



“Я планов наших люблю громадь”

(из поэмы “Хорошо” В.В. Маяковского)

Б.А. ПАРФЕНОВ, руководитель направления “Бизнес и финансы” журнала “Вестник связи”

Хотя в России, как говорят, уже господствует рынок, госструктуры, как и прежде, работают строго по плану. Для Минкомсвязи главным таким руководством к действию является госпрограмма № 23 “Информационное общество (2011 — 2020 годы)”. Она уже претерпела изменения и в нынешней редакции утверждена постановлением правительства от 15 апреля 2014 г. № 313 с изменениями и дополнениями от 21 февраля 2015 г. План ее реализации в 2014 г. и на плановый период 2015 — 2016 гг. утвержден распоряжением Правительства от 31 июля 2014 г. № 1441-р.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета на Программу до 2020 г. оценены примерно в 1,16 трлн. руб. При этом на подпрограмму “Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе” выделено всего 15 % от общего объема ассигнований, а на ФЦП “Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 — 2015 годы” — 5 %. Таким образом на все мероприятия инфраструктурного характера за 10 лет предусмотрено не более 240 млрд. руб. Остальные 80 % ассигнований пойдут на подпрограммы “Информационная среда” (обеспечение равного доступа населения к медиасреде) — 52 %, “Безопасность в информационном обществе” — 11 % и “Информационное государство” — 17 %.

В 2014 г. был завершен первый пятилетний этап госпрограммы с бюджетом в 506,2 млрд. руб. Ответственные исполнители всех программ ежеквартально составляют отчеты об их исполнении. По степени достижения целевых показателей среди 36 госпрограмм, по которым Минэкономразвития име-

ет данные, госпрограмма “Информационное общество” занимает второе место с конца (достигнуто 84,8 % запланированных индикаторов), а по степени реализации контрольных событий — пятое, тоже с конца (реализовано 83,3 % событий).

О продвижении подпрограмм информатизации всего и вся напишем как-нибудь в другой раз, а пока воспользуемся данными сводного годового доклада Минэкономразвития о ходе реализации и оценке эффективности госпрограмм и обратим внимание на выполнение в 2014 г. основных показателей и контрольных событий, касающихся сфер электросвязи и вещания.

Индикаторы отстают

Самыми примечательными среди выполненных “технических” мероприятий стало строительство ВОЛС Анапа — Джубга — Сочи с ответвлением Джубга — Краснодар и сети TETRA для обеспечения организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр в г. Сочи. Было множество вопросов, но Россвязь, которая отвечала за их исполнение, преодолела все трудности и решила все проблемы. Вместе с Ростелекомом и МегаФон она же обеспечила и “услуги оператора связи олимпийских объектов инфраструктуры связи” в период организации и проведения Игр на высшем уровне.

Осуществлен запуск и ввод в эксплуатацию четырех космических аппаратов (“Экспресс-АМ5”, “Экс-пресс-АТ1”, “Экспресс-АТ2” и “Экс-пресс-АМ6”), предназначенных для решения задач распределения теле- и радиовещания, обеспечения непосредственного теле- и радиовещания, подвижной президент-

ской и правительственной связи, широкополосного доступа в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, предоставления пакета мультисервисных услуг.

Кроме того, успешно выполнены в 2014 г. задачи создания в заводских условиях космических аппаратов “Экспресс-АМ6”, “Экспресс-АМ7” и “Экспресс-АМ8”. Однако в ходе нештатного запуска с космодрома Байконур 16 мая 2014 г. ракеты-носителя “Протон-М” был утерян космический аппарат “Экспресс-АМ4R”. По результатам работы по проверке соответствующих средств выведения произошел сдвиг планов запуска и вывода на геостационарную орбиту КА “Экспресс-АМ6”, “Экспресс-АМ7” и “Экспресс-АМ8”. На перенос сроков создания Экспресса-АМ8 повлияли и нештатные результаты испытаний, проведенных на его заводе-изготовителе ОАО “ИСС”.

