

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Число 2025 г. № 04-37/14-02

ОТЧЕТ

О РЕЗУЛЬТАТАХ КОНТРОЛЬНОГО МЕРОПРИЯТИЯ «Проверка использования в 2021–2023 годах средств федерального бюджета, выделенных на оказание универсальных услуг связи (в части услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, и услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа)»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 29 мая 2025 г. № 39К (1824))

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Основные цели мероприятия

Оценить эффективность использования ресурсов на оказание универсальных услуг связи.

Наиболее важные результаты мероприятия

По итогам контрольного мероприятия установлено, что заказчиком – Минцифры России допущены нарушения Закона о связи¹, а также недостатки при осуществлении контроля за оказанием универсальных услуг связи (далее – УУС) оператором универсального обслуживания ПАО «Ростелеком», повлекшие несоблюдение установленных Законом о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС, несвоевременное исполнение обязательств. Минцифры России не осуществлен мониторинг востребованности предоставляемых УУС среди населения, не в полной мере обеспечено формирование и рассмотрение отчетных материалов по итогам расходования средств, допущена приемка оказанных услуг на основании неполной информации.

Минцифры России не реализовало возможные меры по взысканию

¹ Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи).

неустойки за несвоевременное исполнение ПАО «Ростелеком» обязательств по договору об условиях оказания универсальных услуг связи от 13 мая 2014 г. № УУС-01/2014 (далее – Договор), что также свидетельствует о недостаточном контроле со стороны заказчика – Минцифры России.

Наиболее значимые выводы, требования и предложения

1. Расходы федерального бюджета в размере 2 995,9 млн рублей (расчетно) на обеспечение оказания УУС осуществлены с несоблюдением установленных пунктом 2 статьи 57 Закона о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС:

- в 154 населенных пунктах на момент начала оказания УУС численность населения не соответствовала диапазону от 100 до 500 человек;
- в 496 населенных пунктах на момент начала оказания УУС другие операторы связи оказывали телематические услуги связи и услуги по передаче данных в стандарте LTE², то есть качеством не ниже предусмотренного Договором.

2. Минцифры России не приняты меры по взысканию неустойки за ненадлежащее исполнение ПАО «Ростелеком» обязательств по Договору в размере 1 898,8 млн рублей (расчетно).

По результатам контрольного мероприятия Счетная палата Российской Федерации предлагает:

- Минцифры России проработать вопрос о нормативном установлении порядка определения перечня населенных пунктов с населением от 100 до 1 000³ человек, в которых должны быть установлены точки доступа, в том числе точки доступа, которые должны быть оборудованы средствами связи, используемыми для оказания услуг подвижной радиотелефонной связи;
- Минцифры России определить критерии исключения населенных

² Стандарт беспроводной высокоскоростной передачи данных для мобильных телефонов и других терминалов, работающих с данными. Четвертое поколение мобильной связи – технологии, позволяющие осуществлять передачу данных со скоростью до 100 Мбит/с.

³ С учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

пунктов из перечня населенных пунктов, в которых должны быть установлены точки доступа, используемые для оказания УУС по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть Интернет), предусмотренного Договором, а также принять меры по исключению из указанного перечня населенных пунктов, не соответствующих таким критериям.

Полный текст выводов, требований и предложений (рекомендаций) приводится в разделах 10 и 11 отчета.

Список терминов и сокращений приведен в приложении № 1 к отчету.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.14.0.2 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2025 год (переходящее из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год, пункт 3.14.0.7), обращение Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам по предложению Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко⁴.

2. Предмет контрольного мероприятия

Деятельность Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и публичного акционерного общества «Ростелеком» по формированию, управлению и распоряжению средствами федерального бюджета, федеральной собственностью и иными ресурсами при оказании универсальных услуг связи (в части услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, и услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа).

3. Объект (объекты) контрольного мероприятия

- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (г. Москва).
- публичное акционерное общество «Ростелеком» (г. Санкт-

⁴ Решение принято на 560-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (выписка из протокола от 7 февраля 2024 г. № 683/4).

Петербург).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С марта 2024 года по май 2025 года.

5. Цели контрольного мероприятия

Оценить эффективность использования ресурсов на оказание универсальных услуг связи (аудит эффективности).

Критерии оценки эффективности:

1. Отсутствуют факты завышения стоимости закупаемых товаров, работ, услуг.

2. Средняя стоимость оказания универсальных услуг связи оператором универсального обслуживания не превышает среднюю стоимость оказания аналогичных услуг других операторов связи.

3. Отклонения фактических объемов финансирования от размеров финансового обеспечения, предусмотренного договором об условиях оказания универсальных услуг связи, в каждом году составляли не более 10 % (с учетом принятых на начало соответствующего года дополнительных соглашений к договору).

4. Качество услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, удовлетворяет всем потребностям потребителей услуг.

5. Количество точек доступа, для которых были нарушены сроки начала оказания услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, не превышает 10 % от общего количества точек доступа.

6. Средний ежегодный уровень утилизации оборудования связи, используемого для услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, не снижался.

7. Фактический коэффициент доступности услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, соответствует нормативному коэффициенту доступности, установленному договором об условиях оказания универсальных услуг связи.

8. Качество услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, удовлетворяет всем потребностям потребителей услуг.

9. Количество точек доступа, для которых были нарушены сроки начала оказания услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, не превышает 10 % от общего количества точек доступа.

10. Средний ежегодный уровень утилизации оборудования связи, используемого для услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, не снижался.

11. Фактический коэффициент доступности услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, соответствует нормативному коэффициенту доступности, установленному договором об условиях оказания универсальных услуг связи.

6. Проверяемый период деятельности

2021–2023 годы, при необходимости – более ранний период.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы формирования, управления и распоряжения федеральными и иными ресурсами и деятельности объектов контрольного мероприятия

Универсальные услуги связи – специальный вид отношений между государством и оператором универсального обслуживания, регулируемых Законом о связи и направленных на сокращение цифрового неравенства субъектов Российской Федерации за счет обеспечения связью населенных пунктов с малой численностью населения, в которых услуги связи не предоставляются по причинам низкого коммерческого потенциала.

Цели и задачи по обеспечению оказания УУС были определены в рамках федерального проекта «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Обязанности оператора универсального обслуживания на всей территории Российской Федерации возложены на ПАО «Ростелеком»⁵.

В 2014 году во исполнение поручения⁶ Президента Российской Федерации В.В. Путина в целях обеспечения современными услугами связи сельских населенных пунктов Российской Федерации с численностью населения от 250 до 500 человек за счет средств резерва универсального обслуживания между Федеральным агентством связи⁷ и ОАО «Ростелеком»⁸ заключен Договор.

В 2020 году в целях реализации поручения Президента Российской Федерации⁹, для обеспечения достижения национальной цели развития Российской Федерации «Цифровая трансформация»¹⁰ в Закон о связи внесены изменения, в частности, включены услуги подвижной радиотелефонной связи, а также распространено оказание УУС на малочисленные населенные пункты от 100 до 500 человек.

Таким образом, дальнейшее развитие оказания УУС на территории Российской Федерации планировалось за счет обеспечения мобильной связью населенных пунктов численностью населения от 100 до 500 человек.

В соответствии с Законом о связи в Российской Федерации гарантируется оказание следующих видов услуг:

1) услуги телефонной связи, оказываемые с использованием средств коллективного доступа (таксофонов, многофункциональных устройств, информационных киосков (инфоматов) и аналогичных устройств);

⁵ Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2014 г. № 437-р.

⁶ От 21 октября 2013 года № Пр-2454.

⁷ Переход всех прав и обязанностей от Россыязи к Минцифры России осуществлен на основании Указа Президента Российской Федерации от 20 ноября 2020 г. № 719 «О совершенствовании государственного управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций».

⁸ В июне 2018 года наименование было изменено на публичное акционерное общество «Ростелеком», действительное по настоящее время.

⁹ От 7 июня 2018 г. № Пр-969.

¹⁰ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

2) услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, оказываемые с использованием точек доступа (далее – точки доступа Wi-Fi);

3) услуги подвижной радиотелефонной связи, оказываемые с использованием точек доступа (далее – ПРТС, базовые станции).

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Оценка эффективности использования ресурсов на оказание универсальных услуг связи (аудит эффективности)

8.1.1. Оценка использования ресурсов при оказании универсальных услуг связи

ПАО «Ростелеком» возмещает затраты из резерва универсального обслуживания (далее – РУО), который формируется за счет обязательных отчислений российских операторов связи в размере 1,2 %¹¹ от доходов, полученных в результате оказания услуг связи абонентам и иным пользователям в сети связи общего пользования.

Информация о суммах отчислений операторов связи в РУО за 2023 год отражена на рисунке 1.

