



2026

Отчет

**о результатах контрольного
мероприятия «Аудит деятельности
Министерства цифрового
развития, связи и массовых
коммуникаций Российской
Федерации по формированию
доходов федерального бюджета
от обязательных отчислений
(неналоговых платежей) в резерв
универсального обслуживания,
в период 2023–2025 годов
и истекшем периоде 2026 года»**



Д.Е. ШИЛКОВ

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Ключевые итоги контрольного мероприятия

Описание основной цели мероприятия

Оценить деятельность Минцифры России по администрированию доходов федерального бюджета от обязательных отчислений (неналоговых платежей) (далее – отчислений) операторов связи в резерв универсального обслуживания (далее – РУО), а также проверить достоверность и правильность расчетов размеров платежей операторов связи в РУО.

Наиболее важные результаты мероприятия

За 2023–2025 годы сумма недополученных средств в РУО составила 2,58 млрд рублей.

Наиболее значимые выводы, требования и предложения (рекомендации)

Размер отчислений в РУО операторы сети связи рассчитывают самостоятельно, Минцифры России не проверяет достоверность и корректность расчетов размера отчислений в РУО операторов связи. По результатам контрольного мероприятия Счетная палата Российской Федерации направила рекомендации Правительству Российской Федерации и Минцифры России (для служебного пользования).

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

1. Основание проведения контрольного мероприятия

Пункты 3.14.0.4 и 3.14.0.4.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2026 год.

2. Предмет контрольного мероприятия

- Деятельность Минцифры России по формированию доходов федерального бюджета от отчислений в РУО;
- нормативные правовые акты, регламентирующие формирование РУО;
- документы Минцифры России и операторов связи, связанные с расчетом размеров отчислений в РУО и контролем за правильностью и своевременностью их осуществления.

3. Объект (объекты) контрольного мероприятия

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (г. Москва).

4. Срок проведения контрольного мероприятия

С 21 января по 30 июня 2026 г.

5. Цели контрольного мероприятия

5.1. Цель 1. Оценить достоверность расчетов платежей операторов связи в РУО.

5.2. Цель 2. Определить резервы по увеличению поступлений в РУО.

6. Проверяемый период деятельности

2023–2025 годы, истекший период 2026 года.

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

Минцифры России является главным администратором доходов федерального бюджета¹, за которым закреплены налоговые и неналоговые доходы федерального бюджета.

В проверяемом периоде наибольшей статьей доходов федерального бюджета, администрируемых Минцифры России, являлись средства отчислений операторов связи² в РУО.

Объемы фактических поступлений в РУО по годам составили:

- 2023 год – 14,6 млрд рублей (50 % всех доходов);
- 2024 год – 17,5 млрд рублей (53 % всех доходов);
- 2025 год – 28,6 млрд рублей (87 % всех доходов);
- первое полугодие 2026 года – 17,0 млрд рублей (72 % всех доходов).

В соответствии со статьей 59 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон «О связи») в целях финансового обеспечения оказания универсальных услуг связи, а также финансирования создания и функционирования базы данных перенесенных абонентских номеров формируется РУО. В статье 60 Закона «О связи» определено, что источниками формирования РУО являются отчисления в РУО операторов связи, пени за несвоевременную или неполную уплату отчислений в РУО и иные не запрещенные законом источники.

Размер отчислений в РУО рассчитывается операторами связи самостоятельно. База для их расчета – доходы, полученные в течение квартала от оказания услуг связи абонентам и иным пользователям в сети связи общего пользования, за исключением сумм налогов, предъявленных оператором связи абонентам и иным пользователям в сети связи общего пользования. Ставка отчислений установлена в размере 2 % от доходов операторов связи

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2021 г. № 2591-р.

2. Оператор связи – юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, оказывающие услуги связи на основании соответствующей лицензии (далее также – лицензиат).

от оказания услуг связи. До 1 января 2025 года ставка составляла 1,2 % от доходов операторов связи от оказания услуг связи.

