесен на очередное заседание Комиссии, состоявшееся 19 марта 2009 года. Таким образом, на этом заседании были рассмотрены заявления юридических и физических лиц, поступившие фактически за годовой период.

Проанализировав данные из таблицы 1 о количестве принятых ГКРЧ решений в проверяемом периоде необходимо отметить, что Комиссия принимала в основном частные решения о выделении полос радиочастот в отношении конкретных юридических лиц, выполняя не предусмотренные нормативными документами функции, фактически подменяя функции Роскомнадзора. При этом деятельность Роскомнадзора сводилась к технической реализации решений ГКРЧ посредством издания соответствующих приказов о назначении (присвоении) радиочастот Заявителям в точном соответствии с частными решениями ГКРЧ.

Необходимо отметить, что и в 2012 году практика принятия частных решений ГКРЧ о выделении полос радиочастот конкретным Заявителям продолжилась. Это объясняется тем, что в соответствии с п. 5 решения ГКРЧ от 20 декабря 2011 г. № 11-13-01 радиочастотные заявки на выделение полос радиочастот, переоформление решений и внесение в них изменений, зарегистрированные в аппарате ГКРЧ до 1 января 2012 года, рассматриваются в соответствии с Положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, утвержденным решением ГКРЧ от 15 декабря 2009 года № 09-05-05 с изменениями, утвержденными решением ГКРЧ от 28 декабря 2010 года № 10-10-07 «О внесении изменений в Положение о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств».

В таблице 2 представлены данные о количестве принятых ГКРЧ положительных частных решений по обращениям Заявителей в 2012 году.

Таблица 2

Вид решения /Комиссия	Март 2012	Октябрь 2012	Декабрь 2012	Всего
Выделить в соответствии с Положением о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств (утвержденным решением ГКРЧ от 15 декабря 2009 г. № 09-05-05) согласно пункту 5 решения ГКРЧ от 20 декабря 2011 г. № 11-13-01	22	-	-	22
Выделить в соответствии с пунктом 9 Порядка рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот, переоформления решений и внесения в них изменений, утверждённого решением ГКРЧ от 20 декабря 2011 г. № 11-13-01	-	3	2	5
Внесения изменений в ранее выданные решения ГКРЧ в части изменения наименования юридического лица	5	4	3	12
Внесения изменений в ранее выданные решения ГКРЧ в части устранения ошибок и/или неточностей	2	3	1	6
Различные внесения изменений в ранее выданные решения ГКРЧ	9	5	5	19
Отказать в выделении	6	5	-	11
Продлить срок рассмотрения (перенос)	14	1	2	17
Приостановить рассмотрение в соответствии с пунктом 24 Порядка рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот, переоформления решений и внесения в них изменений, утверждённого решением ГКРЧ от 20 декабря 2011 г. № 11-13-01	-	24	1	25
<b>Всего:</b>	<b>58</b>	<b>45</b>	<b>14</b>	<b>117</b>

Как следует из таблицы 2, ГКРЧ в 2012 году принимала частные решения, связанные с внесением изменений в ранее выданные решения ГКРЧ в части изменения наименования юридического лица. Всего было принято 12 решений.

В ходе проведения контрольного мероприятия выборочно были проверены решения ГКРЧ по вопросам выделения полос радиочастот в 2009-2012 годах.

Проверка правомерности принятых за этот период решений ГКРЧ о выделении полос радиочастот на предмет их соответствия действующему

законодательству Российской Федерации и Положению о ГКРЧ показала следующее.

При принятии Комиссией решений систематически нарушались:

сроки направления аппаратом ГКРЧ материалов заявок на экспертизу использования полос радиочастот в Роскомнадзор, Минобороны России и ФСО России;

сроки проведения экспертизы Роскомнадзором, Минобороны России и ФСО России.

Также имели место случаи направления аппаратом ГКРЧ материалов заявок на экспертизу использования полос радиочастот в Роскомнадзор, Минобороны России и ФСО России до их официальной регистрации. В ряде случаев отсутствовали обоснования возражений на выделение запрашиваемой полосы радиочастот и оформления отрицательной экспертизы.

