

ТРЕБОВАНИЕ ВРЕМЕНИ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ СВЯЗИ
Валерий Николаевич Бугаенко

Государственный надзор за деятельностью в области информационных технологий и связи является неотъемлемой частью процесса регулирования инфокоммуникационного рынка России. В современных условиях важность и актуальность надзора в значительной степени обусловлена бурными темпами развития отечественной отрасли информационных технологий и связи, либерализацией рынка, растущими потребностями населения страны в инфокоммуникационных услугах и необходимостью обеспечения информационной безопасности общества.

На протяжении последних лет структура надзорных органов Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации претерпевала изменения, продиктованные требованиями времени и динамикой структурно-хозяйственных преобразований предприятий связи.

В 1993 году на основании постановления Правительства Российской Федерации от 15.11.1993 №1156 была создана Служба государственного надзора за связью в Российской Федерации. До этого времени вопросы использования радиочастотного спектра Российской Федерации были возложены на Государственную инспекцию электросвязи при Минсвязи России. В состав Службы вошли Главное управление Госсвязьнадзора России и региональные управления в 76 субъектах Российской Федерации. Правительством Российской Федерации на Госсвязьнадзор были возложены задачи назначения радиочастот для радиоэлектронных средств (РЭС) и контроля за их использованием, организации контроля за ввозом из-за границы и использованием РЭС, надзора за соблюдением условий лицензий на осуществление деятельности операторов электрической и почтовой связи.

В целях приведения деятельности службы Госсвязьнадзора России в соответствие с требованиями действующего законодательства по решению Правительства Российской Фе-

дерации (постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2000 №380) в период с 2000 по 2001 год была проведена функциональная и структурная реорганизация системы государственного надзора за связью и информатизацией. Правительством Российской Федерации была создана система государственного надзора за связью и информатизацией в Российской Федерации, куда вошли Департамент по надзору за связью и информатизацией Минсвязи России и 77 государственных учреждений – управлений по надзору за связью и информатизацией в субъектах Российской Федерации. Были уточнены задачи деятельности системы надзора – включены вопросы надзора за деятельностью в сфере информатизации и исключены вопросы регулирования радиочастотного спектра (эта задача была возложена на специально созданную при Минсвязи России государственную радиочастотную службу).

В 2004 году в рамках проводимой по инициативе Президента России административной реформы была образована Федеральная служба по надзору в сфере связи (Россвязьнадзор) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи (указы Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314, от 20.05.2004 №649 и постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 №318).

Нормативную правовую основу деятельности Федеральной службы по надзору в сфере связи составляют Федеральный закон от 07.07.2003 №126-ФЗ «О связи» и принимаемые в соответствии с ним постановления Правительства Российской Федерации: от 17.07.1999 №176-ФЗ «О почтовой связи», от 08.08.2001 №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании», от 20.02.1995 №24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», от 10.01.2002 №1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» и др. Пресекательная деятельность Россвязьнадзора в отношении нарушений требований и правил деятельности в области информационных технологий и связи обеспечивается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с действующим законодательством полномочия Россвязьнадзора можно сгруппировать по следующим направлениям деятельности.

Первое направление – осуществление государственного надзора за деятельностью в области связи, который включает в себя контроль за соблюдением обязательных требований в области связи и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о лицензировании в области связи. Обязательные требования в области связи в целях обеспечения целостности, устойчивости функционирования и безопасности единой сети электросвязи Российской Федерации и использования радиочастотного спектра установлены Федеральным законом «О связи», другими федеральными законами или в соответствии с ними.

В соответствии с законодательством Российской Федерации проверке подлежат соблюдение требований к построению сетей электросвязи и почтовой связи, соблюдение требований по проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи.

Одними из особенно важных вопросов, подлежащих контролю, являются нормы Федерального закона «О связи», связанные с обеспечением недискриминационного доступа операторов связи к сети связи общего пользования, то есть вопросы присоединения и взаимодействия сетей электросвязи. Составными частями этого вопроса являются осуществление контроля за соблюдением операторами связи правил присоединения, требований к пропуску трафика и его маршрутизации, формирование реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования.

