



2020

Отчет

о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных ответственному исполнителю – публичному акционерному обществу «Ростелеком» на реализацию мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»



Д.Е. ШИЛКОВ
Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Краткие результаты контрольного мероприятия

Цель

Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных ПАО «Ростелеком» на реализацию мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

Итоги проверки

В рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (НП ЦЭ) ПАО «Ростелеком» с Минцифры России заключено 77 госконтрактов на общую сумму 64,3 млрд рублей.

В структуре проектов НП ЦЭ, реализуемых ПАО «Ростелеком», наибольшую долю по объему финансирования и количеству контрактов занимает оказание услуг по подключению социально значимых объектов к сети Интернет (Проект СЗО), где ПАО «Ростелеком» – исполнитель по 43 из 85 госконтрактов в 2019–2021 годах на общую сумму 18,7 млрд рублей.

В 2019 году ПАО «Ростелеком» подключено 7 054 объекта (100 % от запланированного количества) в установленные сроки.

Одной из основных проблем реализации Проекта СЗО являются некорректные перечни подключаемых объектов в связи с отсутствием четких критериев отбора, приоритизации и должного обследования, что создает риски «двойного» финансирования, включения в перечни объектов, у которых отсутствует потребность в Интернете, а также оплаты неоказанных услуг связи.

Кроме того, выявлены факты несоблюдения Минцифры России сроков перечисления денежных средств исполнителю по госконтрактам, установлен риск оказания услуг ненадлежащего качества и завышения цены контракта.

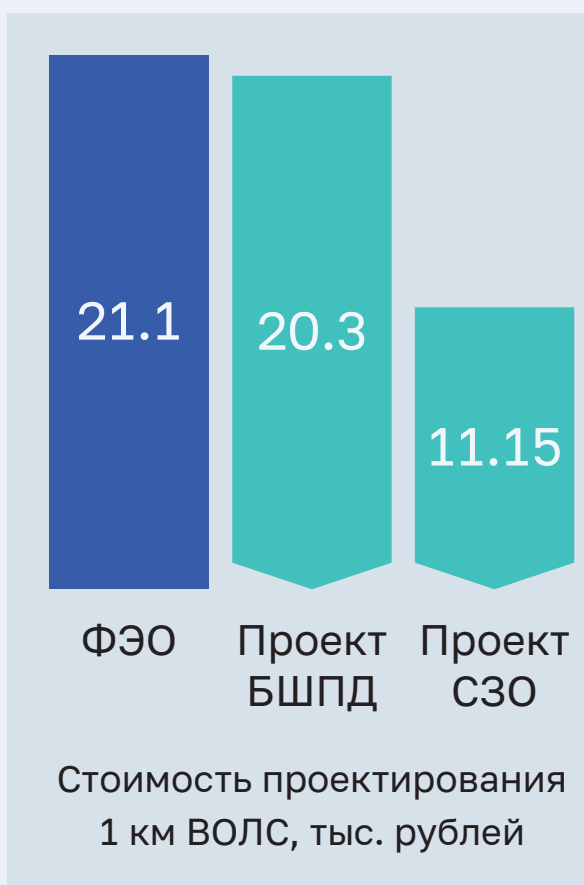
Выводы

Экономия Минцифры России по результатам конкурсных процедур по Проекту СЗО составила 21 238,1 млн рублей, или 29,4 % от объема выделенных на проект средств федерального бюджета.

В результате применения ПАО «Ростелеком» понижающих коэффициентов при заключении договоров с субподрядчиками стоимость проектирования 1 км ВОЛС в Проекте СЗО составила 11,15 тыс. рублей, а в Проекте БШПД (беспроводного широкополосного доступа) – 20,3 тыс. рублей, что ниже плановой стоимости.

Использование Минцифры России стоимости проектирования ВОЛС с учетом понижающего коэффициента при формировании финансово-экономического обоснования позволило бы в дальнейшем обеспечить высвобождение средств федерального бюджета.

Возможность высвобождения средств федерального бюджета при реализации аналогичных проектов



Использование проектирования ВОЛС с учетом понижающих коэффициентов позволило бы обеспечить Минцифры России

ЭКОНОМИЮ
в объеме до

2.6
млрд
рублей
(расчетно)

Рекомендации Счетной палаты

Разработать критерии отбора СЗО для подключения к сети Интернет и с их учетом скорректировать перечни подключаемых объектов.

При формировании федерального бюджета на реализацию мероприятий по подключению СЗО к сети Интернет в 2022–2024 годах Минцифры России учитывать итоги исполнения аналогичных проектов в 2017–2021 годах.

Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных ответственному исполнителю – публичному акционерному обществу «Ростелеком» на реализацию мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» в 2018–2019 годах и истекшем периоде 2020 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
20 октября 2020 г.

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункт 3.13.0.11 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

Формирование, управление и использование объектами контроля средств федерального бюджета, выделенных публичному акционерному обществу «Ростелеком» на реализацию мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

3. Объекты контрольного мероприятия

- Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (г. Москва) (камерально).
- Публичное акционерное общество «Ростелеком» (г. Санкт-Петербург) (с выходом по месту расположения единоличного исполнительного органа управления (г. Москва).

4. Цель контрольного мероприятия

Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, выделенных ПАО «Ростелеком» на реализацию мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

5. Проверяемый период деятельности

2018 и 2019 годы, истекший период 2020 года.

6. Срок проведения контрольного мероприятия

Февраль–октябрь 2020 года.

7. Результаты контрольного мероприятия

7.1. Анализ нормативно-правовой базы, распорядительных и иных документов, регламентирующих деятельность объектов контроля в части реализации ПАО «Ростелеком» мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее – НП ЦЭ) утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 4 июня 2019 г. № 7.

ПАО «Ростелеком» является исполнителем и (или) соисполнителем мероприятий в трех из шести федеральных проектов НП ЦЭ: «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность» и «Цифровое государственное управление».

Федеральный проект «Информационная инфраструктура»

1) Оказание услуг по подключению социально значимых объектов к сети Интернет¹ (далее – Проект СЗО, СЗО соответственно)

Важность данного мероприятия отмечалась Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года и от 15 января 2020 года, в которых поручено подключить к высокоскоростному интернету к 2021 году все школы, а также фельдшерско-акушерские пункты (далее – ФАП). ПАО «Ростелеком» подключает СЗО в 43 из 85 субъектов Российской Федерации, или в 50,6 %.

2) Оказание услуг СЗО по подключению к единой сети передачи данных² (далее – Проект ЕСПД)

В 2019 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 2757-р ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем закупок услуг, осуществляемых Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минцифры России, Министерство) в 2019–2020 годах для государственных и муниципальных образовательных организаций, реализующих программы общего и среднего профессионального образования, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и территориальных избирательных комиссий:

- по предоставлению осуществляемого с использованием ЕСПД доступа к государственным, муниципальным, иным информационным системам и сети Интернет;
- по передаче данных при осуществлении доступа к информационным системам и сети Интернет с использованием ЕСПД;
- по защите данных, обрабатываемых и передаваемых при осуществлении доступа к информационным системам и сети Интернет;
- по обеспечению ограничения доступа к информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено, и к информации, наносящей вред здоровью и развитию детей, содержащейся в сети Интернет;
- по мониторингу и обеспечению безопасности связи при подключении и предоставлении доступа к информационным системам и сети Интернет.

