

ЗАДАЧИ НОВОГО ВРЕМЕНИ



ПЕРВЫЙ ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЭНЕРГЕТИКЕ, ТРАНСПОРТУ И СВЯЗИ
Владимир Лукич Горбачев

Отрасль информационно-коммуникационных технологий относится к числу наиболее динамично развивающихся отраслей экономики России. Ее эффективное и поступательное движение может стать одним из главных факторов подъема национальной экономики, роста деловой и интеллектуальной активности общества, укрепления авторитета страны в международном сообществе. Принятые более десяти лет назад законодательные акты, регулирующие данную сферу, уже не отвечают современному состоянию общественных отношений, по отдельным вопросам вступают в противоречие с более поздними законодательными актами, в том числе с Гражданским кодексом Российской Федерации. Существующая законодательная база не позволяет создать условия для развития экспортного потенциала России, благоприятного инвестиционного климата и высокой деловой активности. В основных задачах Комитета по энергетике, транспорту и связи Государственной Думы РФ – совершенствование законодательной базы отрасли, позволяющее разрешить многие проблемы как отрасли, так и экономики в целом.

В начале весенней сессии 2005 года в Государственной Думе заметно активизировалась законопроектная деятельность депутатского корпуса Комитета ГД по энергетике, транспорту и связи. 24 января 2005 года Председателем Комитета В.А. Язевым и первым заместителем Председателя Комитета ГД по энергетике, транспорту и связи В.Л. Горбачевым были внесены сразу три законопроекта: об электронной торговле, общем техническом регламенте об электромагнитной совместимости, а также новая редакция закона об электронной цифровой подписи.

Целью предлагаемого проекта федерального закона №132754-4 «Об электронной торговле» является обеспечение в Российской Федерации правовых условий для электронной торговли – предпринимательской деятельности по продаже товаров, выполнению работ и оказанию услуг, осуществляемой с использованием электронных сообщений.

Принятие законопроекта позволит ускорить темпы создания единого информационного пространства, улучшить эффективность взаимодействия всех участников электронной торговли. Как известно, построение единого информационного пространства осуществляется на базе Единой сети электросвязи, взаимодействие участников на которой происходит в соответствии с законодательством в области связи.

Вопросы развития информационных технологий и коммуникаций неразрывно связаны между собой и могут рассматриваться исключительно в комплексе. Именно этим объясняется активное участие Комитета в разработке данного законопроекта.

Вскоре, 31 января 2005 года, депутатами ГД В.Я. Комиссаровым, К.В. Ветровым и А.Н. Хайруллиным был внесен одноименный законопроект (№136018-4), одним из соисполнителей которого был определен Комитет по энергетике, транспорту и связи.

6 апреля 2005 года Комитет утвердил два заключения по указанным законопроектам, которые затем были переданы в Комитет по информационной политике, ответственный за указанные проекты.

Депутаты Комитета посчитали целесообразным поддержать концепции двух проектов федеральных законов №132754-4 «Об электронной торговле», внесенных депутатами Комитета В.Л. Горбачевым и В.А. Язевым, и №136018-4 «Об электронной торговле», внесенного депутатами Государственной Думы В.Я. Комиссаровым, К.В. Ветровым и А.Н. Хайруллиным, одновременно депутаты Комитета рекомендовали Государственной Думе принять указанные законопроекты в первом чтении. В настоящее время законопроекты находятся на стадии рассмотрения в первом чтении.

Появление новой редакции закона об электронной цифровой подписи было вызвано следующими обстоятельствами. Президентом Российской Федерации 10 января 2002 года был подписан Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи». Однако наличие целого ряда недостатков и пробелов правового регулирования использования электронной цифровой подписи не позволило на практике реализовать положения этого закона. Цель одноименного законопроекта (№132742-4), внесенного Комитетом, заключается в предоставлении необходимого и исчерпывающего пакета правовых условий использования электронной цифровой подписи в электронных документах, при соблюдении которых электронная цифровая подпись в электронном документе признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе.

Положения настоящего законопроекта гармонизированы с нормами международного права и законодательства зарубежных стран в сфере применения электронной цифровой подписи, при этом обеспечивается необходимость регламентации вопросов признания иностранных электронных цифровых подписей.