Эти задачи вытекают из одной из основных целей государственной политики – обеспечения в телекоммуникационной отрасли свободной конкуренции операторов связи на равноправной основе. При этом государственное вмешательство и регулирование отношений между операторами связи предусматривается только в тех случаях, когда операторы, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования, могут злоупотребить своим положением с тем, чтобы не допустить выхода на рынок конкурирующих операторов либо заведомо обеспечить себе конкурентные преимущества.



Для реализации этих целей Правительством Российской Федерации и Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации разработаны необходимые нормативные правовые акты, реализующие положения Федерального закона «О связи» в области присоединения сетей электросвязи, как то: «Правила присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия», «Перечень услуг и Порядок регулирования цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика», «Положение о порядке ведения Службой реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования».

Большое место в деятельности Россвязьнадзора занимают и вопросы контроля обязательных требований, установленных для сетей почтовой связи, – нормативов частоты сбора письменной корреспонденции из почтовых ящиков, ее обмена, перевозки и доставки, контрольные сроки пересылки почтовых отправлений и почтовых переводов денежных средств и пр.

С обеспечением выполнения обязательных требований в области связи связан контроль за соблюдением пользователями радиочастотного спектра условий, установленных при выделении полосы радиочастот либо присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала, а также соблюдением порядка использования радиочастотного спектра, национальных стандартов, требований к параметрам излучения (приема) радиодиаэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения.

В рамках решения важнейшей государственной задачи – противодействия финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, Россвязьнадзору в отношении организаций федеральной почтовой связи поручен контроль за соблюдением порядка фиксирования, хранения и представления информации о денежных операциях, подлежащих в соответствии с законодательством Российской Федерации контролю, а также организации ими внутреннего контроля.

Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о лицензировании в области связи включает в себя проверки соблюдения лицензионных условий, установленных в лицензиях на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, и выявление лиц, осуществляющих деятельность по возмездному оказанию услуг связи без соответствующих лицензий.

Второе направление. Это осуществление надзора и контроля в области информационных технологий.

Здесь включены вопросы контроля деятельности участников международного информационного обмена информационными ресурсами, находящимися в федеральной собственности или совместной собственности с субъектами Российской Федерации, а также контроль деятельности удостоверяющих центров электронной цифровой подписи.

Кроме того, Федеральная служба по надзору в сфере связи осуществляет контроль за доставкой производителями документов обязательного экземпляра программ для электронных вычислительных машин и баз данных, входящих в состав электронных изданий или являющихся самостоятельными изданиями, а также ведение государственного учета и регистрации баз данных и учета банков данных, кроме баз и банков данных, содержащих правовую информацию.

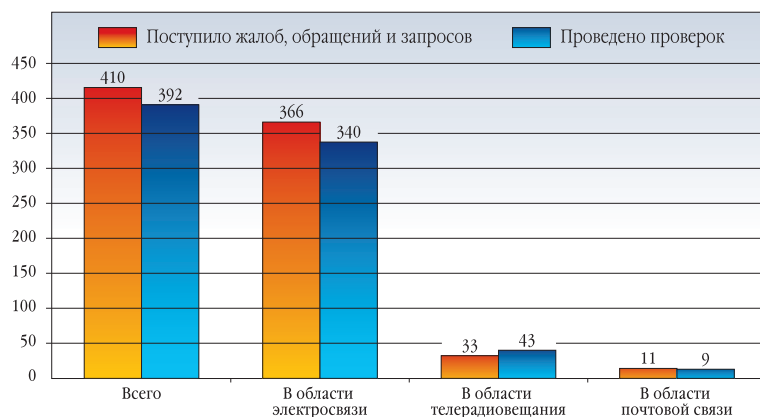
В соответствии с Федеральным законом «О связи», основными положениями Концепции использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти до 2010 года Служба обеспечивает выполнение единых требований информационной безопасности информационных систем, ресурсов и технологий при осуществлении доступа в открытые сети связи, в том числе Интернет.