-
1. Оказание услуг по подключению к сети передачи данных, обеспечивающей доступ к единой сети передачи данных и (или) к сети Интернет, и по передаче данных при осуществлении доступа к этой сети фельдшерским и фельдшерско-акушерским пунктам, государственным (муниципальным) образовательным организациям, реализующим программы общего образования и (или) среднего профессионального образования, органам государственной власти, органам местного самоуправления, пожарным частям и пожарным постам, участковым пунктам полиции, территориальным органам Росгвардии и подразделениям (органам) войск национальной гвардии, в том числе в которых проходят службу лица, имеющие специальные звания полиции.
 2. Оказание услуг социально значимым объектам по предоставлению осуществляемого с использованием единой сети передачи данных доступа к информационным системам и к сети Интернет, по передаче и защите данных при осуществлении доступа и передаче данных, по обеспечению ограничения доступа к информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено, и к информации, наносящей вред здоровью и развитию детей, а также по мониторингу и обеспечению безопасности связи при подключении и предоставлении доступа к указанным системам и сетям.

3) Создание сети беспроводной связи для социально значимых объектов (далее – Проект БШПД³)

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2019 г. № 1809-р ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем осуществляемых Минцифры России в 2019–2020 годах закупок услуг:

- по подключению СЗО, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Крым и г. Севастополя), к сети подвижной радиотелефонной связи, в том числе с использованием инфраструктуры РТРС⁴, а также по оказанию этим объектам услуг по передаче данных и телематических услуг при осуществлении доступа к государственным, муниципальным, иным информационным системам и сети Интернет;
- по подключению объектов РТРС к сети связи общего пользования с использованием ВОЛС⁵ для размещения и подключения к сети связи общего пользования средств связи, необходимых для обеспечения потребностей СЗО, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Крым и г. Севастополя), в услугах связи, а также для обеспечения пропускной способности телевизионного и технологического трафика.

4) Обеспечение подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к сети Интернет (далее – Проект по подключению медицинских организаций) (подключение завершено в 2018 году)

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 г. № 365-р ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем осуществляемых Минцифры России закупок услуги по обеспечению подключения медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения к сети Интернет на скорости не менее 10 Мбит/с с использованием ВОЛС или не менее 1 Мбит/с с использованием спутниковых линий связи для осуществления консультирования населения специалистами ведущих федеральных и региональных медицинских организаций с использованием возможностей телемедицинских технологий.

5) Обеспечение хранения и обработки информации, создаваемой органами государственной власти и местного самоуправления в государственной единой облачной платформе (далее – Проект ГЕОП)

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2019 г. № 2667-р ПАО «Ростелеком» определено единственным исполнителем осуществляемых Минцифры России закупок товаров, работ, услуг, связанных с переводом информационных систем и информационных ресурсов Минтруда России,

3. БШПД – беспроводный широкополосный доступ.

4. РТРС – федеральное государственное унитарное предприятие «Российская телевизионная и радиовещательная сеть».

5. ВОЛС – волоконно-оптическая линия связи.

Минюста России, Ростехнадзора, Росимущества, ГФС России, Росархива, Фонда социального страхования Российской Федерации в ГЕОП, а также с арендой вычислительной инфраструктуры и организацией связи, которые необходимы для проведения эксперимента.

6) Обеспечение оказания универсальных услуг связи на территории Российской Федерации

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2014 г. № 437-р на ПАО «Ростелеком» возложена обязанность по оказанию универсальных услуг связи на всей территории Российской Федерации с 1 апреля 2014 года.

7) Обеспечение развития, поддержания и эксплуатации инфраструктуры российского государственного сегмента сети Интернет (сеть RSNет) и обеспечение широкополосным доступом к сети Интернет военных комиссариатов согласно представленному перечню

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2018 г. ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем осуществляемых в 2019 и 2020 годах государственными заказчиками закупок услуг: местной телефонной связи (за исключением услуг с использованием таксофонов и средств коллективного доступа); междугородной и международной телефонной связи; телефонной связи в выделенной сети связи; внутризонавой телефонной связи; телеграфной связи; связи для целей проводного радиовещания; связи по передаче данных; связи по предоставлению каналов связи; телематических услуг.

Федеральный проект «Цифровое государственное управление»

8) Выполнение работ по эксплуатации и развитию инфраструктуры электронного правительства

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2009 г. № 1475-р ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем работ по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства – единым национальным оператором инфраструктуры электронного правительства.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 14 августа 2019 г. № 1803-р ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем осуществляемых Минцифры России в рамках реализации НП ЦЭ закупок товаров и работ, необходимых для развития инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, входящей в инфраструктуру электронного правительства.

Сведения о реализации федерального проекта «Информационная безопасность», в рамках которого предусмотрено предоставление из федерального бюджета субсидии ПАО «Ростелеком» на создание киберполигона, отражены в пункте 7.3 отчета.

Анализ нормативно-правовой базы показал, что заключенные Минцифры России с ПАО «Ростелеком» госконтракты не всегда соответствовали финансово-экономическим обоснованиям к вышеперечисленным распоряжениям Правительства Российской Федерации (примеры изложены в пункте 7.3 отчета).

В структуре проектов НП ЦЭ, реализуемых ПАО «Ростелеком», наибольшую долю по объему финансирования и количеству контрактов занимает Проект СЗО.

Установлено, что одной из проблем его реализации являются некорректные перечни подключаемых объектов.

Отсутствие нормативно-правовой базы, устанавливающей четкие критерии, которым изначально должны были соответствовать предлагаемые к подключению к сети Интернет объекты, создало различное понимание среди субъектов Российской Федерации при подготовке перечней СЗО.

Кроме того, в перечни СЗО вошли территориальные органы ФОИВ⁶, включение которых не было согласовано Минцифры России с ФОИВ, в ведении которых они находятся. Согласно пояснениям Минцифры России указанные объекты предоставлены субъектами Российской Федерации. Это указывает на недостаточность мер Минцифры России по проверке перечней СЗО, предлагаемых к подключению.

Включение в перечень СЗО территориальных органов ФОИВ без согласования с соответствующими ФОИВ влечет риск финансирования из федерального бюджета мероприятий по обеспечению доступа к сети Интернет и передачи данных одновременно по двум направлениям расходов за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных Минцифры России на реализацию данного мероприятия, и соответствующим ФОИВ на обеспечение функций государственных органов, в том числе территориальных органов.

Также при формировании перечней СЗО не были определены приоритетные объекты, подлежащие подключению в первую очередь, в связи с чем в 2019 году подключен ряд ФАП, не имеющих АРМ, что не позволяет оказывать им услугу по передаче данных. При этом конкретное количество подключенных ФАП, не имеющих АРМ, установить затруднительно, поскольку Минцифры России и Минздравом России представлены различные сведения: 857 ФАП в 17 субъектах Российской Федерации и 604 ФАП в 19 субъектах Российской Федерации соответственно.

6. Территориальные органы Росстата во Владимирской области; территориальные органы Роспотребнадзора во Владимирской области, по Еврейской автономной области; территориальный орган Росздравнадзора по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области; территориальные управления Росприроднадзора и Россельхознадзора по Еврейской автономной области; межмуниципальные отделы Росреестра по Кировской области; отделы судебных приставов Управлений ФССП России по Кировской области; Управление Россельхознадзора по Кировской области и Удмуртской Республике; территориально-обособленное рабочее место № 4317 Межрайонной инспекции ФНС России № 4 по Кировской области; таможенные посты Владимирской таможни.

7.2. Проверка планирования и использования объектами проверки средств федерального бюджета, предоставленных ПАО «Ростелеком» на реализацию мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

Исполнение Минцифры России бюджетных назначений на реализацию НП ЦЭ в 2019 году составило 49 963,1 млн рублей, или 74,9 % расходов по Минцифры России, предусмотренных СБР на ее реализацию (66 735,2 млн рублей). Кассовое исполнение бюджетных назначений на НП ЦЭ по Минцифры России на 1 августа 2020 года составило 5 648,1 млн рублей, или 7,3 % от назначений в соответствии с СБР.

На мероприятия НП ЦЭ, по которым ПАО «Ростелеком» является исполнителем (соисполнителем), предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 144 120,8 млн рублей⁷.

