

ПЛАН БЕЗ РЕАЛИЗАЦИИ, или планов громадье

А. Рычков

Как выполняется госпрограмма "Информационное общество" в части электросвязи и вещания, какие проблемы возникают и как они преодолеваются? Попытаемся разобраться.

Госпрограмма "Информационное общество", утвержденная в нынешней редакции 15 апреля 2014 года постановлением Правительства № 313, разделена на пять подпрограмм: "Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе"; "Информационная среда" (цель – обеспечение равного доступа населения к медиасреде); "Безопасность в информационном обществе"; "Информационное государство"; ФЦП "Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы".

Попытаемся понять, как выполняются контрольные события (КС), касающиеся сфер электросвязи и вещания.

Успехи 2014

Сразу отметим успешное выполнение Россвязью в 2014 году таких чисто технических событий, как создание космических аппаратов "Экспресс-АМ6", "Экспресс-АМ7" и "Экспресс-АМ8" (КС 5.7–5.9).

Обеспечить исполнение события 1.9, касающегося строительства 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 значительно сложнее, но Россвязь, которая отвечала за их исполнение, преодолела все проблемы и трудности. Были обеспечены и "услуги оператора связи олимпийских объектов инфраструктуры связи в период организации и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр в г. Сочи,

а также в постолимпийский период" (КС 1.10). Игры были обеспечены связью безусловно, а вот "обеспечение" услуг в постолимпийский период натолкнулось на решение Минкомсвязи и ГКРЧ о сокращении на год установленного законом срока постолимпийского периода – до 2016 года, что породило многочисленные споры и суды.

Еще один выполненный пункт Плана – КС 4.4. – "Обеспечена защита абонентов от не заказанных абонентом рассылок рекламного характера ("спам") и сетевого мошенничества путем внесения соответствующих изменений в Федеральный закон "О связи". После принятия в прошлом году законодательных поправок рассылка SMS-рекламы разрешена только с явного согласия абонента (за некоторыми исключениями) – и SMS-спам, и жалобы на него стали быстро сокращаться. По данным компаний, к концу 2014 года среднемесячное количество спам-сообщений на одного клиента сократилось на порядок, а число жалоб на спам – в двадцать раз. После вступления в силу поправки в закон "О связи", обязывающей сотовых операторов предварительно информировать абонента о стоимости контент-услуг и в явном виде получать согласие на их предоставление, количество претензий по мобильному мошенничеству, поступающих в Роскомнадзор, уменьшилось в 15 раз.

Принятые законодательные меры нанесли поражение мобильному мошенничеству, но не уничтожили его. Так, на апрельском заседании комитета Госдумы по информационной политике представители "МегаФона" и "ВымпелКома" сообщили, что продолжают возмещать своим абонентам убытки от неправомерных списаний. "МегаФон" за 2014 год

и начало 2015 года возместил абонентам 93,45 млн. руб., а "ВымпелКом" за 2014 год – 45 млн. руб.

Следствием борьбы с SMS-спамом и недобросовестными поставщиками контента стало и серьезное снижение доходов операторов от передачи сообщений и контент-услуг. SMS-трафик "просел" в октябре 2014 года на 30%, а доходы от контент-услуг в России за 2014 год сократились, по оценкам AC&M-Consulting, на 20% до 48,9 млрд. руб., и главной причиной этого операторы и эксперты называют ужесточение условий доступа к контенту.

Но этап привыкания к этим законодательным новациям уже прошел – и можно говорить о начале стабилизации SMS-сегмента и контент-услуг, которые были и остаются одним из драйверов роста доходов операторов связи.

РЕЕСТР ТОТ ЖЕ

Сведений о выполнении еще пяти контрольных событий ПРГ в сфере электросвязи и вещания мы не нашли. Начнем с того, что попроще – КС 1.3. "Обеспечено создание Реестра услуг связи" (статус – 1, срок 31 декабря).