Служба участвует в создании интегрированной телекоммуникационной инфраструктуры для регламентированного информационного обмена и взаимодействия, проведении аттестации и организации контроля государственных информационных систем, ресурсов и технологий, в развитии нормативной правовой и методической базы в сфере информационных технологий.

Третье направление. Это лицензирование деятельности в области оказания услуг связи, международного информационного обмена, деятельности удостоверяющих центров электронной цифровой подписи.



1



ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО ПОСТУПИВШИХ ОБРАЩЕНИЙ И ПРОВЕДЕННЫХ ПО НИМ ПРОВЕРОК

При осуществлении функций лицензирующего органа в области связи Федеральная служба по надзору в сфере связи руководствуется Федеральным законом «О связи», одной из отличительных особенностей которого является определение порядка лицензирования деятельности в области связи нормами прямого действия, без отсылок на подзаконные акты. Этим достигается открытость и прозрачность процедур лицензирования и, как следствие, соблюдение «правил игры» на рынке услуг связи и повышение инвестиционной привлекательности отрасли.

Служба выдает по упрощенной процедуре лицензии на оказание услуг связи, не связанных с использованием ограниченных ресурсов, таких как частоты и нумерация. Исчерпывающий перечень документов, необходимых для оформления лицензий, ставит в равные условия всех соискателей. Федеральным законом «О связи» предусмотрена процедура проведения торгов (аукционов, конкурсов) на выдачу лицензий на услуги связи в условиях ограниченного ресурса. Федеральной службе по надзору в сфере связи предстоит обеспечить выдачу лицензий победителю торгов (аукционов, конкурсов).

Четвертое направление – выполнение организационно-технических мероприятий, связанных с регистрацией радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения, ведением реестров и выдачей разрешений.

Федеральная служба по надзору в сфере связи ведет и публикует информацию из реестра лицензий, реестра операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, и реестра выданных и аннулированных разрешений на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории.

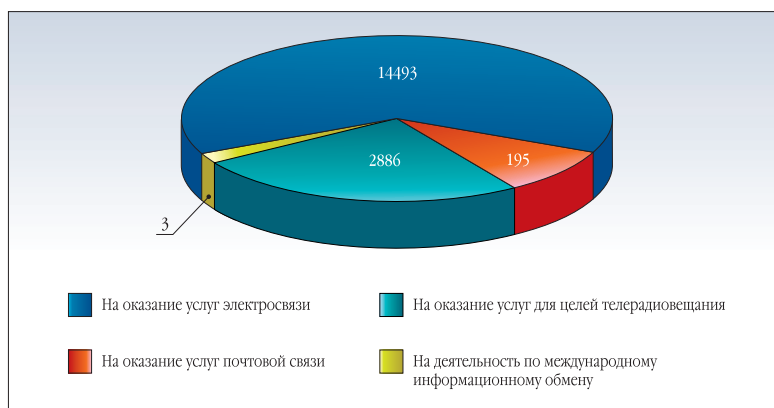
Разрешительная деятельность Службы включает в себя выдачу разрешений на эксплуатацию сетей (сооружений) связи, разрешений на применение франкировальных машин и разрешений на проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории.

Проверка соблюдения обязательных требований и лицензионных условий осуществляется в ходе мероприятий по контролю. Мероприятия по контролю проводятся, как правило, на плановой основе. Внеплановые проверки проводятся в целях контроля устранения выявленных нарушений. Кроме того, внеплановые проверки могут проводиться по основаниям, содержащимся в письмах, жалобах и обращениях органов власти, юридических лиц и граждан. Работа с письмами, жалобами и обращениями является важнейшей составной частью работы Федеральной службы по надзору в сфере связи.

Большинство поступивших в 2004 году в Службу жалоб потребовало проведения внеплановых проверок на местах. В отдельных случаях возникала необходимость проведения нескольких проверок в рамках рассмотрения одной жалобы (рис. 1).