(млн рублей)

Наименование мероприятия	на 2019 г.	на 2020 г.	на 2021 г.	на 2022 г.	Всего по мероприятию
Проект СЗО	12 501,3	18 982,4	32 818	27 465,5	91 767,2
Проект БШПД	5 000	6 124,4	3 018,6	16 706,4	30 849,5
Проект ЕСПД	3 700,8	3 842,5	3 539,1	0	11 082,3
Проект ГЕОП	-	2 294,8	3 330	4 797	10 421,8
Итого	21 202,1	31 244,1	42 705,7	48 968,9	144 120,8

Федеральным законом от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ Минцифры России на 2019–2021 годы на Проект СЗО предусмотрены бюджетные ассигнования в объеме 72 193,8 млн рублей.

В отличие от Проекта по подключению медицинских организаций, где ПАО «Ростелеком» был определен единственным исполнителем, исполнители Проекта СЗО отобраны по итогам аукционных процедур. Объем бюджетных ассигнований, необходимых на реализацию Проекта СЗО в 2019–2021 годах, составил 50 936,8 млн рублей в связи с образованием экономии по результатам аукционных процедур в сумме 21 238,1 млн рублей, или 29,4 % по проекту в целом. Доля ПАО «Ростелеком» составила 36,8 % от законтрактованных средств, или 18 749,9 млн рублей.

По предложению Минцифры России указанная экономия была перераспределена на другие мероприятия НП ЦЭ, в том числе 12 563,4 млн рублей на мероприятия, по которым ПАО «Ростелеком» являлся единственным исполнителем или получателем субсидии, а именно:

7. По состоянию на 13 августа 2020 года.

- 10 282,3 млн рублей на проект ЕСПД (2019–2021 годы), единственный исполнитель;
- 1 984,3 млн рублей на обеспечение целевой архитектуры центров обработки данных федеральной государственной информационной системы ведения Единого государственного реестра недвижимости (2020–2021 годы), единственный исполнитель;
- 296,8 млн рублей на предоставление субсидии бюджету Чукотского автономного округа на реализацию мероприятий, направленных на предоставление субсидий операторам связи, оказывающим услуги доступа к сети Интернет на территории Чукотского автономного округа (2020–2021 годы).

Анализ ФЭО⁸ к Проектам СЗО и БШПД показал, что стоимость проектирования в Проекте СЗО принята на уровне, сложившемся при исполнении Проекта по подключению медицинских организаций к сети Интернет, и составляет (без НДС):

- 1 км ВОЛС – 21,1 тыс. рублей;
- 1 объект станционного сооружения – 50 тыс. рублей.

При этом ПАО «Ростелеком» при заключении договоров с субподрядчиками применены понижающие коэффициенты, в результате стоимость проектирования 1 км ВОЛС в Проекте СЗО составила 11,15 тыс. рублей, а в Проекте БШПД, где ПАО «Ростелеком» определено единственным исполнителем, – 20,3 тыс. рублей, что ниже стоимости, заявленной в ФЭО.

Использование Минцифры России стоимости проектирования ВОЛС с учетом понижающего коэффициента при формировании ФЭО позволило бы обеспечить высвобождение средств федерального бюджета в объеме до 2 584,5 млн рублей (расчетно).

В 2020 году в ходе исполнения федерального бюджета по предложениям Минцифры России перераспределены бюджетные ассигнования с Проекта БШПД на Проект СЗО в 2020 году в объеме 1 459,9 млн рублей, в 2021 году – 6 884,2 млн рублей, что обусловлено решением Минцифры России подключить 12 938 СЗО по методам Проекта СЗО.

Сравнительный анализ стоимости подключения в ФЭО и в государственных контрактах показал, что стоимость подключения новых СЗО в пяти субъектах Российской Федерации⁹ увеличилась на 2,7 млн рублей, в том числе в 2020 году на 0,2 млн рублей, в 2021 году – на 2,5 млн рублей (расчетно).

Таким образом, Минцифры России следует учитывать указанные факты при обосновании бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию мероприятий по подключению СЗО к сети Интернет в 2022–2024 годах.

8. Финансово-экономическое обоснование.

9. Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Нижегородская область, Приморский край.

7.3. Проверка и анализ организации осуществления объектами контроля закупок товаров (работ, услуг) для целей реализации мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и исполнения государственных контрактов (выборочно)

В целях реализации мероприятий НП ЦЭ Минцифры России с ПАО «Ростелеком» в проверяемом периоде заключено 77 госконтрактов¹⁰ на общую сумму 64 321,1 млн рублей¹¹, в том числе в рамках:

- ФП «Информационная инфраструктура» – 57 контрактов на общую сумму 44 567,2 млн рублей;
- ФП «Цифровое государственное управление» – 20 контрактов на общую сумму 19 753,9 млн рублей.

Проект СЗО

В целях формирования НМЦК Минцифры России направляло запросы для получения коммерческих предложений крупным операторам связи, в том числе ПАО «Ростелеком». Вместе с тем ПАО «Ростелеком» коммерческие предложения в Минцифры России не направлял.

Минцифры России НМЦК по закупкам на оказание услуг по подключению СЗО к сети Интернет и передаче данных формировало иным методом, так как при применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) коэффициент вариации предложенных цен превысил 33 %, а также из-за невозможности применения других методов.

В обоснованиях НМЦК приведены формулы расчета НМЦК, стоимость оказания услуг по подключению СЗО и передаче данных, строительно-монтажных работ и коммутаторов концентрации, которые варьируются по субъектам Российской Федерации, при этом источники информации по ним не отражены.

Обоснования НМЦК, сформированные Минцифры России в отношении осуществленных в 2019 году 85 закупок услуг по подключению СЗО к сети Интернет и передаче данных, не содержат расчетов НМЦК, при этом справочная информация и документы либо указания на реквизиты документов, на основании которых выполнен расчет, отсутствуют, что указывает на несоблюдение положений пункта 2.1 Методических рекомендаций по применению методов определения НМЦК.

По девяти закупкам¹² количество подключаемых к сети Интернет объектов, указанных в обоснованиях НМЦК, составило 3 949 объектов. Вместе с тем документацией по указанным закупкам и заключенными по их результатам контрактами предусмотрено подключение 3 797 объектов, или на 152 меньше. Цены контрактов при этом остались неизменны, что указывает на признаки завышения НМЦК.

10. По состоянию на 28 августа 2020 года.

11. С учетом дополнительных соглашений.

12. Извещения от 17 мая 2019 г. № 0173100007519000023 и от 20 мая 2019 г. № 0173100007519000017, № 0173100007519000018, № 0173100007519000021, № 0173100007519000024, № 0173100007519000025, № 0173100007519000026, № 0173100007519000027, № 0173100007519000029.

Так, в обосновании НМЦК по подключению СЗО к сети Интернет и передаче данных в Калужской области¹³ Минцифры России определило НМЦК в расчете на 114 объектов. Однако документацией по данной закупке и госконтрактом от 26 июня 2019 г. № 0173100007519000021_144316 предусмотрено подключение 83 объектов. Это привело к завышению НМЦК по указанной закупке (103,8 млн рублей) на 15 млн рублей (расчетно), но не повлекло завышения цены контракта в связи с ее снижением по итогам аукционных процедур.

По результатам 85 аукционов Минцифры России и ПАО «Ростелеком» заключили 43 госконтракта на оказание услуг по подключению СЗО к сети Интернет и по передаче данных в 43 субъектах Российской Федерации на общую сумму 18 749,9 млн рублей, в том числе на 2019 год – 4 604,5 млн рублей, на 2020 год – 6 001,5 млн рублей и на 2021 год – 8 143,9 млн рублей.

Экономия относительно НМЦК в результате торговых процедур составила в среднем 31%, варьируясь от 1 до 81,5% (см. диаграмму).

Минимальные и максимальные значения экономии по результатам аукционов на оказание услуг по подключению СЗО к сети Интернет



13. Извещение от 20 мая 2019 г. № 0173100007519000021.