В ходе проверки выявлены случаи принятия необоснованных решений об отказе в выделении полос радиочастот Заявителям, не подкрепленные должными экспертными заключениями.

Так, при принятии частного решения в отношении ООО «Мантика» выявлен факт нарушения Роскомнадзором п.7 статьи 24 Закона «О связи» при направлении в ГКРЧ неправомерного отрицательного заключения и, как следствие, необоснованного отказа ГКРЧ указанному Заявителю в отношении выделения полос радиочастот.

ФСО России по проекту решения ГКРЧ № 28 (ООО «Мантика») предлагала учесть замечание относительно более тщательной проработки вопросов обеспечения электромагнитной совместимости заявленных РЭС с РЭС правительственного (специального) назначения и проведения консультаций с Минобороны России и в этой связи предлагала перенести на следующее заседание Комиссии рассмотрение проектов № 28 (ООО «Мантика»), а также № 29 (ООО «Диалог»).

При этом заключение экспертизы войсковой части 21882 Минобороны России по использованию ООО «Мантика» полос радиочастот 1900-1910 МГц

и 1980-1990 МГц для создания сетей радиосвязи имело положительный характер.

Тем не менее, на заседании ГКРЧ 28 апреля 2009 года Комиссией было принято решение отказать ООО «Мантика» в выделении полос радиочастот (основание - решение ГКРЧ от 28.04.2009 г. № 09-03-07).

С учетом изложенного, обоснованность принятия данного решения ГКРЧ вызывает сомнение, с точки зрения его правомерности и соответствия требованиям закона «О связи».

Такое же сомнительное решение было принято ГКРЧ в отношении ООО «Диалог».

В ходе контрольного мероприятия также осуществлена выборочная проверка обобщенных решений ГКРЧ, принятых в период 2009-2012 гг. (для неограниченного круга лиц). Замечаний и нарушений при принятии обобщенных решений ГКРЧ не имеется.

В целях обеспечения не дискриминационного доступа на рынок услуг связи Роскомнадзором проводится работа по организации обеспечения такого доступа.

В соответствии с положениями ст. 19 Закона «О связи» оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, в целях обеспечения не дискриминационного доступа на рынок услуг связи в сходных обстоятельствах обязан устанавливать равные условия присоединения сетей электросвязи и пропуска трафика для операторов связи, оказывающих аналогичные услуги связи.

Одним из полномочий Роскомнадзора по данному направлению деятельности является полномочие по ведению Реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования.

В 2009-2012 годах нарушений со стороны операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, не выявлено.

При проверке организации в обозначенном периоде Роскомнадзором

торгов на получение лицензии для оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра также были выявлены недостатки в организации работы конкурсных комиссий и установления критериев оценки при определении победителя, которые до настоящего времени не устранены.

В частности, на момент проверки какой-либо регламентирующий документ, устанавливающий права и обязанности работы конкурсной комиссии, а также регламент ее деятельности при проведении конкурсов, Роскомнадзором до сих пор не разработан и не принят. Перечень критериев оценки конкурсантов законодательно не определен.

В ходе контрольного мероприятия в связи с обращением заместителя Председателя Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции А. К. Лугового была проведена проверка права владения лицензией на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра у 5 юридических лиц.

Результаты проверки показали, что оснований для аннулирования лицензий, выданных Роскомнадзором этим лицензиатам в 2009 году, не имеется. Это подтверждается решениями соответствующих арбитражных судов, представленных во время проверки.

#### 8. Выводы:

1. В течение 2009–2012 годов было проведено 16 заседаний ГКРЧ, на которых было принято 3 149 решений о выделении полос радиочастот, из них 195 – обобщенных (для неограниченного круга лиц), 2 954 – частных (для ограниченного круга лиц) или 93,8% от общего количества принятых решений. По 406 из 2 954 частных решений ГКРЧ (13,7% от общего количества) были приняты решения об отказе в выделении полос радиочастот по обращениям Заявителей.