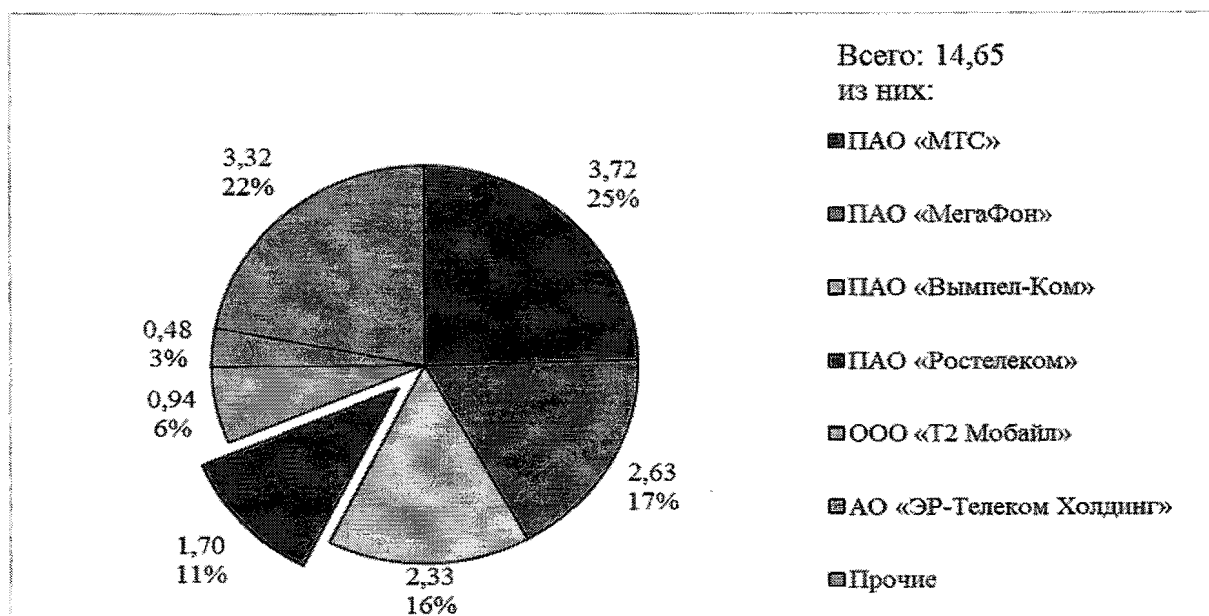


Рисунок 1. Размер отчислений операторов связи в РУО за 2023 г., млрд. руб.

¹¹ Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ставка повышена до 2 %.

Информация о суммах отчислений операторов связи за 2020–2023 годы приведена в приложении № 8 к отчету.

Анализ данных на рисунке 1 показал, что основная доля начислений по платежам в РУО (77 %) приходится на шесть крупнейших операторов связи, в том числе на ПАО «Ростелеком» (11 %).

Размер финансового обеспечения УУС включает в себя уплату налогов, сборов, других обязательных платежей и всех расходов ПАО «Ростелеком», связанных с исполнением Договора.

Таблица 1. Финансовое обеспечение на оказание УУС и фактические расходы ПАО «Ростелеком»

(млрд руб.)

Год	Размер финансового обеспечения	Фактические расходы ПАО «Ростелеком»
2021	14,45	21,95
2022	14,61	13,96
2023	14,91	23,09

Соотношение размера финансового обеспечения оказания УУС и фактических расходов ПАО «Ростелеком» на оказание УУС представлено на рисунке 2.

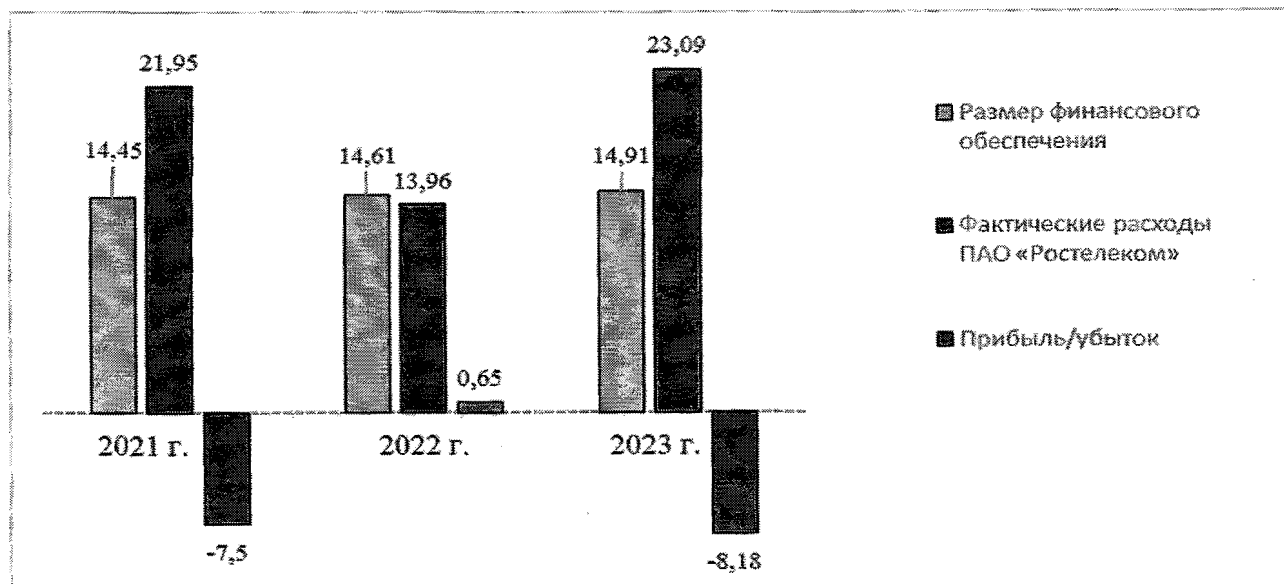


Рисунок 2. Соотношение размера финансового обеспечения на оказание УУС и фактических расходов ПАО «Ростелеком», млрд руб.

Пунктом 2 статьи 58 Закона о связи определено, что размер финансового обеспечения оказания УУС формируется с учетом прогнозируемого размера экономически обоснованных затрат оператора универсального обслуживания

на оказание УУС и нормативной прибыли оператора универсального обслуживания от оказания УУС.

По условиям Договора в размере финансового обеспечения учтена прибыль на уровне 5 % от размера финансового обеспечения оказания УУС.

В состав расходов ПАО «Ростелеком» дополнительно включает расходы на проведение организационно-технических мероприятий, необходимых для подготовки сети связи к началу оказания и оказанию УУС.

Структура Договора позволяет ПАО «Ростелеком» самостоятельно распределять полученное финансовое обеспечение оказания УУС по разным видам услуг.

Так, в 2023 году фактические расходы ПАО «Ростелеком» составили:

- на оказание УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет – 6,8 млрд рублей, что на 3,9 млрд рублей больше обоснованных ПАО «Ростелеком» затрат при формировании размера финансового обеспечения оказания УУС;
- на проведение организационно-технических мероприятий в части услуг ПРТС – 11,4 млрд рублей, что на 3,3 млрд рублей меньше обоснованных ПАО «Ростелеком» затрат при формировании размера финансового обеспечения оказания УУС.

В положениях Договора, определяющих размер финансового обеспечения оказания УУС, и в составе отчетных (приемочных) документов отсутствуют детализация по видам расходов, а также условие о возмещении расходов в размере, не превышающем фактически понесенные расходы ПАО «Ростелеком». Соответственно, нормативные правовые акты¹², регулирующие сферу оказания УУС, и Договор не содержат требований о предоставлении отчетности, подтверждающей расходование средств

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 г. № 241 «О мерах по организации оказания универсальных услуг связи», приказ Минкомсвязи России от 16 октября 2018 г. № 545 «Об утверждении Порядка представления оператором универсального обслуживания информации о результатах оказания универсальных услуг связи в Российской Федерации и сведений о выполнении установленных требований к оказанию универсальных услуг связи и Методики измерения доступности универсальных услуг связи и работоспособности средств коллективного доступа».

на проведенные организационно-технические мероприятия. Это в совокупности несет риск неэффективного расходования средств федерального бюджета.

Критерии аудита эффективности:

1. Отсутствуют факты завышения стоимости закупаемых товаров, работ, услуг.

Анализ исполнения Договора показал, что факты завышения стоимости закупаемых товаров, работ, услуг в 2021–2023 годах отсутствуют, критерий достигнут на 100 %.

2. Средняя стоимость оказания универсальных услуг связи оператором универсального обслуживания не превышает среднюю стоимость оказания аналогичных услуг других операторов связи.

Другими операторами связи УУС в 2021–2023 годах не оказывались.

3. Отклонения фактических объемов финансирования от размеров финансового обеспечения, предусмотренного договором об условиях оказания универсальных услуг связи в каждом году составляли не более 10 % (с учетом принятых на начало соответствующего года дополнительных соглашений к договору).

Первоначально прогнозируемые расходы, рассчитанные ПАО «Ростелеком» в пояснительных записках к проектам дополнительных соглашений к Договору¹³, предусматривающих оказание УУС в 2021–2023 годах, составили:

- в 2021 году 16,78 млрд рублей;
- в 2022 году 9,98 млрд рублей;
- в 2023 году 8,54 млрд рублей.