Кроме того, уже сегодня очевидной становится необходимость признания электронной цифровой подписи для более широкого круга юридических действий и документов, нежели это предусмотрено Гражданским кодексом РФ, который допускает ее использование только при заключении договоров и иных сделок. Так, с помощью электронной цифровой подписи уже сейчас удостоверяются разнообразные юридические документы, которые относятся не только к сделкам, но и, к примеру, уставные документы акционерных обществ, бюллетени для голосования на общем собрании акционеров и многие другие. Однако при рассмотрении законопроекта 1 февраля на Совете ГД было принято решение о возврате его авторам в связи с отсутствием заключения Правительства РФ, так как законопроект предполагает расходы за счет средств федерального бюджета.

Авторы проекта обратились в Правительство РФ с просьбой предоставить заключение. По состоянию на текущий период по просьбе Мининформсвязи продлен срок представления заключения Правительства РФ до 15 сентября 2005 года.

Необходимо учесть, что Правительство РФ в соответствии с планом своей законопроектной деятельности на 2005 год предполагает в декабре 2005 внести в ГД одноименный проект федерального закона. В качестве разработчиков выступают Мининформсвязи России, Минэкономразвития России и Минкультуры России.



Разработка и принятие общего технического регламента об электромагнитной совместимости предусмотрены Федеральным законом от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании». Настоящий законопроект направлен на предотвращение опасности для жизни и здоровья граждан, причинения вреда имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу и окружающей природной среде вследствие нарушения функционирования технических средств при воздействии электромагнитных помех.

О необходимости и актуальности принятия общих технических регламентов шла речь также и в Обращении Государственной Думы к Председателю Правительства Российской Федерации о первоочередных мерах по созданию и развитию системы технического регулирования в Российской Федерации в целях обеспечения безопасности жизни и здоровья граждан (постановление Государственной Думы от 17 ноября 2004 года №1165-IV ГД).

Публичное обсуждение проекта общего технического регламента было проведено в период с февраля по июнь 2004 года. В ходе публичного обсуждения методические подходы, требования и структура документа были одобрены. Проект общего технического регламента получил широкую поддержку научной общественности.

Принятие проекта федерального закона №132790-4 «Об общем техническом регламенте об электромагнитной совместимости» будет способствовать обеспечению устойчивого развития отечественной промышленности и конкурентоспособности продукции российских производителей.

Комитет был назначен соисполнителем по проекту, а ответственным – Комитет по промышленности, строительству и наукоемким технологиям. Однако решением Совета ГД от 7 апреля законопроект был снят с дальнейшего рассмотрения и возвращен авторам в связи с отсутствием заключения Правительства РФ. 15 апреля авторы направили законопроект в Правительство РФ, до настоящего времени заключение Правительства РФ так и не получено.

Необходимо отметить, что в Правительстве РФ на стадии разработки находится иной проект федерального закона об общем техническом регламенте об электромагнитной совместимости.

Волгоградской областной Думой 9 октября 2004 года в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О связи», в соответствии с которым на юридические лица помимо абонента-гражданина предлагается распространить право выбора системы оплаты, кроме того, оператору связи вменяется обязательное оборудование абонента прибором учета времени использования сети телефонной связи в случае применения повременной системы оплаты.

В заключении Комитета отмечается, что положение законопроекта о распространении права выбора системы оплаты на любого абонента, включая и коммерческие организации, вступает в противоречие с положением Гражданского кодекса Российской Федерации о равенстве участников гражданских правоотношений в части предоставления абонентам в одностороннем порядке права определения условий договора оказания услуг связи.

В случае установления нормы о выборе системы оплаты местных телефонных соединений абонентами – юридическими лицами (в том числе и коммерческими организациями) будут необоснованно ущемлены экономические права операторов связи. Результатом может стать замедление роста отрасли связи, уменьшение доходов операторов связи и, как следствие, уменьшение налоговых отчислений в бюджеты всех уровней.

Норма законопроекта об обязательном обеспечении абонентов приборами учета времени использования сети телефонной связи при введении повременной системы оплаты местных телефонных соединений представляется также необоснованной.

Кроме того, в проекте не определен источник финансирования разработки, установки и эксплуатации приборов. Вменить в обязанности оператора связи устанавливать каждому абоненту отдельный прибор нецелесообразно, поскольку затраты будут отнесены оператором связи на себестоимость, что повлечет за собой увеличение тарифов по предоставлению услуг связи.



Учитывая изложенное, Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи на своем заседании 9 февраля 2005 года не поддержал концепцию законопроекта и рекомендовал Государственной Думе отклонить указанный законопроект в первом чтении.