При расчете отчислений в РУО не учитываются доходы от:

- межоператорских услуг (по присоединению сетей и пропуску трафика);
- услуг связи в выделенных или корпоративных сетях связи;
- дополнительных работ и сервисных услуг абонентам, не являющихся услугами связи;
- услуг по аренде оборудования (оптических волокон, коммутационного оборудования) и другого имущества (отдельных элементов сетей и средств связи);
- других видов коммерческой деятельности.

8. По результатам контрольного мероприятия установлено следующее.

8.1. Оценка достоверности расчетов платежей операторов связи в РУО

Плательщиками отчислений в РУО являются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензии на право оказания услуг связи в сети связи общего пользования, и ведущие соответствующую возмездную деятельность.

Перечень наименований услуг связи, предусматриваемых лицензиями на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, и перечень лицензионных требований, предусматриваемых лицензиями на осуществление деятельности в области оказания услуг связи и обязательных для соблюдения при осуществлении деятельности в области оказания услуг связи, определены в Положении о лицензировании деятельности в области оказания услуг связи³.

Так, обязанность по представлению сведений о базе расчета отчислений в РУО в порядке и по форме, которые установлены Минцифры России в лицензионных требованиях к лицензиям на право оказания следующих услуг связи:

- 1) услуги местной телефонной связи, за исключением услуг местной телефонной связи с использованием таксофонов и средств коллективного доступа;
- 2) услуги междугородной и международной телефонной связи;
- 3) услуги внутризоновой телефонной связи;

3. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2025 г. № 1875. До 1 марта 2026 года действовало постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 2385 «О лицензировании деятельности в области оказания услуг связи и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

- 4) услуги местной телефонной связи с использованием таксофонов;
- 5) услуги местной телефонной связи с использованием средств коллективного доступа;
- 6) услуги телеграфной связи;
- 7) услуги подвижной радиосвязи в сети связи общего пользования;
- 8) услуги подвижной радиотелефонной связи;
- 9) услуги подвижной спутниковой радиосвязи;
- 10) услуги связи по предоставлению каналов связи;
- 11) услуги связи по передаче данных, за исключением услуг связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации;
- 12) телематические услуги связи;
- 13) услуги связи для целей кабельного вещания;
- 14) услуги связи для целей эфирного вещания;
- 15) услуги связи для целей проводного радиовещания.

По данным Реестра лицензий в области связи⁴, на 12 мая 2026 года в реестр было внесено 36 435 лицензий, которые действовали с 2023 по 2026 год включительно. Указанные лицензии оформлены на 11 130 лицензиатов, в том числе 9 978 юридических лиц и 1 152 индивидуальных предпринимателей. У каждого лицензиата в среднем более трех лицензий.

По информации Роскомнадзора⁵, в 2023 году 6 726 операторов связи представили отчеты о фактическом ведении деятельности по оказанию услуг связи, в 2024 году – 6 616 операторов связи, в 2025 году – 6 071 оператор связи.

По данным Федеральной государственной информационной системы, предназначенной для автоматизации процессов сбора, обработки, хранения, поиска и выдачи информации в области связи (далее – ФГИС «ИС в области связи») сведения о базе расчета отчислений в РУО подавались ежегодно более 8 тыс. операторов связи.

4. <https://rkn.gov.ru/activity/connection/register/license/>
(набор открытых данных <https://rkn.gov.ru/opendata/7705846236-LicComm/>)

5. Письмо Роскомнадзора от 13 марта 2026 г. № 06ТО-185472 на запрос Счетной палаты Российской Федерации от 2 марта 2026 г. № ЗИ13/1020/14-03.

Год	Количество лицензиатов, представивших сведения в Минцифры России, ед.		
	юридические лица	индивидуальные предприниматели	всего
2023	7 977	816	8 793
2024	7 814	817	8 631
2025	7 511	771	8 282
2026*	6 399	612	7 011

* Данные на 7 мая 2026 года.