В результате не достигнуто плановое значение показателя “Количество спутников связи и вещания государственной орбитальной группировки гражданского назначения, находящихся на геостационарной орбите” (план на 2014 г. — 14,5 ед., факт — 11,1 ед.).

Доля населения России, имеющего возможность приема эфирных цифровых телерадиоканалов, составила 85,3 %, что на 10 % больше, чем в 2013 г., но плановый показатель (90,1 %) достигнут не был.

Цифровым телерадиовещанием уже охвачено 80 регионов (с охватом не менее 50 % населения), но это также меньше планового значения в 81 %. Задерживается и охват населения цифровым эфирным телерадиооповещением о чрезвычайных ситуациях (план 90,1 %, факт 85,3 %).

Количество введенных в эксплуатацию в 2014 г. объектов сети цифрового вещания первого мультиплекса (740 ед.) оказалось в 1,6 раза меньше запланированного (1222 ед.), и общее количество объектов вещания первого мультиплекса (4673 ед., включая объекты опытных зон, по которым начато строительство) не достигло планового (5013 ед.).

Во многом отставание строительства этих объектов было обусловлено длительной процедурой оформления документов перехода на новый способ реализации капитальных вложений в виде субсидий и, следовательно, поздним открытием бюджетного финансирования в отчетном периоде (декабрь 2014 г.).

В связи с невозможностью организации вещания на непостроенных в 18 регионах России 487 объектах не был достигнут и плановый уровень 95 % охвата населения цифровым телерадиовещанием в 58 регионах (факт 40 регионов).

Со вторым мультиплексом тоже не все гладко. В связи с решением о запуске второго мультиплекса до 2018 г. только в крупных городах и оптимизацией затрат снижены темпы строительства его сети. Количество введенных в эксплуатацию объектов этих сетей составило 1623 ед. при плане 1805 ед.

Число домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети Интернет возросло за 2014 г. на 982 тыс., и их доля в общем количестве домохозяйств достигла 58,3 %. К сожалению, планового значения в 75 % и этот показатель не достиг. Еще один показатель не достиг. Еще один показатель “Удельный вес домашних хозяйств, имеющих доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет с домашнего компьютера, в общем числе домашних хозяйств” в 2014 г. снизился до 62,5 % (план 66,8 %).

Минкомсвязи отмечало, что снижение этого показателя на фоне роста проникновения ШПД в домохозяйства, а также общей положительной динамики роста доступности услуг передачи данных “может означать несоответ-

ствие применяемых методологий расчета показателей действительному уровню доступности услуг ШПД”. Говоря по-простому, “считать ребят не научили” ни в министерстве, ни в Росстате.

Не сбылось

Рост проникновения ШПД и устранение “цифрового неравенства” — это одни из главных приоритетов Минкомсвязи. Напомним, в прошлом году в законе “О связи” было закреплено требование в 2020 г. обеспечить населенные пункты с числом жителей 250 — 500 человек точками доступа в Интернет со скоростью не менее 10 Мбит/с. Практически одновременно единственным оператором универсальных услуг связи (УУС) был назначен Ростелеком, которому было поручено реализовать этот проект, для чего предстоит проложить к этим малым поселениям 215 тыс. км ВОЛС.

Несмотря на значительный объем ассигнований, выделенных на госпрограмму, финансирование строительства сетей ШПД для УУС в ней предусмотрено не было. Финансировать этот крупнейший в мире проект планировалось из средств резерва универсальных услуг (РУО), в который операторы связи отчисляют примерно по 14 млрд. руб. в год (1,2 % своих доходов).

Из них можно направить на финансирование проекта, в лучшем случае, половину (остальные нужны для компенсации убытков операторов от предоставления УУС). В этом случае реализовать проект можно лишь лет за 10.