Следует отметить сравнительно низкую экономию (1,5 %) в Смоленской области в Центральном ФО, характеризующимся развитой конкурентной средой деятельности операторов связи.

Удельная стоимость услуг в отношении одного СЗО в 2019 году варьируется от 166,33 тыс. рублей (Воронежская область) до 2 438 939,1 тыс. рублей (Республика Калмыкия).

В последние дни исполнения этапа 1 контрактов Минцифры России с ПАО «Ростелеком» заключили дополнительные соглашения к госконтрактам, утверждающие планы подключения СЗО (ранее не предусмотренные контрактами), с указанием даты подключения каждого объекта.

Таким образом, приоритетность подключения СЗО определялась исполнителем, руководствующимся коммерческими целями и не заинтересованным в выявлении на объектах существующих подключений к сети Интернет и наличии АРМ, что приводит к рискам невостребованности подключений, в том числе ввиду отсутствия АРМ в СЗО.

По условиям госконтрактов в перечень СЗО могут быть внесены изменения в части наименования, адреса СЗО или дополнения новым СЗО, ранее не определенным контрактом. При этом указанные изменения должны быть согласованы с органом, в ведении которого находятся СЗО, то есть с третьей стороной, не являющейся стороной по контракту.

Также условиями госконтрактов на подключение СЗО к сети Интернет обязанность по проверке наличия существующих подключений возложена на исполнителя. Вместе с тем исполнитель не заинтересован в сокращении количества подключаемых объектов, так как это влечет сокращение его прибыли.

Кроме того, сведения о действующих контрактах между СЗО и другими операторами связи отсутствуют у исполнителей, а у СЗО и иных операторов связи, предоставляющих таким СЗО услуги передачи данных, нет обязанности раскрывать исполнителям указанных госконтрактов сведения об имеющихся подключениях, равно как нет обязанности проводить обследования фактического качества услуг по запросу исполнителя, что ставит под вопрос возможность обнаружения исполнителем существующих подключений по всем СЗО.

В ходе обследований ПАО «Ростелеком» установлено, что количество закрытых, реорганизованных, не требующих подключения объектов составило менее 2 % от общего количества СЗО, предусмотренного контрактами.

В нарушение пункта 1 части 1 статьи 94 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ), согласно которой исполнение контракта включает в себя приемку оказанной услуги, и пункта 5.11 госконтрактов, согласно которому заказчик в случае отсутствия разногласий между сторонами на основании протокола приемочной комиссии в течение двух рабочих дней подписывает акт сдачи-приемки оказанных услуг, Минцифры России при отсутствии разногласий между сторонами подписало 31 акт сдачи-приемки оказанных услуг по 29 контрактам с нарушением установленного

срока от двух до шести рабочих дней (сведения приведены в приложении № 3 к отчету).

По состоянию на 1 августа 2020 года Минцифры России приняты услуги по первым и вторым этапам 43 госконтрактов на общую сумму 4 597,3 млн рублей, при этом в связи с выполнением ПАО «Ростелеком» в неполном объеме или несвоевременно своих обязательств Министерством удержана и перечислена в федеральный бюджет неустойка в общей сумме 8 млн рублей.

В 2019 году ПАО «Ростелеком» подключило 7 054 объекта, или 100 % от запланированного количества.

Проект БШПД

Во исполнение Перечня поручений Президента Российской Федерации от 15 июня 2019 г. № Пр-1070 утверждено распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 августа 2019 г. № 1809-р, в соответствии с которым ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем осуществляемых Минцифры России закупок указанных услуг. Согласно ФЭО к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации:

- цена контракта с единственным исполнителем определена Минцифры России иным методом из-за невозможности использовать другие предусмотренные методы;
- цель оказания услуги 1 – обеспечение возможности подключения объектов РТРС к сети связи общего пользования в целях оказания услуг связи СЗО, а также для обеспечения пропуска телевизионного и технологического трафика, в рамках услуги 1 планировалось подключить в 2019 году 1 668 объектов РТРС, в 2020 году – 1 720 объектов РТРС, остальные объекты – с 2021 года;
- цель оказания услуги 2 – обеспечение возможности подключения СЗО к сети подвижной радиотелефонной связи в целях оказания услуг по передаче данных и телематических услуг, в рамках услуги 2 планировалось подключить в 2020 году 367 СЗО, остальные объекты – с 2021 года;
- цена услуги 1 определена на 2019 год в сумме 4 821,6 млн рублей и на 2020 год – 7 489,3 млн рублей, из них расходы на финансирование в 2019 году – 22,1 млн рублей и в 2020 году – 89,7 млн рублей, рассчитанные исходя из необходимости финансирования 20 % затрат на создание инфраструктуры, с 1 июля по 1 декабря 2019 года в части объектов, подключаемых в 2019 году, по ставке 8,25 %; и с 1 января по 1 декабря 2020 года в части объектов, подключаемых в 2020 году, по ставке 8 %;
- цена услуги 2 определена на 2020 год в размере 734,9 млн рублей.

Минцифры России с ПАО «Ростелеком» (единственный исполнитель) заключен госконтракт от 30 сентября 2019 г. № 0410/60 на оказание услуги по подключению объектов РТРС к сети связи общего пользования с использованием ВОЛС для размещения и подключения к сети связи общего пользования средств связи, необходимых для обеспечения потребностей СЗО, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Крым

и г. Севастополя), в услугах связи, а также для обеспечения пропуски телевизионного и технологического трафика. Цена контракта – 4 172,6 млн рублей.

При формировании ФЭО к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации об определении ПАО «Ростелеком» единственным исполнителем услуг Минцифры России дважды начислило НДС в части расходов на финансирование при расчете стоимости услуги по подключению объектов РТРС с использованием ВОЛС для размещения и подключения к сети связи общего пользования средств связи, необходимых для обеспечения потребностей СЗО, что привело к увеличению стоимости услуги на 22,4 млн рублей, в том числе в 2019 году на 4,4 млн рублей и в 2020 году на 17,9 млн рублей (расчетно).

Вместе с тем Минцифры России и ПАО «Ростелеком» при заключении госконтракта от 30 сентября 2019 г. № 0410/60 на оказание данной услуги установили цену контракта на 649 млн рублей меньше стоимости, определенной в указанном ФЭО. Количество подключаемых объектов не изменилось (1 668 шт.).

29 ноября 2019 года (за один рабочий день до истечения срока оказания услуг) Минцифры России с ПАО «Ростелеком» заключили дополнительное соглашение к госконтракту от 30 сентября 2019 г. № 0410/60, предусматривающее увеличение количества объектов до 1 692 шт. при неизменной цене.

Министерством принята и оплачена услуга по подключению 1 692 объектов на сумму 3 947,9 млн рублей исходя из фактических расходов исполнителя.

Минцифры России с ПАО «Ростелеком» (единственный исполнитель) заключили госконтракт от 17 июня 2020 г. № 0410/21 на оказание услуги по подключению объектов РТРС к сети связи общего пользования с использованием ВОЛС для размещения и подключения к сети связи общего пользования средств связи, необходимых для обеспечения потребностей СЗО, расположенных на территориях субъектов Российской Федерации (за исключением Республики Крым и г. Севастополя), в услугах связи, а также для обеспечения пропуски телевизионного и технологического трафика¹⁴.

Условиями госконтракта от 17 июня 2020 г. № 0410/21 предусмотрено подключение 291 объекта РТРС к сети общего пользования с использованием ВОЛС и обеспечение пропуски телевизионного трафика для 24 объектов РТРС, срок оказания услуги – с даты подписания контракта по 1 декабря 2020 года, цена контракта – 2 690,9 млн рублей.

В обосновании цены контракта отражено, что цена контракта определена с использованием иного метода, в связи с «уникальностью реализации услуг связи, которая обусловлена отсутствием проектов аналогов по оказанию подобных крупномасштабных услуг связи в кратчайшие сроки на всей территории Российской Федерации».