2. Проверка правомерности принятых в 2009-2012 годах решений ГКРЧ о выделении полос радиочастот на предмет их соответствия действующему законодательству Российской Федерации и Положению о ГКРЧ показала, что в проверяемом периоде ГКРЧ принимала в основном частные решения о



выделении полос радиочастот конкретным Заявителям, выполняя не предусмотренные нормативными документами функции, подменяя собой деятельность соответствующего федерального органа исполнительной власти – Роскомнадзора. Доля таких решений в 2009 году составила – 98%, в 2010 и 2011 годах – по 87%, в 2012 году – 64% от общего количества принятых решений о выделении полос радиочастот.

3. Процедура принятия частных решений ГКРЧ по вопросам выделения в 2009–2012 годах полос радиочастот содержала признаки коррупционной составляющей, заключающейся в присвоении радиочастот ГКРЧ конкретным Заявителям на безконкурсной основе.

4. Выборочный анализ частных решений ГКРЧ по вопросам выделения в 2009–2012 годах конкретным Заявителям полос радиочастот показал, что при принятии Комиссией решений систематически нарушались:

сроки направления аппаратом ГКРЧ материалов заявок на экспертизу использования полос радиочастот в Роскомнадзор, Минобороны России и ФСО России;

сроки проведения экспертизы Роскомнадзором, Минобороны России и ФСО России.

Отмечены случаи направления аппаратом ГКРЧ материалов заявок на экспертизу использования полос радиочастот в Роскомнадзор, Минобороны России и ФСО России до их официальной регистрации.

5. Анализ решений ГКРЧ, принятых в 2009-2011 годах показал, что имели место случаи принятия необоснованных решений об отказе в выделении полос радиочастот Заявителям, не подкрепленных должными экспертными заключениями.

6. Баланс экономических интересов между взаимодействующими субъектами, а также право доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов на основе принятых ГКРЧ решений о выделении полос радиочастот в проверяемом периоде в полной мере не обеспечивался.

7. Конверсия радиочастотного спектра, предусмотренная Законом «О связи», в полной мере не проводилась.

8. Новый Порядок рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот, переоформления решений и внесения в них изменений, утвержденный решением ГКРЧ от 20.12.2011 г. № 11-13-01, с учетом предложений и замечаний Счетной палаты Российской Федерации по результатам 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», проведенного в Роскомнадзоре и ФГУП «Главный радиочастотный центр», действующий с октября 2012 года, существенно ограничил практику принятия ГКРЧ частных решений о выделении определенных полос радиочастот конкретным Заявителям с превышением нормативно установленных ей полномочий, повысив правовой статус указанных решений.

Вместе с тем, вновь введенный Порядок не имеет статуса нормативного документа, что обуславливает риски его неконтролируемого изменения и не исполнения.

9. Практика принятия ГКРЧ решений о выделении полос радиочастот неопределенному кругу лиц направлена на устранение коррупционной составляющей при выделении полос радиочастот и обеспечение равных условий доступа пользователей к радиочастотному спектру.

10. Имеющиеся правоустанавливающие документы в достаточной степени регламентируют формирование и деятельность ГКРЧ по обеспечению доступа к радиочастотному спектру. Однако на законодательном уровне правовой статус указанных решений ГКРЧ и порядок их обжалования не

определен, что формирует риски признания их нелегитимными и необязательными к исполнению.

11. Действующие процедуры выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов в соответствии с заключением экспертизы об электромагнитной совместимости, регистрации радиоэлектронных средств являются административно избыточными и могут быть реформированы посредством объединения одинаковых по сути функций, которые в настоящее время выполняются Роскомнадзором и ГКРЧ раздельно и фактически дублируют друг друга.

12. Проведенные в 2011 году Счетной палатой Российской Федерации проверки организованных в период 2010-2011 годов Роскомнадзором торгов для последующего предоставления лицензий на использование радиочастот выявили серьезные недостатки в части установления критериев оценки Заявителей, механизмов проведения этой оценки на основе разрабатываемой Роскомнадзором нормативно-методической документации и, как следствие, дало повод усомниться в объективности определения победителей этих торгов. Несмотря на направленное в Роскомнадзор представление Счетной палаты Российской Федерации от 12.01.2012 г. № ПР06-2/06-01, ситуация с организацией торгов не изменилась (в 2012 году был проведен только 1 конкурс).