Но регулятору хотелось сделать все за 3 — 5 лет, для чего и был необходим новый механизм финансирования создания и модернизации инфраструктуры связи для целей развития широкополосного доступа в Интернет и снижения цифрового неравенства, причем без бюджетных ассигнований федерального бюджета. В соответствии с госпрограммой его должны были сформировать к 30 июня прошлого года.

Надежда была на подключение к финансированию проекта Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ) и его арабских соинвесторов. Распоряжением Правительства от 16 июня 2014 г. № 1059-р был даже утвержден паспорт инвестиционного проекта “Ликвидация цифрового неравенства в малонаселенных пунктах России”.

Предполагалось, что специальное ООО “Управляющая компания РФПИ” и его соинвесторы (инвестиционный фонд Macquarie Russia & CIS Infrastructure Fund LP и Департамент финансов Абу-Даби, Кувейтский инвестиционный фонд Kuwait Investment Authority и суверенный фонд ОАЭ Mubadala) создадут специальную проектную компанию. Она привлечет необходимое финансирование (67,5 млрд. руб., без НДС), в том числе 40 % из Фонда национального благосостояния, выкупит у Ростелекома и сдаст ему обратно в операционный лизинг уже построенные части телекоммуникационной сети, обеспечит завершение строительства ВОЛС, а после окончания действия договора операционного лизинга (через 10 лет) передаст всю сеть обратно Ростелекому.

Но соинвесторы отошли от этого госпроекта, не видя в нем привлекательных для себя условий и учитывая введенные против России санкции. Затем курс рубля упал, ставки по кредитам и стоимость оборудования выросли, Минфин “вынул” из РУО 3 млрд. руб. на финансирование других расходов бюджета, и тема финансирования проекта стала еще актуальней уже применительно к обеспечению выполнения проекта к концу 2020 г. “Окончательного решения еще нет... В нынешних условиях наше предложение заключается в том, чтобы увеличить срок строительства точек доступа до 5 лет”, — заявил 10 апреля президент Ростелекома Сергей Калугин.

Так что сформировать механизм финансирования ускоренного избавления от “цифрового нера-



венства” не удалось, и понимания, как изменятся параметры 10-летнего контракта Ростелекома, все еще нет.

Не выполнено и контрольное событие “Утвержден национальный план развития широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет”. Практически весь прошлый год, когда должна была идти напряженная работа над этим национальным планом, никто из представителей регулятора о нем ни разу “не заикнулся”, не был представлен даже первоначальный вариант его проекта.

Министерство указало на перераспределение бюджетных средств, предусмотренных на реализацию мероприятия “Создание и модернизация инфраструктуры связи для целей развития широкополосного доступа в Интернет и снижения цифрового неравенства в регионах России”, как на причину отсутствия этого национального плана. Новый срок выполнения указанных контрольных событий — IV квартал 2015 г.

Но выполнить его маловероятно. Причина проста: если есть национальный план, должно быть и его государственное финансирование, но это невозможно в существующих кризисных условиях, когда сальдо госбюджета отрицательное. Теперь сам бюджет рассчитывает “поймать” с операторов не только налоги, но и часть их доходов.

Не состоялось и контрольное событие “Разработана стратегия развития телерадиовещания в Российской Федерации до 2025 года” (срок — 25 декабря). Действующая ФЦП “Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 — 2015 годы” затрагивает только вопросы развития эфирного телевизионного вещания. Как и что вещать дальше — и должна была определить новая стратегия.

К концу года анализ основных тенденций развития телерадиовещания на глобальном и национальном уровнях уже был проведен, и предстояло определить требуемые для их реализации перспективные

сервисы и технологии, а затем разработать дорожную карту и укрупненный бизнес-план.