Размер финансового обеспечения на соответствующий год содержит выплату за отчетный период – IV квартал предыдущего года, выплаты

¹³ Письма ПАО «Ростелеком»:

- от 9 апреля 2021 г. № 01/05/8498/21, основание для дополнительного соглашения № 16;
- от 22 июля 2022 г. № 01/05/71911/22, основание для дополнительного соглашения № 23;
- от 15 августа 2022 г. № 01/05/82877/22, основание для дополнительного соглашения № 24.

за отчетные периоды – I, II, III кварталы текущего года и указан в таблице 1.

Сравнительный анализ показывает, что в проверяемом периоде показатели фактических расходов Минцифры России отклоняются от прогнозируемых ПАО «Ростелеком» более чем на 10 %, в том числе:

- в 2021 году снижение на 2,33 млрд рублей, или на 16 %;
- в 2022 году превышение на 4,63 млрд рублей, или на 32 %;
- в 2023 году превышение на 6,37 млрд рублей, или на 43 %.

Таким образом, критерий не выполнен.

8.1.2. Оценка достижения непосредственных результатов оказания универсальных услуг связи в части услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа

В 2019 году в федеральном проекте «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» для Россвязи установлена задача обеспечить оказание УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием точек доступа Wi-Fi в 13 958 населенных пунктах с численностью населения от 250 до 500 человек в период с конца 2021 года до конца 2024 года.

В 2020 году на момент перехода прав и обязанностей по Договору к Минцифры России точки доступа Wi-Fi были установлены в 12 431 населенном пункте за период с 2016 по 2020 год. В течение 2021 года ПАО «Ростелеком» установило еще 1 481 точку доступа Wi-Fi, что позволило на 99,7 % достигнуть необходимого результата.

При наличии инструмента мониторинга трафика Минцифры России не использовало эту возможность для оценки уровня востребованности предоставляемых УУС среди населения.

Точка доступа Wi-Fi предоставляет пользователям (их устройствам) доступ к услугам по передаче данных и к сети Интернет посредством технологии Wi-Fi в радиусе около 100 метров, что значительно сужает возможность получения УУС населением.

Проведенный анализ объема потребляемого трафика, а также информация от исполнительных органов субъектов Российской Федерации показали низкий уровень востребованности такого формата УУС, а также снижение уровня потребления.

Информация об объеме потребляемого трафика представлена на рисунке 3.

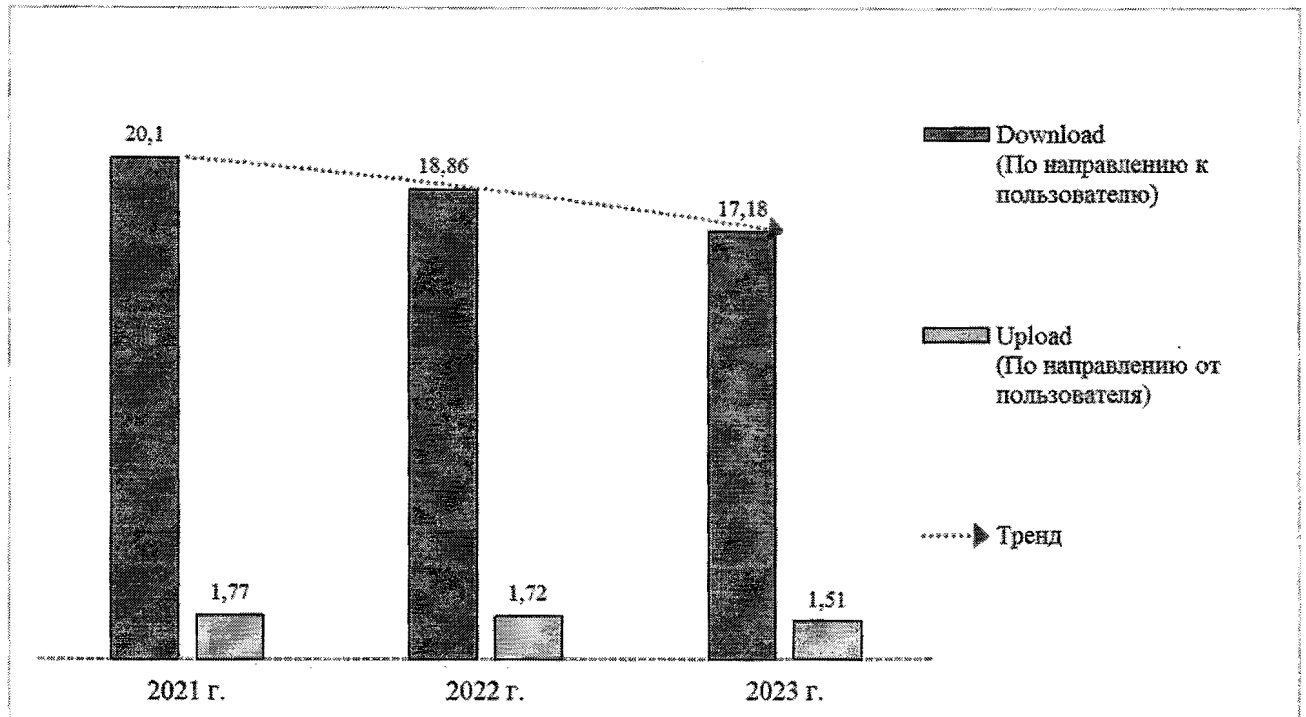


Рисунок 3. Объем потребляемого трафика по точкам доступа Wi-Fi, Тбайт за год

В ходе проведения контрольного мероприятия установлено:

1) в 1 056 населенных пунктах отмечено нулевое или околонулевое значение потребления трафика и малое количество активных пользователей, в том числе в 120 населенных пунктах (преимущественно в Московской области), в которых точки доступа Wi-Fi установлены в 2021 году, что привело к неэффективному расходованию средств федерального бюджета в размере 222,3 млн рублей на эксплуатацию неиспользуемых активов;

2) в 1 419 населенных пунктах из 1 483 (или 96 %), в которых в 2021 году были установлены точки доступа Wi-Fi, на эксплуатацию которых Минцифры России ежегодно выделяет средства федерального бюджета в общей сложности 360,6 млн рублей, присутствует покрытие мобильной связью в стандарте LTE,

предоставляющее жителям таких населенных пунктов доступ к услугам по передаче данных и к сети Интернет. Из них 116 точек доступа Wi-Fi, установленных в Московской области, с ежегодной стоимостью эксплуатации 29,5 млн рублей были подключены по GSM¹⁴ каналу, что прямо указывает на наличие цифровой мобильной (сотовой) связи;

3) в 62 населенных пунктах ПАО «Ростелеком» оказывает одновременно и УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, и УУС по предоставлению ПРТС в стандарте LTE, расходы за счет средств федерального бюджета на эксплуатацию точек доступа (с аналогичным набором предоставляемых услуг) в указанных населенных пунктах ежегодно составляют 15,8 млн рублей (расчетно).

После внесения изменений¹⁵ пунктом 2 статьи 57 Закона о связи установлены основные принципы, обеспечивающие оказание УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, в том числе в населенных пунктах с населением от 100 до 500 человек, в которых не оказываются услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, должна быть установлена не менее чем одна точка доступа Wi-Fi для оказания услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет.

В нарушение пункта 3 статьи 57 Закона о связи¹⁶, согласно которому федеральный орган исполнительной власти в области связи в соответствии с принципами, установленными пунктом 2 указанной статьи, определяет перечень населенных пунктов с населением от 100 до 500 человек, в которых должны быть установлены точки доступа Wi-Fi и базовые станции, Минцифры России при определении указанных перечней не соблюдены принципы, установленные пунктом 2 статьи 57 Закона о связи:

1. На основании данных, представленных Росстатом, в ходе проверки установлено, что в 2021 году Минцифры России включило в перечень

¹⁴ Groupe Special Mobile – глобальный стандарт цифровой мобильной сотовой связи.

¹⁵ Федеральным законом от 7 апреля 2020 г. № 110-ФЗ.

¹⁶ В редакции Федерального закона от 7 апреля 2020 г. № 110-ФЗ, действовавшей до 31 декабря 2024 года.

населенных пунктов с населением от 100 до 500 человек, в которых должны быть установлены точки доступа Wi-Fi и базовые станции, утвержденный приказом Минцифры России от 19 августа 2020 г. № 403 (далее – Перечень № 403¹⁷), 11 населенных пунктов, не соответствующих диапазону численности населения от 100 до 500 человек, что привело к расходованию средств федерального бюджета в размере 40,1 млн рублей (расчетно¹⁸) с несоблюдением установленных пунктом 2 статьи 57 Закона о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС. ПАО «Ростелеком» выполнило организационно-технические мероприятия и оказывает УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет в указанных населенных пунктах.

Первоначальный перечень населенных пунктов, в которых должна быть установлена точка доступа Wi-Fi, был сформирован по критерию численности населения от 250 до 500 человек в IV квартале 2014 года на основании данных о численности населения Всероссийской переписи населения 2010 года и определен Договором.