14. Счетная палата Российской Федерации проводила контрольное мероприятие на объекте – ПАО «Ростелеком» в марте-апреле 2020 года, то есть до заключения Минцифры России с ПАО «Ростелеком» госконтракта от 17 июня 2020 г. № 0410/21.

Вместе с тем ранее аналогичные услуги ПАО «Ростелеком» оказало Минцифры России в соответствии с государственным контрактом от 30 сентября 2019 г. № 0410/60 (исполнен без взыскания неустойки).

Минцифры России применяло различные подходы к определению цен указанных контрактов:

- по госконтракту от 30 сентября 2019 г. № 0410/60 накладные расходы учтены в размере 20,56 % от расходов по созданию инфраструктуры, по госконтракту от 17 июня 2020 г. № 0410/21 – в размере 9,26 % от стоимости создания инфраструктуры и 18,76 % от расходов на технический надзор за строительными работами ВОЛС;
- прибыль исполнителя (134,9 млн рублей) учтена только в цене госконтракта от 17 июня 2020 г. № 0410/21.

Проект ЕСПД

Во исполнение Перечня поручений Президента Российской Федерации от 27 февраля 2019 г. № Пр-300 по данному мероприятию в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 2757-р ПАО «Ростелеком» определен единственным исполнителем.

ФЭО к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации в части определения НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) составлено на основании двух коммерческих предложений ПАО «Ростелеком»¹⁵ и АО «Компания «ТрансТелеКом»¹⁶, что указывает на несоблюдение пункта 3.19 Методических рекомендаций по применению методов определения НМЦК, в соответствии с которым в целях определения НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заказчикам рекомендовано использовать не менее трех цен товара, работы, услуги.

Согласно коммерческим предложениям ПАО «Ростелеком» и АО «Компания ТрансТелеКом» стоимость услуг в 2019–2020 годах составляла 6 743,2 млн рублей, в том числе в 2019 году – 3 700,8 млн рублей и в 2020 году – 3 042,5 млн рублей и включала услуги по защите данных, стоимость которой в 2019 году составляла 1 358,7 млн рублей у ПАО «Ростелеком» и 1 393,2 млн рублей у АО «Компания ТрансТелеКом».

В соответствии с ФЭО к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации стоимость услуг по предоставлению доступа СЗО к информационным системам и сети Интернет с использованием ЕСПД и передаче данных (включая защиту данных, ограничение доступа, мониторинг и обеспечение безопасности связи) в 2019–2020 годах определена в сумме 6 743,2 млн рублей.

Минцифры России с ПАО «Ростелеком» заключили госконтракт от 29 ноября 2019 г. № 0410/75 на оказание услуг государственным и муниципальным образовательным

15. Письма ПАО «Ростелеком» в Минцифры России от 8 августа 2019 г. № 01/05/16806-19 и от 30 августа 2019 г. № 01105/18554-19.

16. Письмо АО «Компания ТрансТелеКом» в Минцифры России от 31 июля 2019 г. № 4572.

организациям, реализующим программы общего образования и среднего профессионального образования, избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и территориальным избирательным комиссиям по предоставлению осуществляемого с использованием ЕСПД доступа к государственным, муниципальным, иным информационным системам и к сети Интернет; по передаче данных при осуществлении доступа к информационным системам и сети Интернет с использованием ЕСПД; по защите данных, обрабатываемых и передаваемых при осуществлении доступа к информационным системам и сети Интернет; по обеспечению ограничения доступа к информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено, и к информации, наносящей вред здоровью и развитию детей, содержащейся в сети Интернет; по мониторингу и обеспечению безопасности связи при подключении и предоставлении доступа к информационным системам и сети Интернет. Цена контракта – 6 743,2 млн рублей. Срок оказания услуг – с 1 декабря 2019 года по 31 декабря 2020 года.

При этом условия госконтракта не соответствуют финансово-экономическому обоснованию к проекту указанного распоряжения Правительства Российской Федерации о единственном исполнителе (далее – ФЭО).

Так, контрактом, в отличие от ФЭО, не предусмотрено оказание услуг по защите данных на первом этапе исполнения контракта. При этом цена контракта соответствует определенной в ФЭО. Согласно ФЭО, стоимость услуги по защите данных на первом этапе составляет 1 358,7 млн рублей.

Данные обстоятельства указывают на риски оказания услуг ненадлежащего качества и завышения цены контракта на 1 358,7 млн рублей.

В соответствии с пунктом 5.8 технического задания к контракту контроль факта и качества предоставления услуги по передаче данных СЗО осуществляется с использованием СКПУС¹⁷. Однако СКПУС на 31 декабря 2019 года не была предоставлена исполнителю оператором, в связи с чем не использовалась Минцифры России в целях контроля факта и качества предоставления услуги.

Минцифры России перечислило по госконтракту от 29 ноября 2019 г. № 0410/75 аванс в сумме 3 700,8 млн рублей на р/с ПАО «Ростелеком» платежным поручением от 16 декабря 2019 г. № 281949, что явилось одной из причин роста в 3,6 раза дебиторской задолженности Минцифры России на 1 января 2020 года в сравнении с началом 2019 года.

30 апреля 2020 года (за месяц до завершения этапа 1 госконтракта от 29 ноября 2019 г. № 0410/75) Минцифры России с ПАО «Ростелеком» заключили дополнительное соглашение к данному контракту, согласно которому цена контракта уменьшена на 434,6 млн рублей, или на 6,4 %.

По условиям госконтракта от 29 ноября 2019 г. № 0410/75 Минцифры России надлежало в 2020 году перечислить на р/с ПАО «Ростелеком» авансы на общую сумму 1 346,1 млн рублей. Несмотря на выставленные ПАО «Ростелеком» счета от 26 мая

17. Система контроля качества услуг для социально значимых объектов.

2020 г. № 190469/0469¹⁸ и от 13 июля 2020 г. № 194270/4270¹⁹, указанные авансы не были перечислены Минцифры России исполнителю.

По состоянию на 21 августа 2020 года срок оказания услуг по этапу 1 госконтракта от 29 ноября 2019 г. № 0410/75 истек, вместе с тем документы приемки результатов исполнения этапа 1 контракта в ЕИС отсутствовали, что указывает на признаки несвоевременного исполнения ПАО «Ростелеком» обязательств по этапу 1 контракта на сумму 2 299 млн рублей.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 2757-р Минцифры России с ПАО «Ростелеком» как с единственным исполнителем заключили госконтракт от 21 мая 2020 г. № 0410/19 на оказание услуг избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и территориальным избирательным комиссиям по предоставлению осуществляемого с использованием ЕСПД доступа к информационным системам и сети Интернет; по передаче данных при осуществлении доступа к информационным системам и сети Интернет с использованием ЕСПД; по защите данных, обрабатываемых и передаваемых при осуществлении доступа к информационным системам и сети Интернет; по обеспечению ограничения доступа к информации, распространение которой в Российской Федерации запрещено, содержащейся в сети Интернет; по мониторингу и обеспечению безопасности связи при подключении и предоставлении доступа к информационным системам и сети Интернет. Цена контракта – 434,5 млн рублей, срок оказания услуг – с 1 июля по 30 сентября 2020 года.

Цена контракта определена в соответствии с расчетом цены контракта (приложение № 3 к госконтракту от 21 мая 2020 г. № 0410/19) исходя из оказания услуг для:

- ЦИК России (4 млн рублей, или 0,9 % от цены контракта) и 84 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации;
- 1 063 территориальных избирательных комиссий;
- одной избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, подключаемой по спутнику.