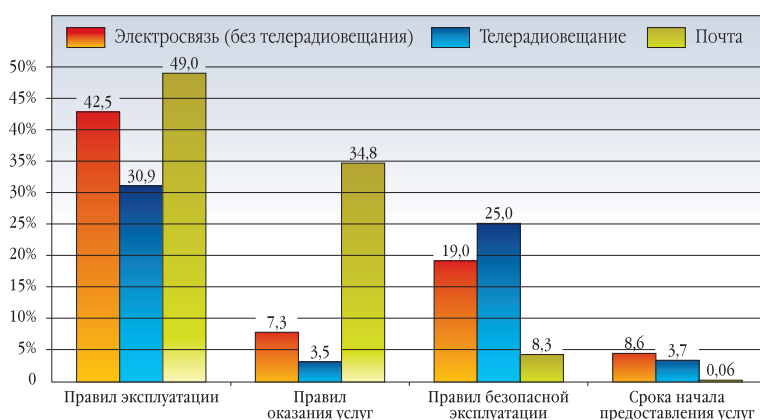


2



РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЛИЦЕНЗИЙ ПО ВИДАМ УСЛУГ СВЯЗИ

3



СРАВНЕНИЕ ОТНОСИТЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ ОСНОВНЫХ НАРУШЕНИЙ, ДОПУЩЕННЫХ ЛИЦЕНЗИАТАМИ ВО ВСЕХ ОБЛАСТЯХ СВЯЗИ

Под контролем Россвязьнадзора на 1 ноября 2004 года находится:

- лицензий на оказание услуг связи – 17 577 (рис. 2);
- сооружений (сетей) электросвязи – 157 591;
- объектов почтовой связи – 42 634;
- радиоэлектронных средств, принадлежащих операторам связи, – 83 189;
- радиоэлектронных средств (РЭС), не принадлежащих операторам связи:
 - РЭС, входящих в состав технологических сетей связи, – 985 595;
 - РЭС физических лиц – 182 950;
- франкировальных машин – 4745.

Динамика ежегодного роста мероприятий по контролю соответствует динамике появления новых лицензиатов и сетей (сооружений) связи.

За 9 месяцев 2004 года органами Россвязьнадзора было проведено 21 356 мероприятий по надзору и контролю, в том числе – 14 369 мероприятий в отношении юридических и физических лиц, оказывающих услуги связи и международного информационного обмена. В ходе мероприятий по надзору и контролю органами Россвязьнадзора выявлено 35 402 нарушения (рис. 3).

Для устранения выявленных нарушений выдано 7093 предписания, вынесено 899 предупреждений о приостановлении действия лицензий. Специалисты территориальных управлений приняли участие в работе 3561 приемочной комиссии по вводу в эксплуатацию сооружений связи.

Проведенные в 2004 году проверки показали, что наиболее характерными нарушениями являются нарушения правил эксплуатации сетей электросвязи, правил безопасной экс-



плутации сетей и сооружений связи, оказание услуг связи без разрешения на эксплуатацию сооружения связи, а также использование РЭС с нарушением обязательных требований в части контрольной полосы частот и внеполосных излучений.

В целях выявления незаконно действующих радиодиаэлектронных средств, контроля обеспечения информационной безопасности на сети связи общего пользования мероприятия по контролю организуются и проводятся совместно с органами радиочастотной службы, правоохранительными органами и органами безопасности.

Задачи, выполняемые Федеральной службой по надзору в сфере связи, реализуются опытными и высококвалифицированными специалистами. Более 40% работников территориальных управлений Россвязьнадзора имеют стаж работы в области связи более 15 лет. Из общего количества работающих государственных инспекторов 5,5% имеют высшее и второе высшее образование, 78,4% – одно высшее образование и 16,1% – среднее специальное образование (из них 26,8% в настоящее время получают высшее образование без отрыва от производства).

Федеральная служба по надзору в сфере связи, осуществляя функции по контролю и надзору в сфере информационных технологий и связи, обеспечивает соблюдение установленных обязательных требований в сфере ИКТ при формировании на территории России единого информационного пространства и удовлетворении потребностей населения, бизнеса и государственных органов в доступных, надежных, качественных и безопасных услугах по поиску, получению, передаче, производству и распространению информации.