При этом указанный перечень, в который включено 13 923 населенных пункта¹⁹, Минцифры России не актуализировало.

В первую редакцию Перечня № 403 было включено 24 670 населенных пунктов, в том числе 22 281 населенный пункт, в которых должны быть установлены точки доступа Wi-Fi²⁰.

То есть Перечень № 403 и перечень, определенный Договором, не были синхронизированы.

¹⁷ Действовал в период с 10 ноября 2020 года по 25 августа 2023 года.

¹⁸ Расчет: (стоимость организационно-технических мероприятий одной точки доступа Wi-Fi (согласно приложению № 5 к Договору) в размере 3 211 073,66 руб. × 11 населенных пунктов, не соответствующих критерию численности населения) + (стоимость одного календарного дня оказания услуг в 2021 году в размере 978,34 руб. × 1 день оказанных услуг × 11 населенных пунктов, не соответствующих критерию численности населения) + (стоимость одного календарного дня оказания услуг в 2022 году в размере 615,37 руб. × 365 дней оказанных услуг × 11 населенных пунктов, не соответствующих критерию численности населения) + (стоимость одного календарного дня оказания услуг в 2023 году в размере 576,62 руб. × 365 дней оказанных услуг × 11 населенных пунктов, не соответствующих критерию численности населения от 100 до 500 человек).

¹⁹ В редакции дополнительного соглашения от 12 апреля 2021 г. № 16 к Договору.

²⁰ Приказом Минцифры России от 23 декабря 2021 г. № 1373 в Перечень № 403 были внесены изменения – исключены 7 населенных пунктов, в которых должны быть установлены точки доступа Wi-Fi.

Также в ходе контрольного мероприятия установлено, что Минцифры России не исключает из перечня населенных пунктов, на территории которых расположены точки доступа Wi-Fi, населенные пункты, в которых численность населения перестала соответствовать диапазону от 100 до 500 человек после начала оказания УУС. Так, в четырех населенных пунктах в связи с изменениями административных границ (присоединение к более крупным населенным пунктам) численность населения населенных пунктов, в которых оказываются УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, оказываемых с использованием точек доступа, не соответствует численности населения, установленной пунктом 2 статьи 57 Закона о связи.

Согласно результатам Всероссийской переписи населения 2020 года на текущий момент ПАО «Ростелеком» оказывает УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет в 172 населенных пунктах²¹, не соответствующих установленному диапазону численности населения.

2. Минцифры России в 2021 году в перечень № 403 и в Договор²² для установки точек доступа Wi-Fi включены 188 населенных пунктов, в которых уже оказывались данные услуги, что привело к расходованию средств федерального бюджета в размере 699,7 млн рублей (расчетно²³) с несоблюдением установленных пунктом 2 статьи 57 Закона о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС. Согласно абзацу третьему пункта 3.2 Правил оказания УУС, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 г. № 241 (далее – Правила № 241), в целях установки точки доступа Wi-Fi для оказания услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет отсутствием указанных услуг

²¹ С учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

²² С учетом изменений, внесенных дополнительными соглашениями к Договору.

²³ Расчет: (стоимость организационно-технических мероприятий одной точки доступа Wi-Fi (согласно приложению № 5 к Договору) в размере 3 211 073,66 руб. × 188 населенных пунктов, не соответствующих критерию отсутствия связи) + (стоимость одного календарного дня оказания услуг в 2021 году в размере 978,34 руб. × 14 520 дней оказанных услуг) + (стоимость одного календарного дня оказания услуг в 2022 году в размере 615,37 руб. × 365 дней оказанных услуг × 188 населенных пунктов, не соответствующих критерию отсутствия связи) + (стоимость одного календарного дня оказания услуг в 2023 году в размере 576,62 руб. × 365 дней оказанных услуг × 188 населенных пунктов, не соответствующих принципу отсутствия связи).

в населенном пункте считается ситуация, при которой в населенном пункте оказывают телематические услуги связи и услуги связи по передаче данных со скоростью передачи данных от оборудования оператора связи к пользовательскому оборудованию абонента менее 10 Мбит/с. ПАО «Ростелеком» выполнило организационно-технические мероприятия и оказывает УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет в указанных населенных пунктах, в которых, по данным, представленным Роскомнадзором, на момент начала оказания услуг на всей территории другие операторы связи оказывали телематические услуги связи и услуги по передаче данных в стандарте LTE²⁴, то есть качеством не ниже предусмотренного Договором.

Указанное нарушение допущено в том числе в результате выполнения ПАО «Ростелеком» в рамках Договора организационно-технических мероприятий без подтверждения отсутствия в населенных пунктах существующих услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет и, соответственно, без внесения предложений по исключению из Договора населенных пунктов, в которых уже оказываются услуги связи. Однако Минцифры России не начислило и не предъявило требование об уплате неустойки (штрафов) в размере 1 847,0 млн рублей (расчетно²⁵) за ненадлежащее исполнение обязательств ПАО «Ростелеком».

В 2021 году после внесения изменений в Правила № 241 в части расширения перечня услуг за счет услуг ПРТС в Договор²⁶ были включены организационно-технические мероприятия как в части услуг ПРТС, так и в части услуг по предоставлению доступа в сеть Интернет с использованием точек доступа Wi-Fi. Однако техническое задание на выполнение организационно-технических мероприятий, содержащее в том числе методику проведения

²⁴ Стандарт беспроводной высокоскоростной передачи данных для мобильных телефонов и других терминалов, работающих с данными. Четвертое поколение мобильной связи – технологии, позволяющие осуществлять передачу данных со скоростью до 100 Мбит/с.

²⁵ Расчет: (20 населенных пунктов в I квартале 2021 г. × 7 839 119,76 руб.) + (34 населенных пункта в II квартале 2021 г. × 6 346 429,44 руб.) + (28 населенных пунктов в III квартале 2021 г. × 11 269 345,75 руб.) + (106 населенных пунктов в IV квартале 2021 г. × 10 933 389,55 руб.).

²⁶ Дополнительным соглашением от 12 апреля 2021 г. № 16.

измерений на предмет наличия (отсутствия) существующих услуг ПРТС, было разработано Минцифры России только в части оказания услуг ПРТС.

Соответственно, ПАО «Ростелеком» не проводило измерения на предмет проверки критерия наличия (отсутствия) существующих услуг по передаче данных в населенных пунктах, в которых планировалась установка точек доступа Wi-Fi.

В нарушение пункта 4.3 Договора Минцифры России, руководствуясь пунктом 3 приложения № 5 к Договору, не предъявило требование об уплате неустойки (пени) за несвоевременное исполнение обязательств ПАО «Ростелеком» по выполнению организационно-технических мероприятий, предусмотренных пунктом 2.1.1 Договора, что привело к непоступлению дохода в федеральный бюджет в размере 51,7 млн рублей (расчетно²⁷).

Согласно пункту 2.1.1 Договора²⁸ оператор универсального обслуживания обязан выполнить организационно-технические мероприятия, необходимые для подготовки сети связи к началу оказания и оказанию УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, и приступить к оказанию данных услуг в 846 населенных пунктах, перечень которых определен в таблице 1.6 приложения № 2 к Договору, не позднее 31 декабря 2021 года. ПАО «Ростелеком» выполнило обязательства по 285 (из 846) точкам доступа, используемым для оказания УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, в Московской области 31 июля 2022 года, то есть позднее установленного срока на семь месяцев.

Согласно пункту 3 приложения № 5 к Договору²⁹ ПАО «Ростелеком» освобождается от ответственности за неоказание УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, оказываемых с использованием точек доступа, если фактический коэффициент доступности точек доступа

²⁷ Расчет: сумма несвоевременно исполненных обязательств в размере 915 155 993,10 руб. × (ключевая ставка, действующая на момент допущения нарушения, в размере 8 % × 1 / 300) × 212 дней просрочки. С учетом действующей ключевой ставки 21 % размер неустойки составляет 135 809 149,40 руб.

²⁸ В редакции, действовавшей на момент допущения нарушения (дополнительное соглашение от 15 августа 2022 г. № 24 к Договору).

²⁹ Порядок определения фактического размера финансового обеспечения за квартал.

согласно отчету о техническом состоянии по контролируемым параметрам больше или равен 0,95.

При этом пунктом 3 приложения № 5 к Договору установлены условия освобождения оператора универсального обслуживания от ответственности за неоказание УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, оказываемых с использованием точек доступа Wi-Fi. Условия освобождения оператора универсального обслуживания от ответственности за невыполнение и (или) ненадлежащее выполнение организационно-технических мероприятий в части УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет Договором, в том числе приложением № 5, не установлены.

Отчет о техническом состоянии точек доступа Wi-Fi формируется в системе мониторинга³⁰ ПАО «Ростелеком» и содержит сведения о плановом и фактическом количестве дней оказания УУС, на основании которых выплачивается финансовое обеспечение оказания УУС.