Напомним, "Публичный реестр инфраструктуры связи и телерадиовещания РФ" появился на сайте Роскомнадзора еще в октябре 2012 года. Пользователь может последовательно выбрать, округ, регион и населенный пункт, затем интересующую его услугу связи (по официальному наименованию) и увидеть перечень названий компаний-операторов, предоставляющих эту услугу. Через этот перечень невозможно попасть на сайт самого оператора связи, да и никаких его контактных данных нет. Например, нажав на значок "ПКД", вы не получите информации о расположении этих пунктов; нет данных о зонах действия сотовых сетей; нет списка каналов, предоставляемых операторами КТВ; не указаны даты актуализации информации об операторах и скорости доступа. В общем, проще самому через Яндекс или Google определить операторов необходимой услуги, сразу выйти на их сайты и подключиться к понравившемуся.

Наверное, через два года после начала работы этого реестра Минкомсвязи захотелось пополнить его содержание, усовершенствовать его сервисы, сделать удобным для пользователей и подключить к своему portalу. Но Реестр и "ныне там" – и все недостатки, что обнаружились два года назад, "работают" и сегодня (14.04.2015). Так что можно считать, что событие 1.3 не состоялось. Возможно, Роскомнадзор просто не успел это сделать в связи с навалившимся на него объемом работ

по контролю за суверенной российской сферой всемирной Сети.

БЕЗ НОРМ КАЧЕСТВА

По подпрограмме "Информационное государство" не состоялось контрольное событие 4.10 – "Утверждены стандарты качества предоставления отдельных видов услуг связи" (статус – 1, 2, срок – 30 сентября 2014 года).

Это направление попало в зону внимания регуляторов года два-три назад, когда доля жалоб на качество услуги связи со стороны абонентов превышала 70% в общем объеме жалоб, причем главным образом абоненты жаловались на качество сотовой связи.

Операторы упрочняют и расширяют сети, причем значительно быстрее, чем растет число абонентов. В результате с 2010 по 2014 год среднее количество абонентских устройств в расчете на одну базовую станцию упало с 1863,6 до 1018,5. Плотность БС выросла почти вдвое, а количество жалоб, по оценкам контролирующих органов и независимых исследователей, практически не снижается.

Правда, еще надо отделить жалобы на качество связи от потока жалоб на качество услуг, предоставляемых с помощью связи. Качество последних во многом определяется особенностями, настройками и недостатками клиентских устройств с обеих сторон соединения, устанавливаемого оператором, который уже не контролирует эти абонентские терминалы и гаджеты.

Как в этих условиях разработать требования к качеству связи, а тем более стандарты качества связи – не ясно. Удивляет, как и почему это событие попало в План, ведь контроль качества связи должен быть основан на рыночных принципах и минимальном государственном вмешательстве, неоднократно подчеркивал глава Минкомсвязи Н.Никифоров.

Почти год шли бурные обсуждения, и, в конце концов, регулятор отказался вводить нормы качества связи. "Принципиальным для нас остается и будет оставаться то, что мы не вводим обязательных оцифрованных значений тех или иных параметров услуг", – заявил замминистра Дмитрий Алхазов, считая, что такой инструмент давления на операторов пользы не принесет.

Единственной регуляторной новацией Минкомсвязи в сфере качества связи в прошлом году можно считать утверждение методики проведения оценочных испытаний услуг сетей GSM 900/1800, UMTS 900/2100 и LTE и обработки их результатов, разработанной Роскомнадзором.

Служба уже апробировала ее на практике, проведя с помощью мобильных комплексов контрольные измерения в семи городах-миллионниках. Теперь клиенты операторов могут сравнить показатели качества связи четырех крупнейших операторов сотовой связи на сайте "качествосвязи.рф".

"Требования к граничным значениям" в методике есть, но выполнять их для операторов не обязательно, – средняя разборчивость речи может быть и менее 2,6 баллов (по MOS), а средние значения скорости передачи данных – меньше 80 кбит/с. В результате пользователи одной из самых значимых социальных услуг платят за "кота в мешке" – им никто не гарантирует хотя бы минимальный уровень качества связи, не говоря уже о качестве услуг, предоставляемых с помощью связи. "Но такое положение дел не соответствует интересам абонентов, которые и должно защищать государство", – отметил замруководителя Роскомнадзора Олег Иванов в интервью Известиям.