Из них около 1/3 всех операторов связи направили нулевые отчеты, что указывает на отсутствие деятельности по оказанию услуг связи.

Год	Количество лицензиатов, представивших нулевые отчеты, ед.			
	юридические лица	индивидуальные предприниматели	всего	доля от общего количества, %
2023	2 930	296	3 226	37 %
2024	2 838	284	3 122	36 %
2025	2 487	218	2 705	33 %

Сравнение отчетных данных, представленных операторами связи в Роскомнадзор и Минцифры России, показало, что сведения по отсутствию доходов от услуг связи в расчетах отчислений в РУО могут быть недостоверными: в 2023 году – у 1 166 операторов связи, в 2024 году – у 1 218 операторов связи и в 2025 году – у 1 103 операторов связи.

По данным ФГИС «ИС в области связи» за 2023–2025 годы количество лицензиатов в области оказания услуг связи, ведущих деятельность по возмездному оказанию услуг связи в сети связи общего пользования, остается практически постоянным – порядка 5,5 тыс. организаций и индивидуальных предпринимателей.

В ходе контрольного мероприятия была проведена выборочная проверка сведений о базе расчета отчислений в РУО, представленных в Минцифры России операторами связи, которые в регистрационных документах по своей основной деятельности указали следующие коды ОКВЭД2 (включая дочерние коды):

- 61.1. Деятельность в области связи на базе проводных технологий;
- 61.2. Деятельность в области связи на базе беспроводных технологий, а также входящие в его состав группировки;

- 61.3. Деятельность в области спутниковой связи, а также входящие в его состав группировки;
- 61.9. Деятельность в области телекоммуникаций прочая.

В перечень лицензиатов, удовлетворяющих таким условиям, за 2023 год включено 4 692 юридических лица, за 2024 год – 4 601 юридическое лицо.

В соответствии с пунктом 6 Порядка № 1164⁶ в показателе расчетной формы по строке 010 «Доход по обычным видам деятельности (сумма строк с 030 по 090)» оператор связи указывает данные о выручке (нетто) от продажи товаров, продукции, работ, услуг (без учета налога на добавленную стоимость, акцизов и других обязательных платежей). Данный показатель соответствует показателю строки 2110 «Выручка» отчета о финансовых результатах (форма по ОКУД 0710002).

Проверкой установлено, что за 2024 год из 4 601 оператора связи в строке 010 «Доход по обычным видам деятельности (сумма строк с 030 по 090)» сведений о базе расчета отчислений в РУО более 50 % операторов связи указали значения ниже, чем указанные в бухгалтерской (финансовой) отчетности, направленной в ФНС России, на 80 % и более. Только 472 оператора связи представили сведения по указанной строке с отклонением менее 1%. За 2023 год таких операторов связи было 421 из 4 692.

При этом за 2023 и 2024 годы порядка 1/3 операторов связи в строке 010 «Доход по обычным видам деятельности (сумма строк с 030 по 090)» переданных в Минцифры России сведений показали суммы, совпадающие со значениями строки 050 «Доход от услуг связи, оказанных абонентам и иным пользователям (сумма строк с 051 по 067)», то есть указали, что не получали прочих доходов от иной деятельности. Однако, по данным ФНС России, в 2023 году 595 операторов связи, а в 2024 году 600 операторов связи получили доход на более чем 80 % больше, чем они указали в отчетах о базе расчета отчислений в РУО. Это указывает на большое количество недостоверных данных в представленных отчетах. Подробные данные приведены в приложении № 2 к настоящему отчету.

В соответствии с пунктом 5 статьи 60 Закона «О связи» операторы сети связи не позднее тридцати дней со дня окончания квартала, в котором получены доходы, обязаны осуществлять отчисления в РУО. Согласно пункту 6 статьи 60 Закона «О связи» в случае, если отчисления операторов связи в РУО не осуществлены в установленные сроки или осуществлены в неполном объеме, Минцифры России вправе обратиться в суд с иском о взыскании отчислений и пеней за несвоевременную или неполную уплату отчислений в РУО.