Таким образом, Договор устанавливает, что коэффициент доступности УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет и указанный норматив к нему Минцифры России применяет суммарно по всем точкам доступа Wi-Fi.

Вместе с тем установлено, что в отдельных случаях данный коэффициент существенно ниже указанного значения или является нулевым, что несет риск приемки услуг, не соответствующих условиям Договора. В нескольких населенных пунктах отмечена непрерывная неработоспособность точек доступа Wi-Fi на протяжении длительного периода: от одного до восьми месяцев.

При отсутствии установленных порядка и критериев исключения населенных пунктов из перечня, в которых должны быть установлены точки

³⁰ Система управления, мониторинга и контроля за техническим состоянием средств коллективного доступа.

доступа Wi-Fi, предусмотренного Договором, возникают риски системных ошибок при планировании.

С 1 апреля 2024 года из перечня населенных пунктов, в которых должны быть установлены точки доступа Wi-Fi, исключен 2 251 населенный пункт, в том числе 180 населенных пунктов, в которых точки доступа Wi-Fi стоимостью 578,0 млн рублей установлены в 2021 году. Фактический срок их эксплуатации составил 26 месяцев, при этом срок полезного использования одной точки доступа Wi-Fi составляет 107 месяцев.

Критерии аудита эффективности:

4. Качество услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, удовлетворяет всем потребностям потребителей услуг³¹.

В ходе обследований Счетной палатой Российской Федерации населенных пунктов Московской и Ленинградской областей, в которых оказываются УУС по предоставлению доступа к сети Интернет установлено, что из 44 обследованных точек доступа Wi-Fi в 35 случаях скорость передачи данных соответствует условиям Договора – не менее 10 Мбит/с, в 9 случаях, или 21 %, отсутствовало подключение к сети Интернет.

Кроме того, в 2021–2023 годах потребителями услуг по предоставлению доступа к сети Интернет с использованием точек доступа Wi-Fi предъявлено 16 203 претензии на качество оказываемых услуг.

Таким образом, данный критерий выполнен на 79 %.

5. Количество точек доступа, для которых были нарушены сроки начала оказания услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых

³¹ Понятие «Всех потребностей потребителей услуг» раскрывается через предмет Договора, согласно которому ПАО «Ростелеком» должен оказывать УУС на территории всех населенных пунктов, включенных в Договор. Таким образом, для конечного потребителя УУС должна быть обеспечена доступность услуги связи с качеством, отвечающим требованиям Договора. В случае использования точек доступа Wi-Fi это передача данных и предоставление доступа к сети Интернет со скоростью не менее 10 Мбит/с.

с использованием точек доступа, не превышает 10 % от общего количества точек доступа.

По условиям Договора (с учетом дополнительных соглашений № 16, 21) в 2021 году ПАО «Ростелеком» обязано было выполнить организационно-технические мероприятия в части точек доступа Wi-Fi и приступить к оказанию данных услуг в 1 483 населенных пунктах, в том числе в 285 населенных пунктах Московской области, что составляет 19 %.

Согласно реестру объектов основных средств, сформированных ПАО «Ростелеком» за 2021–2023 годы, все точки доступа Wi-Fi в Московской области были введены в эксплуатацию 31 июля 2022 года.

Таким образом, критерий не выполнен.

6. Средний ежегодный уровень утилизации оборудования связи, используемого для услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, не снижался.

Информация об объеме потребляемого трафика по оборудованию связи, используемому для услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, в 2021–2023 годах представлена в таблице 2.

Таблица 2. Объем потребляемого трафика по точкам доступа Wi-Fi

(Тбайт)

Показатель	Год		
	2021	2022	2023
Среднее количество активных пользователей за месяц, единиц	13,5	9,6	6,8
Объем трафика по направлению к пользователю	20,10	18,86	17,18
Объем трафика по направлению от пользователя	1,77	1,72	1,51
Объем трафика всего	21,87	20,58	18,69

Таким образом, уровень загрузки (утилизации) оборудования связи, используемого для услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, в 2021–2023 годах ежегодно снижался, критерий не выполнен.

7. Фактический коэффициент доступности услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», оказываемых с использованием точек доступа, соответствует

нормативному коэффициенту доступности, установленному договором об условиях оказания универсальных услуг связи.

Информация о значениях фактического коэффициента доступности универсальных услуг связи по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет в 2021–2023 годах представлена в таблице 3.

Таблица 3. Фактический коэффициент доступности по точкам доступа Wi-Fi

(%)

	Год		
	2021	2022	2023
I квартал	99,54	99	99,42
II квартал	99,37	99,21	99,34
III квартал	98,88	98,91	98,84
IV квартал	99,36	99,25	99,1

Таким образом, фактический коэффициент доступности услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет соответствует нормативному коэффициенту доступности, установленному Договором, критерий достигнут на 100 %.

8.1.3. Оценка достижения непосредственных результатов оказания универсальных услуг связи в части услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа

По состоянию на 31 декабря 2023 года в рамках реализации мероприятий по оказанию УУС по предоставлению ПРТС ПАО «Ростелеком» установило базовые станции в 4 716 населенных пунктах. Это на 129 % соответствует результату, предусмотренному паспортом ведомственного проекта Минцифры России «Развитие инфраструктуры связи», согласно которому до конца 2023 года планировалось обеспечить оказание УУС по предоставлению ПРТС с использованием базовых станций в 3 669 населенных пунктах с численностью населения от 100 до 500 человек.

Деятельность ПАО «Ростелеком» по оказанию УУС по предоставлению ПРТС обеспечивает предоставление пользователю:

- прием (передачу) голосовой, а также неголосовой информации;
- доступ к телематическим услугам связи и услугам связи по передаче данных.

Анализ объема потребляемого трафика, а также информации от исполнительных органов субъектов Российской Федерации показали высокий уровень востребованности такого формата УУС, а также повышение уровня потребления. Информация об объеме потребляемого трафика представлена на рисунке 4.

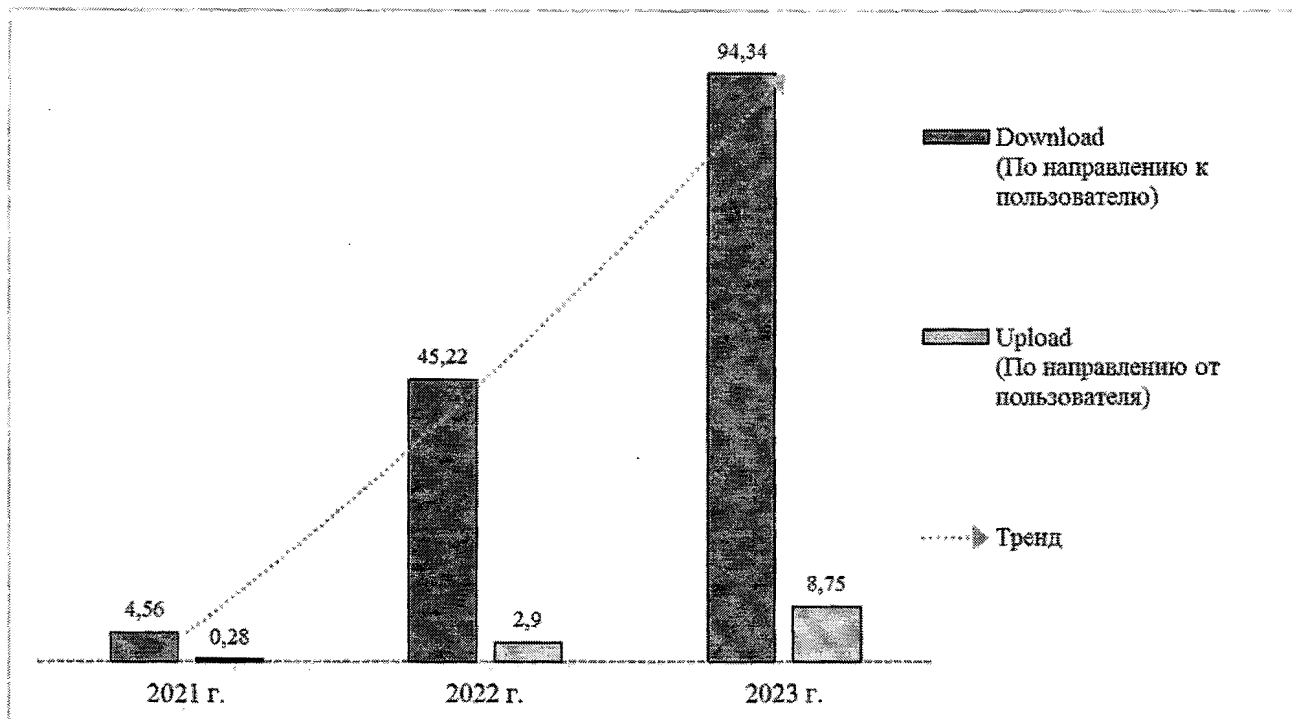


Рисунок 4. Объем потребляемого трафика по базовым станциям, Тбайт за год

Пунктом 2 статьи 57 Закона о связи установлен основной принцип, обеспечивающий оказание УУС по предоставлению ПРТС: в населенных пунктах с населением от 100 до 500 человек, в которых устанавливаются базовые станции в соответствии с настоящей статьей и при этом не оказываются услуги ПРТС, не менее чем одна точка доступа должна быть оборудована средствами связи, используемыми для оказания услуг ПРТС (то есть должна быть установлена базовая станция).