Предметом госконтракта от 21 мая 2020 г. № 0410/19 является оказание исполнителем услуг избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и территориальным избирательным комиссиям по предоставлению осуществляемого с использованием ЕСПД доступа к государственным, муниципальным, иным информационным системам и сети Интернет и по передаче данных при осуществлении доступа к указанным системам и сети Интернет, в том числе по защите данных, обрабатываемых и передаваемых при осуществлении доступа к информационным системам и сети Интернет.

18. Зарегистрирован в Минцифры России вх. № 079-33642 от 27 мая 2020 года.

19. Зарегистрирован в Минцифры России вх. № 079-46911 от 15 июля 2020 года.

Техническим заданием²⁰ и расчетом цены контракта²¹ оказание услуг по защите данных не предусмотрено.

Цена услуги по предоставлению доступа для одного объекта, установленная госконтрактом от 21 мая 2020 г. № 0410/19, в сравнении с условиями госконтракта от 29 ноября 2019 г. № 0410/75 увеличена с 99,6 тыс. рублей до 318 тыс. рублей, или в 3,19 раза, что привело к увеличению стоимости услуг по предоставлению доступа для всех объектов в 2020 году в сравнении с 2019 годом на 251,2 млн рублей (расчетно), и по мнению Минцифры России обусловлено изменением технологии присоединения.

При этом ФЭО к распоряжению Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 2757-р об определении ПАО «Ростелеком» единственным исполнителем указанных услуг не предусмотрено технических особенностей оказания услуг в 2020 году относительно 2019 года.

Техническим заданием (приложение № 1 к госконтракту от 21 мая 2020 г. № 0410/19) предусмотрено оказание услуг по предоставлению доступа с использованием ЕСПД к информационным системам и сети Интернет и передаче данных в том числе для ЦИК России²², что не соответствует наименованию и предмету контракта, согласно которым услуги предоставляются избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации и территориальным избирательным комиссиям.

На дату завершения контрольного мероприятия исполнение госконтракта от 21 мая 2020 г. № 0410/19 не было завершено.

Проект ГЕОП

Согласно ФЭО к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации об определении ПАО «Ростелеком» и ФГБУ «НИИ «Восход» единственными исполнителями осуществляемых Минцифры России закупок товаров, работ, услуг, связанных с переводом информационных систем и информационных ресурсов ФОИВ и государственных внебюджетных фондов в ГЕОП, в рамках эксперимента по созданию ГЕОП и ТАРМ²³, цель Проекта ГЕОП – обеспечение бесперебойного круглосуточного функционирования 32 ИС ГФС России, 2 ИС Минтруда России, 1 ИС Минюста России, 3 ИС Росархива, 1 ИС Росимущества, 11 ИС Ростехнадзора, 4 ИС Фонда социального страхования Российской Федерации и 1 ИС ФТС России.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2019 г. № 2667-р в целях обеспечения перевода в ГЕОП информационных систем и информационных ресурсов 6 ФОИВ²⁴ и Фонда социального страхования Российской Федерации Минцифры России с ПАО «Ростелеком» как с единственным исполнителем заключили госконтракты от 29 ноября 2019 г. № 0410/78, от 14 февраля

20. Приложение № 1 к госконтракту от 21 мая 2020 г. № 0410/19.

21. Приложение № 3 к госконтракту от 21 мая 2020 г. № 0410/19.

22. Пункт 1080 перечня объектов, подключаемых к ЕСПД, – приложение № 4 к техническому заданию.

23. ТАРМ – типовое автоматизированное рабочее место государственного служащего.

24. Ростехнадзор, ГФС России, Росархив, Росимущество, Минюст России, Минтруд России.

2020 г. № 0410/5, № 0410/6, № 0410/7, № 0410/8 и от 18 февраля 2020 г. № 0410/9, № 0410/10.

Выявлены следующие нарушения требований Закона № 44-ФЗ.

В нарушение пункта 2 части 1 статьи 94 Закона № 44-ФЗ, пункта 2.4.1 госконтракта от 29 ноября 2019 г. № 0410/77, согласно которому заказчик перечисляет на л/с для учета операций неучастника бюджетного процесса исполнителя аванс в сумме 835,8 млн рублей в течение пяти рабочих дней с даты предоставления заказчику счета, выставленного исполнителем не позднее десяти рабочих дней с даты подписания контракта, Минцифры России перечислило на л/с ПАО «Ростелеком» в УФК по г. Москве аванс в сумме 835,8 млн рублей платежным поручением от 18 декабря 2019 г. № 300362 на основании счета от 3 декабря 2019 г. № 179705/9705 с нарушением установленного срока на шесть рабочих дней.

В нарушение пункта 2 части 1 статьи 94 Закона № 44-ФЗ, пункта 2.4 госконтракта от 28 сентября 2019 г. № 0410/47 на выполнение работ по развитию ФГИС «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), согласно которому заказчик перечисляет денежные средства на лицевой счет для учета операций неучастника бюджетного процесса исполнителя, в сумме, равной стоимости выполненных работ, в течение десяти рабочих дней после получения счета и счета-фактуры, выставленных исполнителем в течение трех дней с даты подписания сторонами акта сдачи-приемки выполненных работ по этапу, Минцифры России перечислило в оплату работ по этапу 2 контракта денежные средства в сумме 3,1 млн рублей на л/с ПАО «Ростелеком» в УФК по г. Москве платежным поручением от 24 июля 2020 г. № 187471 на основании акта сдачи-приемки выполненных работ от 2 июля 2020 г. б/н и счета от 6 июля 2020 г. № 200100011003891/0100 с нарушением установленного срока на четыре рабочих дня.

В проверяемом периоде Минцифры России предоставляло субсидии ПАО «Ростелеком» на следующие цели.

1) **Субсидия на финансовое обеспечение расходов, связанных с реализацией мероприятия по присоединению Чукотского автономного округа к единой сети электросвязи Российской Федерации (КБК 071 0410 23 1 D2 60333 812)**

Кассовое исполнение по субсидии ПАО «Ростелеком» на финансовое обеспечение расходов, связанных с реализацией мероприятия по присоединению Чукотского автономного округа к единой сети электросвязи Российской Федерации (234 млн рублей), составило 0 % в связи с заключением Минцифры России с ПАО «Ростелеком» соглашения о предоставлении субсидии в конце 2019 года по причине длительности согласования проектов нормативного правового акта и процедур конкурсного отбора получателей субсидии. При этом ПАО «Ростелеком» выполнило показатель результативности «Обеспечение готовности к пропуску трафика на участке г. Петропавловск-Камчатский – г. Анадырь» – 5 %.

В 2020 году в СБР были внесены изменения в части увеличения субсидии (500 млн рублей) на остаток неиспользованных в 2019 году бюджетных ассигнований.

Кассовое исполнение субсидии на 1 августа 2020 года составляло 31,3 млн рублей, или 4,3 % от годовых назначений (734 млн рублей).

2) **Создание киберполигона для обучения и тренировки специалистов и экспертов разного профиля, руководителей в области информационной безопасности и информационных технологий современным практикам обеспечения безопасности (КБК 071 0410 23 3 D4 64159 812)**

Кассовое исполнение по субсидии ПАО «Ростелеком» на создание киберполигона для обучения и тренировки специалистов и экспертов разного профиля, руководителей в области информационной безопасности и информационных технологий современным практикам обеспечения безопасности в рамках ФП «Информационная безопасность» (314,6 млн рублей) в 2019 году составило 0 % в связи с заключением Минцифры России с ПАО «Ростелеком» соглашения о предоставлении субсидии в конце 2019 года.

В 2020 году в СБР были внесены изменения в части увеличения субсидий (50 млн рублей) на остаток неиспользованных в 2019 году бюджетных ассигнований на указанные цели (314,6 млн рублей). Кассовое исполнение бюджетных ассигнований на 1 августа 2020 года отсутствовало.