В заключениях Правительства Российской Федерации и Правового управления Аппарата Государственной Думы также содержатся замечания концептуального характера. Адрес Комитета поступили предложения и замечания от более чем 90 субъектов права законодательной инициативы.

На пленарном заседании 4 марта 2005 года депутаты Государственной Думы большинством голосов отклонили в первом чтении указанный проект федерального закона.

1 марта 2005 года в Государственной Думе РФ состоялись парламентские слушания по теме «О формировании законодательной базы, обеспечивающей опережающее развитие отрасли информационно-коммуникационных технологий», которые провел Комитет по энергетике, транспорту и связи совместно с Комитетом по информационной политике.

В ходе парламентских слушаний выступили министр информационных технологий и связи РФ Л.Д. Рейман, Председатель Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи В.А. Язев, Председатель Комитета ГД по информационной политике В.Я. Комиссаров, заместитель руководителя Федеральной службы по тарифам В.М. Евдокименко, академик РАН Е.П. Велихов, генеральный директор ОАО «Связьинвест» В.Н. Яшин, президент ОАО «Мобильные ТелеСистемы» В.В. Сидоров, и.о. генерального директора ФГУП «НИИ Радио» В.В. Бутенко, председатель исполкома Ассоциации документальной электросвязи А.С. Кремер, президент НП «РУССОФТ» В.Л. Макаров, руководители телекоммуникационных компаний и ассоциаций в сфере информационных технологий и связи, отраслевых научных организаций.

Участники парламентских слушаний обсудили состояние и перспективы формирования законодательной базы, обеспечивающей опережающее развитие отрасли информационно-коммуникационных технологий.

Участники слушаний отметили, что существующая законодательная база не позволяет создать условия для развития экспортного потенциала России, благоприятного инвестиционного климата и высокой деловой активности.

Решение этих проблем требует совершенствования государственного управления отраслью, определения оптимальных задач и принципов государственной политики ее развития на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Необходимо обновление действующей законодательной базы, а также принятие законодательства об особых экономических зонах, в части выработки правовых механизмов деятельности технопарков, защите интеллектуальной собственности, создание особых налоговых и таможенных режимов для высокотехнологичных зон, способствующих формированию современной инфраструктуры информационного сектора экономики, привлечению инвестиций в отрасль.

Участники слушаний рекомендовали:

Правительству Российской Федерации в первоочередном порядке разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «Об информации, информатизации и защите информации» (новая редакция), проект федерального закона «О праве на информацию», проект федерального закона «Об информации персонального характера» и проекты федеральных законов: о внесении изменений и дополнений в федеральные законы «О средствах массовой информации», «О рекламе», в части, касающейся развития и использования современных информационно-коммуникационных технологий; подготовить изменения в подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы лицензирования деятельности в области услуг связи для целей кабельного и эфирного вещания; разработать нормативный правовой акт по вопросу регулирования реализации на сети связи общего пользования модели виртуального оператора (VNO); разработать правовой механизм, регламентирующий право абонента (при смене оператора связи) на сохранение номера, выделенного ему оператором сети подвижной радиотелефонной связи при заключении договора оказания услуг подвижной радиотелефонной связи; разработать и утвердить комплексную государственную Программу разви-



тия (поддержки) отрасли ИКТ; разработать и внести в Государственную Думу новую редакцию проекта федерального закона «О почтовой связи».

Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации совместно с Правительством Российской Федерации ускорить рассмотрение внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов: «Об электронной торговле», «Об электронной цифровой подписи», «Об общем техническом регламенте об электромагнитной совместимости»; подготовить изменения и дополнения в Налоговый кодекс Российской Федерации; дополнить статью 10 Федерального закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» нормой об обязательном создании изготовителем (исполнителем, продавцом) информационно-справочной системы с использованием ИКТ для предоставления потребителю оперативной информации о качестве и потребительских свойствах товара (работ, услуг).

Участникам парламентских слушаний и членам российского инфокоммуникационного сообщества считать целесообразным осуществлять постоянное взаимодействие, использовать опыт и возможности отраслевых некоммерческих объединений и саморегулируемых организаций в вопросах формирования и координации рынка ИКТ, выработке норм технического регулирования и на других направлениях.

18 апреля 2005 года Комитет рассмотрел проект федерального закона №159989-4 «О внесении изменений и дополнений в федеральные законы «О связи», «Об оперативно-розыскной деятельности» и Уголовный кодекс Российской Федерации» (в части контроля операторами сотовой связи международных идентификаторов мобильных телефонов), внесенный 11 апреля 2004 года Законодательным Собранием Пермской области.