По окончании установленного срока уплаты отчислений операторами связи (ежеквартально) Минцифры России направляет в Роскомнадзор и его территориальные управления информацию об операторах связи, несвоевременно осуществивших или не полностью

6. Порядок представления сведений о базе расчета обязательных отчислений (неналоговых платежей) в резерв универсального обслуживания, утвержденный приказом Минцифры России от 10 ноября 2021 г. № 1164 «Об утверждении Порядка представления сведений о базе расчета обязательных отчислений (неналоговых платежей) в резерв универсального обслуживания» (далее – Порядок № 1164, Приказ № 1164).

осуществивших (не осуществивших) уплату в установленные Законом «О связи» сроки отчислений в РУО для возбуждения в отношении операторов связи административного производства в соответствии со статьей 28.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ).

В соответствии со статьей 13.38 КоАП РФ несвоевременная или неполная уплата оператором связи отчислений в РУО влечет наложение административного штрафа на юридических лиц в размере от 50 тыс. до 100 тыс. рублей.

По информации Роскомнадзора, за 2023–2026 годы с должников было взыскано более 26,28 млн рублей штрафов.

Год	Сведения о количестве дел об административных правонарушениях по статье 13.38 КоАП РФ, ед.	Сведения о суммах штрафов, наложенных по статье 13.38 КоАП РФ, млн руб.
2023	482	9,525
2024	545	10,661
2025	296	5,692
2026*	47	0,400

* За I квартал 2026 года.

В соответствии с отчетом об исполнении бюджета (форма по ОКУД 0503127) пени за несвоевременную или неполную уплату отчислений в РУО поступили в федеральный бюджет в объеме:

- 2023 год – 0,643 млн рублей;
- 2024 год – 4,473 млн рублей;
- 2025 год – 2,091 млн рублей;
- I квартал 2026 года – 0,811 млн рублей.

В соответствии с пунктом 1 Порядка № 1164 лицензиат, имеющий лицензию на оказание услуг связи в сети связи общего пользования, ежеквартально, не позднее 30 дней со дня окончания отчетного квартала, в котором получены доходы, представляет в Минцифры России сведения о базе расчета отчислений в РУО (далее – Сведения) по утвержденной форме (далее – отчетные формы). Сведения направляются в электронной форме одним из следующих способов:

- через раздел «Личный кабинет оператора связи» на официальном сайте Минцифры России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<http://lk.digital.gov.ru>);
- через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций).

На следующий день после наступления срока сдачи операторами связи Сведений в ФГИС «ИС в области связи» Минцифры России формирует список операторов связи, не представивших отчетную форму за отчетный квартал, и направляет информацию в Роскомнадзор.

Так, в 2025 году Минцифры России в Роскомнадзор было направлено 4 241 заявление о непредставлении Сведений, 259 заявлений о несвоевременной уплате отчислений в РУО и 374 заявления о неуплате указанных отчислений.

В 2025 году Роскомнадзор направил операторам связи 21 предписание об устранении нарушений лицензионных требований о представлении сведений о базе расчета отчислений в РУО и 9 предупреждений о приостановлении действий лицензий за нарушения лицензионных требований о представлении сведений о базе расчета отчислений в РУО (по информации Роскомнадзора).

В рамках досудебной работы в 2025 году Минцифры России направлено 350 уведомлений операторам связи о задолженности по отчислениям в РУО, по 190 операторам инициировано судебное разбирательство. Всего за период с 2023 года по I квартал 2026 года Минцифры России было подано 745 судебных исков о принудительном взыскании с операторов связи задолженности по отчислениям в РУО.

Общее количество плательщиков в РУО в 2025 году – 5,5 тыс. юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. 1 % всех плательщиков (50 операторов связи) внесли 93 % объема всех платежей.