Дебиторская задолженность Минцифры России, возникшая в связи с предоставлением авансов ПАО «Ростелеком» по контрактам и соглашениям о предоставлении субсидий, на конец 2019 года составляла 9 657,5 млн рублей, или более 70 % от дебиторской задолженности министерства по расходам федерального бюджета (13 515,9 млн рублей).

ПАО «Ростелеком» осуществляет закупочную деятельность в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ), Положением о закупках товаров, работ, услуг ПАО «Ростелеком»²⁵, а также иными внутренними нормативными документами ПАО «Ростелеком», регламентирующими процесс подготовки и проведения закупки.

В целях исполнения госконтрактов по Проекту СЗО ПАО «Ростелеком» осуществляло также закупки товаров, работ, услуг у юридических лиц, которые признаются взаимозависимыми с ним лицами. Осуществление заказчиком таких закупок в период их проведения Законом № 223-ФЗ не регулировалось.

Так, проектно-изыскательские работы в целях реализации Проекта СЗО осуществлялись ПАО «Ростелеком» согласно рамочному договору от 25 апреля 2019 г. № 01/25/655-19//ГС-10.18, заключенному с ПАО «Гипросвязь», которое входит в перечень взаимозависимых с ПАО «Ростелеком» лиц, на сумму 1 880,8 млн рублей.

Удельная стоимость работ по проектированию 1 км ВОЛС в Проекте СЗО составила 11,15 тыс. рублей, что почти в 2 раза ниже установленной в ФЭО к Проекту СЗО

25. В 2019 году действовали редакция 15 (утверждена решением совета директоров ПАО «Ростелеком», протокол от 24 декабря 2018 г. № 15), редакция 16 (протокол от 26 марта 2019 г. № 4), редакция 17 (протокол от 15 октября 2019 г. № 5).

(21,1 тыс. рублей), стоимость работ по проектированию 1 км ВОЛС в Проекте БШПД составила 20,3 тыс. рублей, что также ниже плановой стоимости²⁶.

ПАО «Ростелеком» с взаимозависимым АО «РТКомм.РУ» заключен договор от 5 апреля 2018 г. № 1-18-16 в целях оказания услуг по Проекту СЗО с использованием спутниковой линии связи на сумму 13 млрд рублей.

Согласно бланку заказа от 1 ноября 2019 г. № 19/52274-ЦЭ²⁷ и акту приема-передачи разовых услуг от 1 ноября 2019 года, стоимость организации спутникового канала составила 110 тыс. рублей (без НДС), стоимость предоставления канала – 26,5 тыс. рублей в месяц (без НДС), что на 6,5 тыс. рублей больше абонентской платы, предусмотренной коммерческим предложением.

Для сравнения, в ходе проверки 2019 года в рамках выборочного анализа бланков заказа на услуги предоставления спутникового канала связи по договору от 5 апреля 2018 г. № 1-18-16 установлено, что стоимость услуги по инсталляции канала связи составляет 84,7 тыс. рублей (без НДС), предоставлению канала связи (абонентская плата на ежемесячной основе) – 12 тыс. рублей (без НДС).

Таким образом, стоимость организации канала связи по сравнению с 2018 годом увеличилась в 1,3 раза, предоставления канала связи – в 2,2 раза.

Выручка ПАО «Ростелеком» по государственным контрактам в рамках реализации мероприятий НП ЦЭ в 2019 году составила 30,6 млрд рублей, или 9,1 % от всей выручки за указанный год²⁸. Валовая прибыль в 2019 году по Проекту СЗО составила 38,2 %, по Проекту БШПД – 15,6 %.

7.4. Анализ реализации ПАО «Ростелеком» мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», в том числе в части влияния на достижение целей и показателей мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

НП ЦЭ по Проекту СЗО установлены следующие показатели:

- доля социально значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети Интернет, %;
- доля медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения (больницы и поликлиники), подключенных к сети Интернет, %;
- доля фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов государственной и муниципальной систем здравоохранения, подключенных к сети Интернет, %;

26. ПАО «Ростелеком» при заключении договоров с субподрядчиками применены понижающие коэффициенты.

27. Магаданская область, Ольский городской округ, с. Тахтоямск, ул. Советская, 9.

28. Выручка ПАО «Ростелеком» в 2019 году составила 337,4 млрд рублей (МСФО).

- доля государственных (муниципальных) образовательных организаций, реализующих образовательные программы общего образования и/или среднего профессионального образования, подключенных к сети Интернет, %;
- доля органов государственной власти, органов местного самоуправления и государственных внебюджетных фондов, подключенных к сети Интернет, %.

По всем показателям информацию формирует Минцифры России с годовой периодичностью до 31 марта года, следующего за отчетным, что не позволяет осуществлять оперативный мониторинг реализации Проекта СЗО.

Согласно алгоритму расчета показателей расчет осуществляется как отношение общего количества объектов, подключенных к сети Интернет, в соответствии с утвержденным перечнем, к общему количеству объектов в соответствии с утвержденным перечнем.

Утвержденные перечни представляют собой перечни объектов подключения в приложении к госконтрактам по реализации Проекта СЗО.

Таким образом, показатели фактически отражают степень реализации госконтрактов по подключению СЗО к сети Интернет, а не отношение количества СЗО, имеющих доступ, к общему количеству СЗО.

Кроме того, Минцифры России не располагало информацией о расчете базового значения показателей, которое, например, по показателю «Доля социально значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети Интернет, %» в 2017 году составило 30,3 %, а на 2018–2020 годы запланировано 34,1 %, 55 % и 72,6 % соответственно. При этом Министерство вносит следующие изменения в значения показателей: в 2018 году – 28,68 %, в 2019 году – 42,94 %, в 2020 году – 64,34 %, что ниже ранее утвержденных²⁹.

По расчетам Счетной палаты Российской Федерации, значение базового показателя с учетом подключенных в 2019 году СЗО в количестве 17 733 объектов составляет в 2019 году – 39,4 %, запланированное значение на 2020 год – 60,6 %.

Таким образом, значения показателей, а также методики их расчета требуют существенной корректировки.

По Проекту ГЕОП методика расчета показателя «Доля информационных систем и ресурсов федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, перенесенных в государственную единую облачную платформу по сервисной модели, %» по состоянию на 20 августа 2020 года Минцифры России не утверждена.

В ходе контрольного мероприятия была выборочно запрошена информация о загрузке каналов связи (с указанием средней, максимальной загрузки каналов и объема переданного трафика за период) с 9 по 28 марта 2020 года, а также информация о контенте, передаваемом в указанный период по подключенным в 2019 году СЗО

29. Согласно проекту доклада Президенту Российской Федерации, направленному в Правительство Российской Федерации письмом Минцифры России от 1 ноября 2019 г. № КН-П8-025-26569.

и по медицинским организациям, подключенным в 2017–2018 годах в рамках Проекта по подключению медицинских организаций.

В 2019 году в 12 из 31 СЗО суммарный объем трафика был равен 0, т. е. в 38,7 % случаев предоставленный ресурс не использовался.

Максимальная загрузка в указанный период не превышала 10 Мбит/сек в 27 из 31 СЗО, или 87,1 %.

В 7 из 9 ФАП максимальная загрузка не превышала 5 Мбит/сек, для которых в НП ЦЭ скорость передачи данных установлена 10 Мбит/сек.

При этом Минздравом России проведено обследование потребности ФАП, по результатам которого необходимая скорость передачи данных составляет не менее 5 Мбит/с при подключении по ВОЛС³⁰.

Аналогично во всех школах (7 СЗО) максимальная загрузка не превышала установленную НП ЦЭ скорость передачи данных.

Минпросвещения России не проводило обследование в части потребностей образовательных организаций в скорости передачи данных и не располагало информацией о: наличии школ, не вошедших в Проект СЗО; наличии мер по приоритизации объектов подключения; использовании созданной инфраструктуры по подключению школ к сети Интернет в полном объеме³¹.