Решением Совета Государственной Думы от 21 апреля 2005 года дальнейшее рассмотрение законопроекта было отложено в связи с отсутствием официальных отзывов Правительства Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, о чем и проинформировал Комитет Законодательное Собрание Пермской области.

Принимая во внимание актуальность и важность задачи, поставленной Президентом Российской Федерации в ходе визита 11 января 2005 года в г. Новосибирск, разработки инновационной модели развития отечественной экономики на базе опережающих темпов развития информационно-коммуникационных технологий, Комитет в своем решении 19 января 2005 года посчитал целесообразным пригласить на «правительственный час» министра информационных технологий и связи Российской Федерации Леонида Дододжоновича Реймана для информирования депутатов Государственной Думы о реализации государственной политики в области развития информационно-коммуникационных технологий.

Анализ принципиальных положений доклада министра и его ответы на вопросы в рамках «правительственного часа» 20 апреля 2005 года позволили определить основные направления государственной политики в области развития этой отрасли:

- обеспечение растущих потребностей населения и организаций в современных информационно-коммуникационных технологиях, а также создание условий широкого распространения и эффективного использования этих технологий в социально-экономической сфере и государственном управлении;
- создание адекватной законодательной базы, обеспечивающей правовое регулирование деятельности в отрасли и благотворно влияющей на возможность появления новых перспективных технологий;
- разработка эффективных механизмов государственного управления, способствующих развитию отрасли.

Отмечая достижения отрасли за последние годы, в то же время в докладе и ряде выступлений депутатов были подняты проблемы, тормозящие развитие отрасли. Прежде всего речь идет о так называемом цифровом разрыве вследствие неравномерности развития инфокоммуникационной структуры в различных регионах страны.



Отмечалось, что в одной трети населенных пунктов России до сих пор отсутствует связь. С целью решения столь злободневной проблемы в новом законе «О связи» был предложен механизм универсального обслуживания, предполагающий начиная уже с 2005 года формирование специального резерва для покрытия расходов за счет обязательных отчислений операторов связи.

Однако из-за отсутствия соответствующего нормативного правового акта в настоящее время реализовать этот механизм не удастся. Вызывает тревогу, что до сих пор из 38 нормативных правовых актов, необходимых для реализации основных положений Закона «О связи», вступили в силу лишь 17.

Не потеряла своей актуальности и проблема развития сельской связи. Отсутствие действенного механизма финансирования Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года» по телефонизации села не позволяет достичь поставленных целей.

В 2005 году, в год 60-летия со дня Победы в Великой Отечественной войне, необходимо, чтобы все инвалиды и участники войны дождались в своем доме телефонного звонка. Считаем, что дело чести связистов выполнить ранее взятые на себя обязательства ко Дню Победы.

Было привлечено внимание к вопросам финансирования почтовой связи. Одной из основных причин, препятствующих успешному реформированию федеральной почтовой связи, является недостаточное возмещение за счет средств федерального бюджета расходов организаций федеральной почтовой связи на оказание универсальных услуг почтовой связи. В связи с этим срочно требуется принятие экстренных мер по сохранению общенациональной сети почтовой связи.

Серьезную озабоченность депутатов вызывает также состояние телерадиосети Российской Федерации, содержание и формы реализации государственной политики в этой сфере. Считаем необходимым принятие срочных мер по ее поддержке.

Комитет привлек внимание к проблемам, тормозящим активное использование достижений отечественной промышленности в области разработки и производства современных средств связи.

Отмечая масштабы достигнутых результатов отрасли, депутаты поддержали предложенную Мининформсвязи программу действий по обеспечению опережающего развития информационно-коммуникационных технологий, одновременно было предложено вновь вернуться к этим вопросам и рассмотреть их, а также ход выполнения программы действий Мининформсвязи через год в рамках «правительственного часа».

В конце апреля депутатом Комитета М.Л. Коробовым был внесен законопроект, предлагающий дополнить статью 54 Федерального закона «О связи» положением об отмене тарификации входящих вызовов абоненту-гражданину при повременной системе оплаты. В начале мая в состав авторов включились депутаты Комитета В.А. Язев и В.Л. Горбачев. Авторы считают, что данной нормой обеспечивается защита прав потребителей, прежде всего социально слабозащищенных. В настоящее время законопроект направлен субъектам права законодательной инициативы для подготовки ими замечаний и предложений к рассмотрению в первом чтении.