Минцифры России ненадлежащим образом исполнило свои полномочия, определенные пунктом 3 статьи 57 Закона о связи, по определению перечня населенных пунктов, в которых должна быть установлена базовая станция.

При этом следует отметить, что порядок определения перечня населенных пунктов с населением от 100 до 500 человек, в которых должны быть

установлены точки доступа Wi-Fi и базовые станции, Минцифры России не установлен.

1. Согласно данным, представленным Росстатом, в 2021–2023 годах Минцифры России включило в Перечень № 403 и перечень, утвержденный приказом Минцифры России от 3 июля 2023 г. № 606 (далее – Перечень № 606), 143 населенных пункта, не соответствующих диапазону численности населения от 100 до 500 человек, что привело к расходованию средств федерального бюджета в размере 918,0 млн рублей (расчетно³²) с несоблюдением установленных пунктом 2 статьи 57 Закона о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС. ПАО «Ростелеком» выполнило организационно-технические мероприятия и оказывает УУС по предоставлению ПРТС в указанных населенных пунктах.

Перечень № 403 был сформирован без учета актуальной информации о численности населения на основании данных Всероссийской переписи населения 2010 года.

Результаты Всероссийской переписи населения 2020 года были направлены Росстатом в адрес Минцифры России в августе 2022 года³³.

С 26 августа 2023 года взамен Перечня № 403 утвержден действующий Перечень № 606. В Перечень № 606 были включены новые населенные пункты, а также содержащиеся в Перечне № 403, которые сохранили свою силу. В Перечень № 606 включено 24 352 населенных пункта, в том числе 17 194 населенных пункта, в которых должны быть установлены базовые станции.

Согласно результатам Всероссийской переписи населения 2020 года на текущий момент ПАО «Ростелеком» оказывает УУС по предоставлению ПРТС в 278 населенных пунктах³⁴, не соответствующих диапазону численности

³² Исходя из стоимости организационно-технических мероприятий на один населенный пункт, приведенных в приложении № 5 к Договору.

³³ Письмом от 31 августа 2022 г. № СО-08-1/2782-МВ.

³⁴ С учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

населения, установленному пунктом 2 статьи 57 Закона о связи.

С целью приоритизации подключения населенных пунктов и определения населенных пунктов, в которых мобильная связь требуется в первую очередь, Минцифры России проводит ежегодное голосование на Едином портале государственных услуг и муниципальных услуг (функций) (далее – Портал Госуслуг).

Правила проведения указанного голосования носят исключительно информационный характер и не являются нормативным правовым актом.

Таким образом, ПАО «Ростелеком» устанавливало базовые станции в населенных пунктах:

- подключенных до конца 2021 года на основании Всероссийской переписи населения 2010 года;
- победивших в голосовании 2021 года на Портале Госуслуг на основании Всероссийской переписи населения 2010 года;
- победивших в голосованиях 2022 и 2023 годов на Портале Госуслуг на основании Всероссийской переписи населения 2020 года.

В случае установления наличия существующей сети ПРТС, обеспечивающей доступ к услугам телефонной связи и (или) к услугам передачи данных, стороны вносят в Договор соответствующие изменения об исключении таких населенных пунктов из перечня населенных пунктов, в которых должны быть установлены базовые станции. Например, из 48 населенных пунктов Алтайского края, набравших наибольшее количество голосов по итогам голосования в декабре 2021 года, фактически оказание УУС начато только в 14 из них, при этом 4 населенных пункта, в которых в 2022 году начато оказание УУС, не участвовали в указанном голосовании.

2. В 2021–2023 годах Минцифры России в перечни № 403 и 606 включены 308 населенных пунктов, в которых уже оказывались данные услуги, что привело к расходованию средств федерального бюджета в размере 1 338,1 млн рублей

(расчетно³⁵) с несоблюдением установленных пунктом 2 статьи 57 Закона о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС.

Согласно абзацу четвертому пункта 3.2 Правил № 241 в целях установки базовой станции считается, что указанные услуги в населенном пункте не оказываются, если покрытие населенного пункта услугами ПРТС всех операторов связи в совокупности составляет менее 75 % его территории. В 2021–2023 годах ПАО «Ростелеком», руководствуясь приложением № 8 к Договору, выполнило организационно-технические мероприятия (то есть установило базовые станции) и приступило к оказанию УУС по предоставлению ПРТС в указанных населенных пунктах³⁶, на всей территории которых согласно данным, предоставленным Роскомнадзором³⁷, на момент начала оказания УУС другие операторы связи оказывали услуги ПРТС в стандарте LTE³⁸, то есть качеством не ниже предусмотренным Договором.

При наличии у Минцифры России подведомственной организации, осуществляющей надзор в сфере связи, измерения и испытания проводятся одной стороной Договора – ПАО «Ростелеком» и (при наличии) в присутствии уполномоченного представителя администрации субъекта Российской Федерации (муниципального образования), на территории которого находится населенный пункт, то есть заинтересованного лица, не являющегося стороной Договора и не осуществляющего экспертизу в сфере связи.

В целях обеспечения расчета значений показателей федерального проекта «Информационная инфраструктура» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» приказом Минцифры России от 28 февраля 2022 г. № 143 утверждена Методика расчета показателя «Количество населенных пунктов с количеством жителей от 100 до 500 человек,

³⁵ Исходя из стоимости организационно-технических мероприятий на один населенный пункт, приведенных в приложении № 5 к Договору, а также за исключением стоимости организационно-технических мероприятий, проведенных в трех населенных пунктах, указанных в подпункте 1 пункта 8.1.3 настоящего отчета.

³⁶ В том числе в трех населенных пунктах, указанных в подпункте 1 пункта 8.1.3 настоящего отчета.

³⁷ Письмом от 15 ноября 2024 г. № 07ЛА-495381.

³⁸ Стандарт беспроводной высокоскоростной передачи данных для мобильных телефонов и других терминалов, работающих с данными. Четвертое поколение мобильной связи – технологии, позволяющие осуществлять передачу данных со скоростью до 100 Мбит/с.

на территории которых домохозяйствам обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – Показатель, Методика № 143).

В соответствии с пунктом 3.1 Методики № 143 источником информации для расчета Показателя и его верификации являются в том числе данные Роскомнадзора. Однако в ходе контрольного мероприятия установлено, что данные Роскомнадзора и информационной системы «Генеральная схема развития сетей связи и инфраструктуры хранения и обработки данных Российской Федерации» при расчете значений Показателя Минцифры России не использует.

Методика измерений, определенная техническим заданием к Договору, наличием телефонной связи предусматривает случай, когда на территории населенного пункта есть сигнал сети ПРТС в стандарте GSM или UMTS и не предусматривает наличие сигнала ПРТС в стандарте LTE, качество которого не ниже указанных стандартов. В ходе проведения измерений в 2022 году ПАО «Ростелеком» в двух населенных пунктах установлено наличие голосовых услуг в стандарте LTE и наличие услуг по передаче данных, однако организационно-технические мероприятия стоимостью 6,6 млн рублей в указанных населенных пунктах выполнены в полном объеме, УУС по предоставлению ПРТС оказываются.

Методика проведения инструментальных проверок наличия (отсутствия) существующей сети ПРТС других операторов связи, обеспечивающей доступ к услугам телефонной связи и (или) к услугам передачи данных, и методика проведения испытаний, проводимых для проверки соответствия результатов организационно-технических мероприятий, определены техническим заданием к Договору. При этом существуют утвержденные нормативные правовые акты, отвечающие указанным целям³⁹, однако указанные документы Минцифры

³⁹ Методика оценки качества услуг подвижной радиотелефонной связи, утвержденная Министром связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 8 июня 2017 г. № НН-П19-12345; Методика проверки специальных условий по использованию радиочастотного спектра, утвержденная решением Государственной комиссии по радиочастотам от 29 марта 2024 г. № 24-72-01 (далее – методики).

России не применяет.

3. В нарушение пункта 2 статьи 58 Закона о связи, согласно которому стороны могут вносить изменения в Договор в течение трех месяцев после дня вступления в силу федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и на плановый период, Минцифры России и ПАО «Ростелеком» в 2021–2023 годах заключили 11 дополнительных соглашений к Договору за пределами установленного срока⁴⁰.

Очередность процесса определения перечня населенных пунктов, в которых должны быть установлены базовые станции, подразумевает систематическое внесение изменений в Договор. Всего в проверяемом периоде сторонами заключено 19 дополнительных соглашений.

Фактически дополнительные соглашения являются отдельными контрактами, закрепляющими сторонами Договора обязательства на будущий период, как правило, квартал или год.