В выборку для анализа соответствия расчетов размеров отчислений в РУО установленным требованиям по данным 2025 года попали 9 операторов связи с размером годового платежа более 143 млн рублей и 35 операторов связи, выбранные случайно из 100 крупнейших плательщиков в РУО.

По результатам выборочной проверки сведений о базе расчета отчислений в РУО были установлены факты невключения операторами связи в базу расчета отчислений в РУО полученных доходов от отдельных видов услуг связи, что привело к недоплате средств в РУО общим объемом 2,58 млрд рублей за 2023– 2025 годы.

8.2. Определение резерва по увеличению поступлений в РУО

В соответствии с пунктом 2 статьи 59 Закона «О связи» правильность осуществления операторами связи отчислений в РУО контролируется федеральным органом исполнительной власти в области связи. Вместе с тем мониторинг правильности и корректности расчетов размеров отчислений в РУО операторов связи осуществляется сотрудниками Минцифры России вручную, путем арифметического контроля заполнения операторами связи итоговых строк в отчетных формах.

В соответствии с пунктом 9 Правил № 243⁷ мониторинг правильности и своевременности осуществления операторами связи отчислений в РУО производится Минцифры России в устанавливаемом им порядке.

Однако на 20 июня 2026 года указанный порядок Минцифры России не установлен.

В соответствии с пунктом 4 Порядка № 1164 отчетные формы заполняются на основании данных бухгалтерского учета, данных автоматизированных систем расчетов, актов выполненных работ (оказанных услуг) и первичных учетных документов.

Вместе с тем Минцифры России не проверяет корректность определения объемов доходов операторов связи, использованных для расчета размера отчислений в РУО. Это обусловлено отсутствием у Минцифры России источников данных для проверки достоверности указанных сведений и обеспечения должного уровня контроля за поступлениями в РУО.

Указанные причины создают риск занижения значений полученных доходов операторов связи при представлении в Минцифры России сведений о базе расчета отчислений в РУО.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что внутренние руководящие, методические, распорядительные и иные документы, определяющие порядок расчета и направления в Минцифры России сведений о базе расчета отчислений в РУО (далее – внутренние методики), у большинства операторов связи отсутствуют (78 %, или 32 из 41 оператора связи, представивших информацию по запросу).

Операторы указали, что для расчета базы отчислений в РУО и направлении сведений в Минцифры России используют положения Закона «О связи» и Приказ № 1164. Утвержденные внутренние методики имеются только у 9 операторов связи (22 %), но у 5 из них указанные документы не актуализированы в соответствии с изменениями или отменой нормативных правовых и иных актов, регулирующих отношения в данной сфере.

Проведенный анализ представленных операторами связи регистров бухгалтерского учета показал значительные различия в подходах к отнесению доходов от различных оказываемых услуг на «Прочие доходы по обычным видам деятельности» (строка 090 формы расчета базы отчислений в РУО, которая не учитывается в расчете суммы отчислений в РУО).

Различия в подходах учета доходов связаны с отсутствием детальных пояснений по всем видам оказываемых услуг связи в Порядке № 1164 и общими формулировками Закона «О связи», а также отсутствием должного контроля со стороны Минцифры России за правильностью и единообразием заполнения операторами связи отчетных форм по расчету базы платежей в РУО, за соответствием представленных сведений данным бухгалтерского учета, данным автоматизированных систем расчетов, актов выполненных работ (оказанных услуг) и первичных учетных документов.

7. Правила формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 г. № 243 (далее – Правила № 243).

Минцифры России осуществляет полномочия главного администратора (администратора) доходов федерального бюджета, в отношении неналоговых доходов – источников формирования РУО: средства отчислений операторов сети связи общего пользования в РУО (по коду бюджетной классификации (далее – КБК) 1 17 09000 01 6000 180) и пени за несвоевременную или неполную уплату отчислений в РУО (КБК 1 17 09000 01 2100 180).