Членами Экспертного совета при Комитете был подготовлен проект парламентского запроса Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову по проблеме возмещения расходов операторам связи за прошлые годы. 12 мая 2005 года абсолютным большинством голосов на пленарном заседании было принято постановление Государственной Думы «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову «О возмещении операторам связи расходов, понесенных ими в связи с оказанием услуг связи организациям и учреждениям, финансируемым из федерального бюджета, а также пользователям услугами связи, имеющим льготы по их оплате». В настоящее время ответ из Правительства Российской Федерации в Государственную Думу поступил и изучается в Комитете.

12 мая 2005 года на заседании Комитета депутаты Государственной Думы одобрили инициативу Министерства по информационным технологиям и связи Российской Федерации об образовании Государственной комиссии по федеральной связи, принимая во внима-



ние, что деятельность указанной комиссии будет направлена на координацию действий федеральных органов исполнительной власти по созданию условий для оказания услуг связи, развитие инфраструктуры связи на территории Российской Федерации, обеспечение ее интеграции с международными сетями связи, соответствие нуждам государственного управления, обороны страны, безопасности и правопорядка.

При этом было признано целесообразным предусмотреть возможность участия в работе указанной комиссии депутатов Государственной Думы.

Свое решение депутаты Комитета направили в Правительство Российской Федерации.

В соответствии с планом работы Комитета 7 июня 2005 года депутаты – члены Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи совместно с депутатами – членами профильных комитетов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации провели семинар-совещание на тему «О проблемах законодательного регулирования деятельности в сфере информационных технологий и связи». В совещании приняли участие представители органов государственной власти из более чем 50 регионов Российской Федерации, члены Совета Федерации, руководство Министерства информационных технологий и связи РФ и других органов исполнительной власти, а также представители компаний и различных общественных объединений – ассоциаций в сфере телекоммуникаций, средств связи и информационных технологий.

Цель проведения этого совещания – обсуждение проблем законодательного регулирования развития отрасли, как это видится из центра и регионов, обмен мнениями о возможных путях решения этих проблем и прямой диалог со специалистами в сфере информационных и коммуникационных технологий.

В начале заседания с докладом о законопроектной деятельности Комитета выступил депутат Комитета М.Л. Коробов. В своем выступлении депутат уделил большое внимание результатам деятельности секции по информационным технологиям и связи Экспертного совета при Комитете. В частности, была освещена работа секции по подготовке парламентского запроса по задолженностям операторам связи, функционированию рабочей группы по разрешению проблемы, связанной с оформлением вещных прав на земельные участки, используемые для размещения линий связи. Решением указанной проблемы является установление публичного сервитута в отношении земельных участков, используемых для размещения линий связи.

Деятельность другой рабочей группы сконцентрирована по разрешению проблем, возникающих в связи с применением операторами связи налогового законодательства. В настоящее время по результатам работы секции совместно с Правовым управлением Аппарата Государственной Думы подготовлен обширный аналитический материал, размещенный в очередном периодическом издании Государственной Думы «Аналитический вестник». Готовятся конкретные законодательные предложения в ряд действующих законов.

Большой интерес вызвали выступления региональных законодателей из Новосибирска, Ульяновской и Пензенской областей, а также Краснодарского края. Свои предложения по вопросам законодательного регулирования деятельности в сфере информационных технологий и связи депутаты передали для рассмотрения в Комитет.

Внимание участников совещания привлекли также выступления генерального директора ОАО «Связьинвест» В.Н. Яшина, руководителей отраслевых ассоциаций А.Е. Крупнова, В.А. Докучаева и В.В. Бутенко, председателя ЦК профсоюзов работников связи РФ А.Г. Назейкина, а также заместителя генерального директора ОАО «МГТС» А.Ю. Гончарука. Представители отрасли изложили свои позиции по вопросам тарифной политики государства, предоставления широкого спектра услуг нового поколения, в части нерегулированности земельных отношений при эксплуатации объектов связи, развития малого и среднего бизнеса в производстве отечественных средств связи и, наконец, повышения эффективности управления радиочастотным спектром, прежде всего конверсии радиочастотного спектра.



За отчетный период депутаты Комитета неоднократно в своих выступлениях в центральных и региональных средствах массовой информации излагали позиции по различным проблемам развития отрасли. Все затрагиваемые вопросы и деятельность Комитета в конечном итоге направлены на создание условий для динамичного развития информационных технологий и связи не только в Москве, но и во всех регионах России.