Применение такого подхода приводит к затруднениям при реализации ПАО «Ростелеком» проекта по следующим причинам:

- значительное количество населенных пунктов, подлежащих обследованию, являются удаленными с ограниченной транспортной доступностью, а общее количество населенных пунктов, которые необходимо обследовать для набора плана по субъекту Российской Федерации, невозможно заранее планировать, что приводит к более позднему началу организационно-технических мероприятий и сокращению периода, которым располагает ПАО «Ростелеком» для их завершения;
- указанная задержка начала организационно-технических мероприятий приводит в ряде случаев к необходимости корректировки определенных Договором сроков их завершения в связи с недостаточностью времени

⁴⁰ Федеральные законы о федеральном бюджете от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ, от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ, от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ. Дополнительные соглашения к Договору: в 2021 году – от 24 мая 2021 г. № 17, от 30 сентября 2021 г. № 18, от 22 ноября 2021 г. № 19, от 30 ноября 2021 г. № 20; в 2022 году – от 20 июля 2022 г. № 23, от 15 августа 2022 г. № 24, от 28 октября 2022 г. № 25 и № 26; в 2023 году – от 31 мая 2023 г. № 30, от 38 сентября 2023 г. № 31, от 27 ноября 2023 г. № 32.

на их выполнение по объективным причинам (значительный объем работ по организации линий связи, сложность работ в силу природных ограничений, пересечения/задействования объектов инфраструктуры других отраслей, длительные согласования размещения инфраструктуры, необходимость организации внешнего электроснабжения объектов связи, сезонный характер логистики техники, персонала, оборудования и материалов, а также производства работ);

- невозможность организации работ, для выполнения которых требуется несколько строительных сезонов по причинам значительного объема и сложности работ;

- невозможность организации работ одновременно по всем территориально объединенным населенным пунктам (например, в пределах одного муниципального образования), в которых по итогам всего проекта требуется организовать оказание УУС, что является фактором увеличения стоимости работ и их сроков в связи с необходимостью дополнительных логистических операций на перебазировку техники, оборудования, материалов и персонала;

- невозможность увеличить объем работ/оборудования в рамках закупок (за счет большего перечня населенных пунктов), что позволило бы создать условия для привлечения к закупкам большего количества участников и усиления конкуренции между ними.

4. В 2022 году Минцифры России не включило населенные пункты, в которых ПАО «Ростелеком» приступило к выполнению организационно-технических мероприятий⁴¹, в Перечень № 403. В результате в семи случаях ПАО «Ростелеком» выполнило организационно-технические мероприятия

⁴¹ В процессе выполнения организационно-технических мероприятий ПАО «Ростелеком» был установлен ряд населенных пунктов, в которых оказывались услуги подвижной радиотелефонной связи, в связи с чем дополнительным соглашением от 31 мая 2023 г. № 30 в перечень населенных пунктов, в которых должны быть выполнены организационно-технические мероприятия в части универсальных услуг подвижной радиотелефонной связи, предусмотренный Договором, были внесены изменения в части исключения из него указанных населенных пунктов и включения новых населенных пунктов, соответствующих принципам, установленным пунктом 2 статьи 57 Закона о связи.

и оказывает УУС по предоставлению ПРТС в населенных пунктах, не вошедших в перечни № 403 и 606, что не соответствует пункту 3 Требований к построению, управлению или нумерации, организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования, условиям взаимодействия, эксплуатации сети связи при оказании УУС, утвержденных приказом Минцифры России от 10 сентября 2021 г. № 940, предусматривающему, что при построении и эксплуатации сети связи должна обеспечиваться возможность оказания УУС по предоставлению ПРТС в пределах административных границ населенных пунктов, вошедших в Перечень № 403⁴².

Фактически сложившийся процесс оказания УУС по предоставлению ПРТС показывает, что перечень населенных пунктов, в которых должны быть установлены базовые станции, первоначально определялся Договором и дополнительными соглашениями к нему, а когда ПАО «Ростелеком» приступил к непосредственному оказанию услуг, данные населенные пункты закреплялись в Перечне № 403 и (или) Перечне № 606. То есть перечни № 403 и 606 являлись не первоисточниками данных о перечне населенных пунктов, в которых планировалось оказание УУС, а следствием проведенных действий в рамках Договора.

Перечень № 403 не был синхронизирован с предусмотренным Договором перечнем населенных пунктов, в которых должны быть установлены базовые станции.

Перечень № 606 содержит дублированные записи и нераспознаваемые знаки, что говорит о низком качестве процесса подготовки нормативных документов, регламентирующих сферу оказания УУС, в Минцифры России.

При этом следует отметить, что в ходе исполнения Договора ПАО «Ростелеком» установило точки доступа Wi-Fi для оказания услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет в том числе

⁴² Утратил силу в связи с изданием приказа Минцифры России от 3 июля 2023 г. № 606 «Об утверждении перечня населенных пунктов с населением от ста до пятисот человек, в которых должны быть установлены точки доступа, в том числе точки доступа, которые должны быть оборудованы средствами связи, используемыми для оказания услуг подвижной радиотелефонной связи».

в 4 377 населенных пунктах, включенных в 2023 году в Перечень № 606. Однако Перечнем № 606 в указанных населенных пунктах Минцифры России предусмотрена установка точек доступа, оборудованных средствами связи для оказания услуг ПРТС (то есть установка базовых станций). В четырех населенных пунктах фактически установлена точка доступа подвижной радиотелефонной связи, при этом Перечнем № 606 предусмотрена установка точки доступа Wi-Fi для оказания услуг по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет.

Это в совокупности свидетельствует о формальном подходе Минцифры России к утверждению перечня населенных пунктов с населением от 100 до 500 человек, в которых должны быть установлены точки доступа Wi-Fi, в том числе точки доступа, которые должны быть оборудованы средствами связи, используемыми для оказания услуг ПРТС.

5. В 15 населенных пунктах на северных территориях, в которых услуги оказываются по спутниковым каналам связи, качество оказанных услуг не соответствует требованиям Договора. Скорость передачи данных по базовым станциям посредством спутниковых технологий составляет менее 2 Мбит/с.

В таких населенных пунктах, как с. Усть-Соболевка Приморского края, с. Карам Иркутской области, п. Софийск Хабаровского края и прочих, спутниковые каналы связи не отвечают всем потребностям и не позволяют полноценно пользоваться Порталом Госуслуг, мобильным банкингом и иными востребованными сервисами и мобильными приложениями.

Условия Договора и Порядок представления оператором универсального обслуживания информации о результатах оказания УУС в Российской Федерации и сведений о выполнении установленных требований к оказанию УУС⁴³ не содержат положений об измерениях доступности УУС по предоставлению ПРТС и работоспособности базовых станций и, соответственно, о предоставлении ПАО «Ростелеком» такой отчетности.

⁴³ Утвержден приказом Минкомсвязи России от 16 октября 2018 г. № 545.

При этом следует отметить, что последующие измерения качества предоставляемых ПАО «Ростелеком» услуг связи Минцифры России не проводит. В ходе проведения контрольного мероприятия установлено, что такие измерения проводят единичные органы власти субъектов Российской Федерации по собственной инициативе.

Критерии аудита эффективности:

8. Качество услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, удовлетворяет всем потребностям потребителей услуг⁴⁴.

Согласно информации, полученной от исполнительных органов субъектов Российской Федерации, в которых оказываются универсальные услуги по предоставлению ПРТС, из 4 716 населенных пунктов в 4 701 случае скорость передачи данных соответствует условиям Договора – не менее 2 Мбит/с, в 15 случаях, или 0,3 %, в которых базовые станции подключены по спутниковым каналам связи, скорость передачи данных составляет менее 2 Мбит/с или отсутствует.

Кроме того, в 2021–2023 годах потребителями услуг по предоставлению ПРТС предъявлялись претензии на качество услуг, оказываемых посредством спутниковых технологий.

Таким образом, данный критерий выполнен на 99,7 %.

9. Количество точек доступа, для которых были нарушены сроки начала оказания услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, не превышает 10 % от общего количества точек доступа.

⁴⁴ Понятие «Всех потребностей потребителей услуг» раскрывается через предмет Договора, согласно которому ПАО «Ростелеком» должен оказывать УУС на территории всех населенных пунктов, включенных в Договор. Таким образом, для конечного потребителя УУС должна быть обеспечена доступность услуги связи с качеством, отвечающим требованиям Договора. В случае использования базовых станций это голосовая связь и передача данных со скоростью не менее 2 Мбит/с.

Анализ показал, что в 2021–2023 годах факты нарушения сроков начала оказания УУС по предоставлению ПРТС отсутствуют, критерий достигнут на 100 %.

10. Средний ежегодный уровень утилизации оборудования связи, используемого для услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, не снижался.

Информация об объеме потребляемого трафика по оборудованию связи, используемому для оказания УУС по предоставлению ПРТС, в 2021–2023 годах представлена в таблице 4.