13. Существующий порядок организации торгов не обеспечивает в полной мере равные условия доступа к радиочастотному спектру с учетом добросовестной и эффективной конкуренции при необходимости соблюдения государственных приоритетов.

14. В проверяемом периоде работа по организации и осуществлению государственного контроля при использовании радиочастотного спектра была организована не на должном уровне. Для защиты и соблюдения государственных интересов и приоритетов при распределении полос радиочастотного спектра и присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов и их последующего использования необходимо внести дополнения и изменения в действующие нормативные документы и

осуществить комплекс организационных мероприятий по созданию системы постоянного государственного контроля в данной области.

9. Предложения (рекомендации):

1. Направить отчет в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Направить представление Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

3. Направить ответ заместителю Председателя Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции А.К.Луговому по вопросу законности выдачи Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и Государственной комиссией по радиочастотам лицензий и полос радиочастот компаниям группы «Tele 2».

Приложение:

1. Перечень законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, на 2 л. в 1 экз.
2. Перечень актов, оформленных по результатам контрольного мероприятия, на 1 л. в 1 экз.

Аудитор



М.И.Бесхмельницын

**ПЕРЕЧЕНЬ**  
**законов и иных нормативных правовых актов, исполнение которых**  
**проверено в ходе контрольного мероприятия**

№ п/п	Название законов и иных нормативных правовых актов с указанием даты документа и номера
1	2
1.	Конституция Российской Федерации.
2.	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
3.	Арбитражный процессуальный кодекс.
4.	Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».
5.	Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 176-ФЗ «О почтовой связи».
6.	Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».
7.	Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».
8.	Постановление Правительства от 2 июня 2008 г. № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций».
9.	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 336 «Об утверждении положения о Государственной комиссии по радиочастотам».
10.	Постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2011 г. № 1049-34 «Об утверждении Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации».
11.	Постановление Правительства Российской Федерации от 18.02.2005 г. № 87 «Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий».
12.	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 г. № 8 «Об утверждении Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи».
13.	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539т «О порядке регистрации радиоэлектронных средств».

14.	Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций».
15.	Постановление Правительства Российской Федерации от 3 мая 2005 г. № 279 «О радиочастотной службе».
16.	Постановление Правительства от 02.07.2004 г. № 336 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по радиочастотам».
17.	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июля 2004 г. № 901-р «О составе Государственной комиссии по радиочастотам».
18.	Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2011 г. № 734-р «Об утверждении плана мероприятий по комплексной оптимизации контрольно-надзорных и разрешительных функций, предоставления государственных услуг, а также сокращению избыточного государственного регулирования в сфере связи».

**Перечень актов  
по результатам контрольного мероприятия**

«Проверка деятельности за 2009-2011 годы и истекший период 2012 года Государственной комиссии по радиочастотам по реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, обеспечению добросовестной и эффективной конкуренции при выделении полос радиочастотного спектра»

(пункт 2.1.3.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2012 год, пункт 2.3.2.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2013 год)

№ п/п	Регистрационный номер	Наименование акта, дата, количество листов	Исполнители
1	№КМ-29/06-01 от 7 февраля 2013 г.	<p>Акт по результатам контрольного мероприятия «Проверка деятельности за 2009-2011 годы и истекший период 2012 года Государственной комиссии по радиочастотам по реализации права доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, обеспечению добросовестной и эффективной конкуренции при выделении полос радиочастотного спектра» от 4 февраля 2013 г. №КМ 29/06-01 от 7 февраля 2013 г. на 89 листах с приложениями на 7 листах.</p> <p>Акт подписан Министром связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Н.А.Никифоровым без замечаний.</p>	В.Д.Петренко, Е.А.Белоусова, К.Е.Кузнецов