Сравнительный анализ средней загрузки каналов связи девяти медицинских организаций Белгородской области в 2018, 2019 и 2020 годах показал, что средняя загрузка в 2020 году значительно снизилась по сравнению с 2019 и 2018 годами. За три года использования предоставленный медицинским организациям ресурс так и не стал востребованным в полном объеме.

В Архангельской и Воронежской областях в целом загрузка каналов связи увеличилась в 2020 году по сравнению с 2019 годом, при этом только в трех медицинских организациях Архангельской области (из девяти) максимальная загрузка превысила 10 Мбит/с.

Из 17 733 СЗО, подключенных в 2019 году, в 11 337 (63,9 %) уже имелись подключения, типы которых не подходят под требования НП ЦЭ, но позволяют предоставлять доступ к сети Интернет на скорости, используемой СЗО.

Востребованность каналов связи остается низкой, что требует дифференцированного подхода к формированию стоимости передачи данных для СЗО с учетом их реальной потребности при дальнейшей реализации мероприятий по подключению СЗО к сети Интернет в 2022–2024 годах.

30. Письмо Минздрава России от 20 июня 2019 г. № 18-3/И/1-2322.

31. Письмо Минпросвещения России от 30 июня 2020 г. № МП-П-2196.

7.5. Анализ деятельности Минцифры России по реализации мероприятий по противодействию коррупции и выполнению программ, мер и мероприятий, принимаемых в реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, а также результативности организации контроля за целевым и эффективным использованием бюджетных средств, выделенных ПАО «Ростелеком» на реализацию мероприятий национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

Во исполнение целей и задач, определенных Национальной стратегией противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 и в соответствии с пунктом 4.1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации³², в целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов департаментами Минцифры России обеспечивает размещение проектов нормативных правовых актов на сайте regulation.gov.ru в сети Интернет, Правовым департаментом Министерства осуществляется правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов Минкомсвязи России.

8. Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия

8.1. Замечания министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации М.И. Шадаева к акту по результатам контрольного мероприятия (исх. № МШ-П19-026-25263дсп от 8 сентября 2020 года), заключение на представленные замечания утверждено 8 октября 2020 г. № 14-813/14/2-02вн.

8.2. Замечания директора по правовым вопросам ПАО «Ростелеком» Ж.Н. Лобейко к акту по результатам контрольного мероприятия (исх. № 01/05/8050/20 от 17 апреля 2020 года), заключение на представленные замечания утверждено 8 октября 2020 г. № 14-811/14/2-02вн.

32. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009.

9. Выводы

В проверяемом периоде ПАО «Ростелеком» реализовывало мероприятия трех федеральных проектов НП ЦЭ: «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Цифровое государственное управление». В целях реализации мероприятий НП ЦЭ Минцифры России с ПАО «Ростелеком» заключено 77 госконтрактов на общую сумму 64 321,1 млн рублей.

ПАО «Ростелеком» – исполнитель по 43 из 85 госконтрактов на подключение СЗО к сети Интернет и передачу данных в 2019–2021 годах на общую сумму 18 749,9 млн рублей.

В 2019 году ПАО «Ростелеком» подключено 7 054 СЗО (100 % от запланированного количества) в установленные сроки.

При составлении перечня объектов для подключения к сети Интернет отсутствовали четкие критерии отбора, в результате к СЗО были отнесены территориальные органы ФОИВ в Хабаровском крае, Владимирской, Кировской областях и Еврейской автономной области без согласования с ФОИВ, в ведении которых они находятся, что создает риск финансирования мероприятия по двум направлениям расходов федерального бюджета: средств, предусмотренных Минцифры России на данное мероприятие, и соответствующим ФОИВ на обеспечение функций их территориальных органов.

Кроме того, существуют риски включения в перечни объектов для подключения СЗО, уже имеющих доступ к сети Интернет с необходимыми параметрами, и, соответственно, риск финансирования из федерального бюджета услуг, потребность в которых отсутствует.

Так, условиями госконтрактов на подключение СЗО к сети Интернет обязанность по проверке наличия существующих подключений возложена на исполнителя. Вместе с тем исполнитель не заинтересован в сокращении количества подключаемых объектов, так как это влечет сокращение его прибыли. Установлены риски оплаты неоказанных услуг по передаче данных. Так, при формировании перечней СЗО не были определены приоритетные объекты, подлежащие подключению в первую очередь, в связи с чем в 2019 году подключен ряд ФАП, не имеющих АРМ, что не позволяет оказывать им услугу по передаче данных. При этом конкретное количество подключенных ФАП, не имеющих АРМ, установить затруднительно, поскольку Минцифры России и Минздравом России представлены различные сведения: 857 ФАП в 17 субъектах РФ и 604 ФАП в 19 субъектах РФ соответственно.

Экономия Минцифры России по результатам конкурсных процедур по Проекту СЗО составила 21 238,1 млн рублей, или 29,4 % от объема выделенных на проект средств федерального бюджета. При этом при формировании обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на данный проект в 2019–2021 годах Минцифры России использовало стоимость проектирования километра ВОЛС в сумме 21,1 тыс. рублей, аналогичную стоимости, использованной при определении цены госконтрактов на подключение медицинских организаций к сети Интернет в 2017–2018 годах.

При этом ПАО «Ростелеком» при заключении договоров с субподрядчиками применены понижающие коэффициенты, в результате стоимость проектирования 1 км ВОЛС в Проекте СЗО составила 11,15 тыс. рублей, в Проекте БШПД – 20,3 тыс. рублей, что ниже плановой стоимости.

Использование Минцифры России стоимости проектирования ВОЛС с учетом понижающего коэффициента при формировании ФЭО позволило бы обеспечить высвобождение средств федерального бюджета в объеме до 2 584,5 млн рублей (расчетно).

Установлен риск оказания услуг ненадлежащего качества, завышения цены контракта.

Так, на основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2019 г. № 2757-р Минцифры России с ПАО «Ростелеком» заключен госконтракт от 29 ноября 2019 г. № 0410/75 на оказание услуг СЗО по предоставлению осуществляемого с использованием ЕСПД доступа к информационным системам и сети Интернет с ценой контракта 6 743,2 млн рублей. При этом условия госконтракта не соответствуют ФЭО к проекту указанного распоряжения Правительства Российской Федерации. Так, контрактом, в отличие от ФЭО, не предусмотрено оказание услуг по защите данных на первом этапе исполнения контракта. Однако цена контракта соответствует стоимости услуг, определенной в ФЭО. Стоимость услуги по защите данных на первом этапе, согласно ФЭО, составляет 1 358,7 млн рублей.

Выявлены факты несоблюдения Минцифры России сроков перечисления денежных средств исполнителю по госконтрактам.

Предоставление Министерством авансов по контрактам и соглашениям о предоставлении субсидий, заключенным с ПАО «Ростелеком», в 2019 году послужило основной причиной роста дебиторской задолженности в 3,6 раза к концу 2019 года. При этом 70 % дебиторской задолженности Минцифры России приходилось на ПАО «Ростелеком».

Осуществление ПАО «Ростелеком» закупок у взаимозависимых организаций, не подпадающих под регулирование Закона № 223-ФЗ, создает риски ограничения конкуренции, а также завышения расходов при исполнении госконтрактов.

10. Предложения

Направить представление Счетной палаты Российской Федерации министру цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с рекомендациями по разработке критериев отбора СЗО для подключения к сети Интернет и корректировке перечней СЗО, подлежащих подключению в 2021 году, с учетом выработанных критериев.

Также Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным Минцифры России при формировании обоснований бюджетных ассигнований федерального

бюджета на реализацию мероприятий по подключению СЗО к сети Интернет в 2022–2024 годах учитывать итоги исполнения аналогичных проектов в 2017–2021 годах.

Направить информационное письмо в Федеральную антимонопольную службу.

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