И опять все уперлось в деньги, ведь эфирное ТВ у нас в основном государственное, и найти средства на реализацию этой госстратегии сегодня очень трудно. К тому же, как пояснило Минкомсвязи, в связи с принятием 21 июля 2014 г. ФЗ-270 “О внесении изменений в ст. 14 Федерального закона “О рекламе”, которые существенно сократили возможности вещателей и трансляторов по привлечению рекламы, изменился и прогноз развития отрасли телерадиовещания.

Министерство перенесло срок формирования окончательного текста стратегии на II квартал нынешнего года, но о завершении ее разработки пока не слышно. Наверное, там ожидают результатов завершения действующей ФЦП, срок окончания которой перенесен на 2018 г.

К тому времени страна уже преодолеет кризис, будет попроще с финансами, а результаты ФЦП помогут понять, куда же двигаться дальше нашему цифровому вещанию.

Еще одно несостоявшееся контрольное событие — “Утверждены стандарты качества предоставления отдельных видов услуг связи” (срок — 30 сентября 2014 г.).

Качество услуг связи попало в зону внимания регуляторов года три назад, когда доля жалоб на качество превышала 70 % в общем объеме жалоб абонентов, причем главным образом на качество мобильной связи. С той поры плотность БС выросла в 1,8 раза — до 1 БС на тысячу абонентов, но количество жалоб, по оценкам контролирующих органов и независимых исследователей, практически не снижается.

Хотя обеспечение достаточного уровня качества предоставляемых услуг — это один из приоритетов регулятора, больше года шли бурные обсуждения, и, в конце концов, регулятор отказался от нормативного администрирования параметров качества связи. Единственной регуляторной новацией в сфере

качества связи в прошлом году стало утверждение Минкомсвязи методики проведения оценочных испытаний сотовых сетей связи и обработки их результатов. Роскомнадзор уже апробировал ее на практике, проведя с помощью мобильных комплексов контрольные измерения в семи городах-миллионниках. “Требования к граничным значениям” показателей качества в методике есть, но выполнять их операторам не обязательно.

Так что никто не гарантирует собственникам 274,8 млн. зарегистрированных мобильных устройств хотя бы минимальный уровень качества одной из самых значимых социальных услуг. А чтобы о стандартах качества больше не вспоминать, формулировка ключевого события была заменена в госпрограмме на “Утверждена методика оценки качества услуг связи” со сроком исполнения I квартал 2015 г. Остается сожалеть, что в срок и оно выполнено не было.

К 31 декабря Минкомсвязи должно было обеспечить создание “Реестра услуг связи”. Его прототип — “Публичный реестр инфраструктуры связи и телерадиовещания РФ” — появился на сайте Роскомнадзора еще в октябре 2012 г. Выбрав округ, регион, населенный пункт, интересующую его услугу связи (по официальному наименованию) и нажав все эти кнопки, пользователь увидит только перечень названий компаний-операторов, предоставляющих эту услугу. Никаких их контактных данных, информации о зонах действия сотовых сетей, списка каналов, предоставляемых операторами КТВ, или информации о скоростях доступа там не найти.

Может быть, Минкомсвязи захотелось его модернизировать, пополнить содержание, усовершенствовать сервисы, но воз (в смысле, Реестр) и “ныне там”, контрольное событие не состоялось.

Возможно, Роскомнадзор не успел это сделать в связи с навалившимся на него объемом работ

по контролю за суверенной российской сферой всемирной Сети.

В июне т.г. Минкомсвязи замахнулось на гораздо большее — Государственную информационную систему в области связи (ГИСС). В пояснениях к проекту поправок в закон “О связи” говорится, что она позволит органам власти и всем желающим ознакомиться с данными о состоянии и развитии телекоммуникационной инфраструктуры и услуг связи в России. По замыслу министерства это будет очень подробная база данных об операторах, их лицензиях, выделенных им частотах, об объектах связи и прочих объектах (столбы, мосты, тоннели и др.) и тарифах на доступ к ним, о технологических возможностях сетей операторов и даже перспективах их развития.