Министерство все-таки называет обеспечение достаточного уровня качества предоставляемых услуг одним из своих приоритетов и обещает интегрировать требования к качеству связи в нормативно-правовую базу отрасли когда-то в будущем.

РАВЕНСТВО ЗАДЕРЖИВАЕТСЯ

Сегодня на первом месте у регулятора – преодоление цифрового неравенства. "Механизм финансирования создания и модернизации инфраструктуры связи для целей развития широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и снижения цифрового неравенства" (КС 1.5) должен был быть сформирован еще к 30 июня прошлого года.

Напомним, в прошлом году в законе "О связи" было закреплено требование обеспечить до 2020 года населенные пункты с числом жителей от 250 до 500 человек точками доступа со скоростью не менее 10 Мбит/с. Практически одновременно единственным оператором универсальных услуг связи (УУС) был назначен "Ростелеком", которому и было поручено реализовать этот проект, для чего проложить к малым поселениям 215 тыс. км ВОЛС, а заодно охватить ШПД и другие города и поселения. В результате количество домохозяйств, подключенных к ШПД, приблизилось бы к 90% (на конец 2014 года было 51,5%).

Финансировать его планировалось из средств резерва универсальных услуг (РУО), в который операторы связи отчисляют примерно 14 млрд. руб.

в год (1,2% своих доходов). Практически все они шли на выплаты компенсаций операторам УУС, причем эти выплаты постоянно задерживались. При появлении единственного оператора УУС регулятор рассчитывал уменьшить компенсационные выплаты и сэкономленные средства направить на прокладку ВОЛС. Чтобы ускорить процесс и реализовать этот проект года за три-четыре, Минкомсвязи понадобилось усилить его финансирование. Оно рассчитывало найти инвесторов, которые вложатся в строительство ВОЛС и согласятся на постепенный возврат денег и процентов из РУО.

Надежда была на подключение к финансированию проекта Российского фонда прямых инвестиций и его соинвесторов. Но соинвесторы потихоньку отошли от этого госпроекта, не видя в нем привлекательных для себя условий и учитывая введенные против России санкции.

Когда к падению курса рубля, росту ставок по кредитам и стоимости оборудования прибавились трудности бюджета, тема снова стала актуальной, но уже применительно к обеспечению выполнения проекта к концу 2020 года.

"У нас план собрать (в РУО – прим. ред.) около 14,5 млрд. руб... Нам же говорят, что потратить разрешим лишь 11,5 млрд., а 3 млрд. будут перераспределены в рамках общего принципа единого бюджета, единого бюджетного котла, на другие задачи", – жаловался Н.Никифоров на заседании Правительства 26 февраля. Как видим, в условиях кризиса бюджет рассчитывает "поймать" с операторов не только налоги, но и часть их доходов, которые через РУО должны направляться исключительно на развитие инфраструктуры УУС.

Если задним числом будут меняться правила игры, российские операторы не смогут реализовать этот крупнейший в мире проект развития инфраструктуры связи, заявил министр. Премьер Дмитрий Медведев поручил Минфину и Минкомсвязи подготовить совместное решение о финансировании проекта устранения "цифрового неравенства". Но и через полтора месяца все еще нет понимания, как изменятся параметры 10-летнего контракта с "Ростелекомом".

БЕЗ ПЛАНА И СТРАТЕГИИ

Не состоялись и два события, которые для отрасли связи можно считать стратегическими. Во-первых, не утвержден "Национальный план развития широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (КС 1.4, срок – 31 декабря).

Заметим, Минкомсвязи уже многое сделало и делает для повышения проникновения в России связи. Заработал принцип технологической нейтральности частот, разрешено совместное использование оборудования сотовых сетей, упрощен порядок сдачи сетей в эксплуатацию. Ожидается снятие ограничений на пропуск трафика в обход иерархического построения сетей и разрешение совместного использования частот разными операторами.