Таблица 4. Объем потребляемого трафика по базовым станциям

Вид услуги	Год		
	2021	2022	2023
Голосовой трафик, мин.	97 777 307,41	941 351 002,14	2 257 479 874,70
Объем трафика по направлению к пользователю	4,56	45,22	94,34
Объем трафика по направлению от пользователя	0,28	2,90	8,75

(Тбайт)

Таким образом, ежегодный уровень утилизации оборудования связи, используемого для оказания УУС по предоставлению ПРТС, в 2021–2023 годах не снижался, критерий достигнут на 100 %.

11. Фактический коэффициент доступности услуг подвижной радиотелефонной связи, оказываемых с использованием точек доступа, соответствует нормативному коэффициенту доступности, установленному договором об условиях оказания универсальных услуг связи.

Информация о значениях фактического коэффициента доступности УУС по предоставлению ПРТС в 2021–2023 годах ПАО «Ростелеком» не формировалась и не направлялась в адрес Минцифры России.

9. Замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

Замечания заместителя Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Д.К. Угнивенко от 28 февраля 2025 г. № ДУ-П19-19488 (входящий от 3 марта 2025 г. № А-1920) приняты на 6 листах.

На данные замечания аудитором Счетной палаты Российской Федерации Д.Е. Шилковым утверждены заключения от 14 мая 2025 г. № 14-348/14-02вн на 27 листах.

Замечания президента публичного акционерного общества «Ростелеком» М.Э. Осеевского от 7 марта 2025 г. № 01/05/36534/25 (входящий от 7 марта 2025 г. № А-2181) приняты на 41 листе. На данные замечания аудитором Счетной палаты Российской Федерации Д.Е. Шилковым утверждены заключения от 14 мая 2025 г. № 14-349/14-02вн на 42 листах.

10. Выводы

10.1. В 154 населенных пунктах на момент начала оказания УУС численность населения не соответствовала диапазону от 100 до 500 человек, что привело к расходованию средств федерального бюджета в размере 958,1 млн рублей (расчетно) с несоблюдением установленных пунктом 2 статьи 57 Закона о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС.

10.2. В 496 населенных пунктах на момент начала оказания УУС другие операторы связи оказывали телематические услуги связи и услуги по передаче данных в стандарте LTE⁴⁵, то есть качеством не ниже предусмотренного Договором, что привело к расходованию средств федерального бюджета в размере 2 037,8 млн рублей (расчетно) с несоблюдением установленных пунктом 2 статьи 57 Закона о связи принципов, определяющих критерии и условия оказания УУС.

10.3. Минцифры России не приняты меры по взысканию неустойки за ненадлежащее и несвоевременное исполнение ПАО «Ростелеком» обязательств по Договору в размере 1 898,8 млн рублей (расчетно).

10.4. Сформированные условия Договора, в том числе в части определения размера финансового обеспечения, приемки оказанных услуг и требований

⁴⁵ Стандарт беспроводной высокоскоростной передачи данных для мобильных телефонов и других терминалов, работающих с данными. Четвертое поколение мобильной связи – технологии, позволяющие осуществлять передачу данных со скоростью до 100 Мбит/с.

к отчетности об исполнении Договора, требуют пересмотра в части их детализации (включая установление условий по расходованию средств на организационно-технические мероприятия, по измерению доступности и работоспособности точек доступа, по представлению отчетности о выполнении указанных мероприятий и отчетности об измерениях доступности и работоспособности точек доступа).

10.5. Услуги по предоставлению доступа к сети Интернет, оказываемые с использованием точек доступа Wi-Fi, не востребованы среди граждан Российской Федерации, проживающих в малочисленных населенных пунктах.

10.6. Услуги по предоставлению ПРТС, оказываемые с использованием базовых станций, эффективно решают социальную задачу по устранению цифрового неравенства, в связи с чем уровень востребованности таких услуг в малочисленных населенных пунктах достаточно высок, за исключением населенных пунктов на северных территориях, в которых сотовая связь организована посредством спутниковых технологий, не обладающих достаточной пропускной способностью.

10.7. Расходы федерального бюджета на обеспечение оказания УУС являются недостаточно эффективными в связи с ненадлежащей организацией планирования мероприятий по оказанию УУС, а также контролем за их реализацией.

Расчет итоговой оценки эффективности расходов федерального бюджета на обеспечение оказания УУС приведен в приложении № 9 к отчету.

11. Предложения (рекомендации)

11.1. Направить информационное письмо в Минцифры России со следующими предложениями (рекомендациями) в срок до 15 декабря 2025 года:

1) проработать вопрос о нормативном установлении порядка определения перечня населенных пунктов с населением от 100 до 1 000⁴⁶ человек, в которых должны быть установлены точки доступа, в том числе точки доступа, которые должны быть оборудованы средствами связи, используемыми для оказания услуг ПРТС, предусматривающего в том числе алгоритм формирования перечня, включающий определение источников информации, сроков ее предоставления;

2) принять меры по внесению изменений в условия Договора, предусмотрев:

- включение положений о выплате финансового обеспечения ПАО «Ростелеком» в размере, не превышающем фактически понесенные им расходы, с учетом их детализации по видам расходов;

- предоставление ПАО «Ростелеком» отчетности о фактически понесенных расходах на организационно-технические мероприятия с учетом детализации по видам расходов;

- установление критериев доступности УУС по предоставлению ПРТС и положений об ответственности ПАО «Ростелеком» за нарушения таких критериев;

- предоставление ПАО «Ростелеком» отчетности о техническом состоянии точек доступа ПРТС;

- проведение измерений наличия (отсутствия) услуг ПРТС других операторов связи, а также проведение испытаний в целях проверки соответствия результатов организационно-технических мероприятий с учетом действующих методик;

- исключение положения об освобождении ПАО «Ростелеком» от ответственности, если фактический коэффициент доступности УУС

⁴⁶ С учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рекламе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, оказываемых с использованием точек доступа Wi-Fi, больше или равен 0,95;

- установление в качестве критерия подтверждения наличия в населенном пункте телефонной связи для целей проведения организационно-технических мероприятий (в части УУС по предоставлению ПРТС) случая, когда на территории населенного пункта есть сигнал сети ПРТС в стандартах GSM, UMTS и LTE в соответствии с действующими методиками;

3) определить критерии исключения населенных пунктов из перечня населенных пунктов, в которых должны быть установлены точки доступа Wi-Fi, используемые для оказания УУС по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет, предусмотренного Договором, учитывающие в том числе: отсутствие объемов потребляемого трафика, незначительное количество активных пользователей, наличие покрытия услугами подвижной радиотелефонной связи (в том числе УУС), а также принять меры по исключению из указанного перечня населенных пунктов, не соответствующих таким критериям;

4) с участием Роскомнадзора рассмотреть вопрос оказания Роскомнадзором содействия при проведении обследований и испытаний в рамках оказания УУС, а также организации взаимодействия в части обмена данными о покрытии связью стандарта LTE и последующих его модификаций населенных пунктов, в которых планируется начать оказание и (или) оказываются УУС.

11.2. Направить информационное письмо в Роскомнадзор со следующими предложениями (рекомендациями) в срок до 15 декабря 2025 года:

1) включить в план проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год проверки соблюдения нормативных правовых актов, регулирующих сферу оказания УУС, в отношении ПАО «Ростелеком»;

2) с участием Минцифры России рассмотреть вопрос оказания Роскомнадзором содействия при проведении обследований и испытаний

в рамках оказания УУС, а также организации взаимодействия в части обмена данными о покрытии связью стандарта LTE и последующих его модификаций населенных пунктов, в которых планируется начать оказание и (или) оказываются УУС.

11.3. Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министру цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и президенту публичного акционерного общества «Ростелеком».

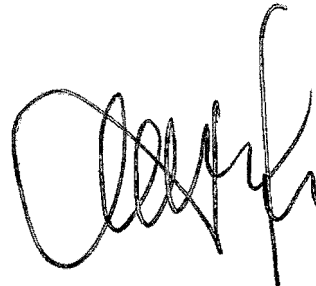
11.4. Направить обращение в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

11.5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Приложение:

1. Список терминов и сокращений на 3 л. в 1 экз.
2. Перечень законодательных и иных нормативных правовых актов, исполнение которых проверено в ходе контрольного мероприятия, на 6 л. в 1 экз.
3. Перечень актов, оформленных по результатам контрольного мероприятия, на 1 л. в 1 экз.
4. Перечень заключений на замечания объектов контрольного мероприятия на 1 л. в 1 экз.
5. Карта итогов контрольного мероприятия на 18 л. в 1 экз.
6. Карта предложений (рекомендаций) на 4 л. в 1 экз.
7. Описание данных, методах их сбора и анализа, используемых для получения доказательств и обоснования результатов контрольного мероприятия, на 4 л. в 1 экз.
8. Информация о суммах отчислений операторов связи в резерв универсального обслуживания за 2020–2023 годы на 1 л. в 1 экз.
9. Расчет итоговой оценки эффективности расходов федерального бюджета на обеспечение оказания УУС на 6 л. в 1 экз.

Аудитор



Д.Е. Шилков