Хотя проект создает риски раскрытия коммерческой тайны, вполне возможно, что именно он и заменит в госпрограмме нереализованный Реестр услуг.

Приведенные примеры показывают, что с выполнением существенных индикаторов и событий госпрограммы далеко не все просто.

Минэкономразвития даже отметило в своем докладе “недостаточно высокую эффективность реализации Госпрограммы № 23” и предложило Минкомсвязи “принять меры по достижению плановых значений целевых показателей (индикаторов) и выполнению контрольных событий Госпрограммы № 23, а также по минимизации рисков невыполнения мероприятий, которые характеризуются данными показателями (индикаторами)”.

Немного меда

Напомним и о выполненном пункте детального плана министерства по реализации госпрограммы — “Обеспечена защита абонентов от не заказанных абонентом рассылок рекламного характера (“спам”) и сетевого мошенничества путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон “О связи”.

После прошлогодних законодательных поправок рассылка SMS-рекламы стала разрешена только с явного согласия абонента, и SMS-спам стал быстро сокращаться. По данным компаний, к концу 2014 г. среднемесячное количество спам-сообщений на одного клиента сократилось на порядок, а число жалоб на спам — в 2 — 4 раза. В 15 раз упало и число претензий, поступающих в Роскомнадзор о мобильном мошенничестве, после вступления в силу поправки, обязывающей операторов в явном виде получать согласие абонентов на предоставление контент-услуг.

Чтобы добавить еще “меда”, напомним о таких серьезных нововведениях регулятора в 2014 г., как:

новая методика расчета размеров разовой и ежегодной платы за использование радиочастотного спектра в РФ, которая вступила в силу с 1 января 2015 г. Объем операторских платежей теперь зависит не от количества БС, а от выделенного частотного ресурса;

распределение частот через аукционы. Правда, торговаться будут не сами частоты, а как и раньше лишь право на получение лицензий на предоставление услуг связи с использованием частот;

возможность совместного использования радиоподсистемы. Постановление Правительства № 1252 дает возможность регистрировать РЭС и ВЧУ на двух и более операторов связи;

единый Порядок оказания услуг телефонной связи, который заменил Правила оказания услуг подвижной связи и Правила оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи.

Напряжение нарастает

Число задач министерства на этот год нарастает. Кроме перенесенных на 2015 г. указанных выше нереализованных контрольных событий 2014 г. Минкомсвязи предстоит обеспечить решение сложных задач в сфере электросвязи и телерадиовещания. В том числе:

недискриминационный доступ операторов связи к уникальным объектам недвижимости, помещениям и иной собственности в многоквартирных жилых домах, а также возможность построения сетей связи без привязки к определенной технологии. Сроки выполнения этих двух позиций уже отодвигаются на второе полугодие.

Во втором же полугодии предстоит: отменить взимание дополнительной платы за национальный роуминг; разработать локально-территориальный принцип конверсии радиочастотного спектра в интересах внедрения сетей 4G; обеспечить в пяти регионах частичное высвобождение полосы радиочастот 790 — 862 МГц для развертывания БС стандарта LTE; ввести в эксплуатацию до конца года 690 точек доступа УУС; обеспечить вещание телеканалов первого мультимедиа и подготовку инфраструктуры для вещания второго мультимедиа во всех регионах России.

Кроме этого, Минкомсвязи полагает целесообразным в рамках реализации госпрограммы внести в законодательство поправки, разрешающие совместное использование радиочастотного спектра, а также работу маломощных БС по заранее согласованному частотно-территориальному плану.

Выполнить все это в условиях, когда у всех болит голова из-за кризиса экономики, серьезной инфляции и сокращения расходов бюджета, очень непросто. И министерство настаивает на направлении всех средств РУО в соответствии с их целевым назначением — на организацию универсальных услуг связи.

**Борис
Анатольевич
ПАРФЕНОВ**
parfenov@
vestnik-sviazny.ru