Прогноз поступлений доходов федерального бюджета, учтенный в Федеральном законе от 28 ноября 2025 г. № 426-ФЗ «О федеральном бюджете на 2026 год и на плановый период 2027 и 2028 годов» по доходам от средств отчислений операторов сети связи общего пользования в РУО (КБК 071 1 17 09000 01 0000 180), рассчитан Минцифры России (в подсистеме «Бюджетное планирование» ГИИС «Электронный бюджет») на 2026 год в объеме 28 894,9 млн рублей (90,3 % от общего объема доходов), в том числе:

- доходы от средств отчислений операторов сети связи общего пользования в РУО по КБК 071 1 17 09000 01 6000 180 – 28 892,4 млн рублей;
- доходы от средств отчислений операторов сети связи общего пользования в РУО (пени за несвоевременную или неполную уплату обязательных отчислений) по КБК 071 1 17 09000 01 2100 180 – 2,4 млн рублей.

За I квартал 2026 года кассовое исполнение доходов от средств отчислений операторов связи в РУО по КБК 071 1 17 09000 01 6000 180 составило 8 568,3 млн рублей, за II квартал 2026 года (на 20 июня 2026 года) – 8 443,4 млн рублей.

В ходе контрольного мероприятия прогноз доходов от средств отчислений операторов связи в РУО по КБК 071 1 17 09000 01 6000 180 на 2026 год был увеличен Минцифры России в ГИИС «Электронный бюджет» с 28 892,4 млн до 34 432,1 млн рублей (увеличение составило 5 539,7 млн рублей).

В процессе анализа данных, предоставленных Минцифры России и Роскомнадзором, был выявлен ряд операторов связи, которые при регистрации юридического лица в качестве своей основной деятельности указали коды ОКВЭД2, относящиеся к классу «61 – Деятельность в сфере телекоммуникаций», однако осуществляют платежи в РУО в размере менее 0,1 % от полученного дохода.

Такие операторы связи ведут деятельность по созданию и эксплуатации многофункциональных платформ для маркетинга в сети Интернет, приложений и сервисов для организации диалога с клиентом в цифровых каналах (SMS, push, мессенджеры, социальные сети, чаты, e-mail), аутентификации пользователей и обеспечения безопасного доступа к цифровым сервисам в мобильных приложениях, по созданию и эксплуатации центров хранения и обработки данных. Доходы от этой деятельности не учитываются в расчетах размеров отчислений в РУО.

9. Возражения или замечания руководителей объектов проверки

Замечания руководителя объекта контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия отсутствуют.

10. Выводы

10.1. Минцифры России с 2021 года осуществляет полномочия главного администратора доходов федерального бюджета, в отношении неналоговых доходов – источников формирования РУО. Доходы от отчислений в РУО являются наибольшей статьей доходов федерального бюджета, администрируемых Минцифры России: в 2025 году получено 28,6 млрд рублей, или 87 % от всех полученных доходов;

10.2. Размер отчислений в РУО операторы связи рассчитывают самостоятельно. Минцифры России не проверяет достоверность расчетов размера отчислений в РУО операторов связи;

10.3. Минцифры России не утвержден Порядок мониторинга правильности и своевременности осуществления операторами связи отчислений в РУО, предусмотренный пунктом 9 Правил № 243;

10.4. Операторы связи по-разному учитывают доходы от услуг связи в расчете размера отчислений в РУО. Существуют сложности и неоднозначности аллокации выручки, полученной от оказания услуг связи, по видам услуг для расчета размера отчислений в РУО;

10.5. За 2023–2025 годы сумма недополученных средств в РУО составила 2,58 млрд рублей.

11. Требования в адрес объекта контрольного мероприятия, предложения (рекомендации) по итогам контрольного мероприятия

Требования в адрес объекта контрольного мероприятия, предложения (рекомендации) по итогам контрольного мероприятия представлены в отдельном приложении к настоящему отчету (для служебного пользования).