Конечно, все эти новации помогут поддержать развитие сетей связи в условиях финансовой нестабильности и девальвации рубля, но для привлечения инвесторов необходимо создавать долговременно действующие стимулы. Одним из таких стимулов являются национальные планы и стратегии. Сегодня правительства более чем 140 стран уже приняли или планируют принять стратегии или планы действия, включающие построение национальной инфраструктуры широкополосной связи и расширение проникновения универсального доступа.

Принятие таких национальных планов всегда сопровождается их государственным финансированием. Но у нас, хотя регулятор постоянно напоминает о том, что повышение проникновения ШПД ускоряет рост ВВП страны, он практически никогда не "покушается" на привлечение бюджетных денег для развития инфраструктуры связи. Привычная фраза в выставляемых им на обсуждение регуляторных новациях звучит примерно так: "не требуют привлечения средств бюджета".

Поэтому место национального плана развития ШПД занял проект по устранению цифрового неравенства, и практически весь прошлый год никто из представителей регулятора ни разу даже "не заикнулся" об этом национальном плане. Думается, учитывая существующие слабости бюджета, появление национального плана развития ШПД можно ожидать года через два. Кроме того, не разработана "Стратегия развития телерадиовещания в Российской Федерации до 2025 года" (КС 4.11, срок – 25 декабря).

Действующая ФЦП развития телерадиовещания была ориентирована на срок до 2016 года, а как вещать дальше, должна была определить новая стратегия. К ноябрю был завершён только первый этап работы над этой стратегией, посвященный анализу основных тенденций развития телерадиовещания на глобальном и национальном уровнях. На втором этапе было необходимо определить перспективные для российского рынка сервисы и технологии, требуемые для их реализации, а на

третьем – разработать дорожную карту и укрупненный план развития цифрового телерадиовещания. Прошел уже первый квартал 2015 года, но о завершении разработки стратегии ничего не слышно.

Наверное, все опять уперлось в "деньги", ведь эфирное ТВ у нас в основном государственное и найти деньги на реализацию новой госстратегии сегодня очень трудно. А может быть, решили подождать результатов ФЦП развития телерадиовещания до 2015 года, завершение которой перенесено на 2018 год.

В итоге получается, что по подпрограмме "Информационно-телекоммуникационная инфраструктура" министерство не обеспечило исполнение в 2014 году трех из трех существенных КС, Россвязь выполнила оба события из ее зоны ответственности, а из трех КС подпрограммы "Информационное государство" Минкомсвязи выполнило одно, Россвязь – все три контрольных события.

2015 год

Среди пунктов Плана со сроком исполнения за пределами 2014 года обращает на себя внимание п. 1.17, предусматривающий утверждение в марте 2015 года "Концепции развития связи и информационных технологий в целях осуществления мероприятий по подготовке и проведению в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года". Проект концепции был подготовлен еще в прошлом году, но его утверждение задерживается уже на месяц. Непросто будет Минкомсвязи и "пробить" в срок законопроект по обеспечению недискриминационного доступа операторов связи в многоквартирные жилые дома (КС 4.5, срок 15 июня). Законопроект министерство подготовило, но он вызвал массу вопросов. Из-за сложной и мало-предсказуемой экономической ситуации наверняка будут проблемы с введением в эксплуатацию в 2015 году 890 точек доступа в интернет в рамках УУС (КС 1.11 и 1.12) и высвобождением в пяти регионах полосы радиочастот 790–862 МГц для обеспечения развертывания базовых станций стандарта LTE, а отмена взимания дополнительной платы за национальный роуминг (КС 4.8, срок – 15 сентября), скорее всего, будет перенесена на последующие годы. Наверняка, план реализации, да и саму госпрограмму "Информационное общество" придется корректировать и оптимизировать (читай урезать), сообразуясь с экономическими реалиями. ■