

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И СВЯЗЬ: ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ



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

2005 год отмечен динамичным развитием отрасли информационных технологий и связи. Объем рынка услуг связи, по предварительным данным, составил 710,0 млрд. рублей, или 131,4%, что более чем в пять раз превышает общие темпы роста экономики Российской Федерации. Объем рынка информационных технологий оценивается примерно в 310 млрд. рублей, что на 20% больше по сравнению с предыдущим годом. В России сегодня постоянно увеличивается территория охвата мобильной связью, продолжается активное распространение, подвижной и рост количества абонентов фиксированной связи. Более 22 млн. человек являются пользователями сети Интернет, широко распространены пункты коллективного доступа в сеть Интернет в отделениях ФГУП «Почта России». Российские телекоммуникации представляют все больший интерес для инвесторов, что позволило значительно увеличить их вклад во внутренний валовой продукт (ВВП), который сегодня достигает 5%. Динамика реального объема произведенного ВВП в отрасли связи и телекоммуникаций является самой большой: в 2004 году рост составил около 107%, в 2005-м – более 111%. В настоящее время важность отрасли связи для российской экономики заключается в том, что именно она может сыграть одну из ключевых ролей в достижении качественного роста валового внутреннего продукта страны. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) должны стать в России одним из определяющих факторов экономического роста.

Высокие темпы развития отрасли связи, активное внедрение информационных технологий, высокая конкуренция на рынке услуг требуют постоянного обсуждения вопросов, связанных с проблемами правового регулирования ее деятельности. Действующее законодательство уже не может быть применимо к новым отношениям, возникающим на рынке инфокоммуника-

ций, а в ряде случаев тормозит развитие отрасли в целом. Поэтому вопросы правового регулирования бурно развивающегося отечественного телекоммуникационного рынка находятся в центре внимания российских парламентариев. В связи с этим Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи проводит работу по совершенствованию законодательной базы, позволяющей обеспечить доступ граждан к самому широкому спектру информационно-коммуникационных услуг, а также развитию экспортного потенциала России, благоприятного инвестиционного климата и высокой деловой активности.

1 января 2004 года вступил в силу базовый Федеральный закон «О связи», призванный полностью обновить систему регулирования отрасли связи и содержащий ряд кардинально новых положений, способствующих либерализации и динамичному развитию рынка. Данный закон является сбалансированным законодательным актом, отвечающим интересам граждан, бизнеса и государства, и помимо задачи экономического развития имеет серьезную социальную составляющую. Законом установлено право всех жителей России на доступ к связи, независимо от их места жительства. Не должно быть различий в возможностях реализации данного права между жителями крупных городов и отдаленных населенных пунктов, в том числе в сельской местности. С помощью системы универсального обслуживания (гарантированный государством минимальный набор услуг связи для населения в виде телефонной связи через таксофон и доступа в Интернет) предполагается ускорить решение проблемы телефонизации около 42 000 населенных пунктов. В каждом из них планируется установить не менее одного таксофона с обеспечением бесплатного доступа к экстренным оперативным службам. Удаленность таксофона от пользователей не должна превышать одного часа пути без использования транспорта. В поселениях с населением не менее пятисот человек должен быть создан как минимум один пункт коллективного доступа к сети Интернет.

Закон «О связи» поможет отрасли уже в ближайшие годы выйти на мировой уровень работы. Однако, как следует из анализа развития отрасли в 2004–2005 годах, в закон требуется внести ряд поправок.

На протяжении 2005 и в начале 2006 года Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи вел активную работу в сфере информационных технологий и связи одновременно по нескольким ключевым направлениям: в сфере законопроектной работы, организации и проведении публичных мероприятий Комитета, а также заседаний Секции Экспертного совета при Комитете и рабочих групп по некоторым вопросам отраслевого развития. В условиях начавшейся реализации новой редакции Федерального закона «О связи» заметно активизировался нормотворческий процесс в информационной сфере. Принятые более 10 лет назад законы сегодня вступают в противоречие с новым законодательством, и это крайне негативно влияет на правоприменительную практику. В целях исправления сложившейся ситуации в 2005 году было выдвинуто несколько важных инициатив, направленных на совершенствование системы нормативного регулирования отрасли и рынка ИКТ. Члены Комитета приняли активное участие в этом процессе в качестве авторов, разработчиков либо экспертов законопроектов.

В числе наиболее значимых инициатив в области развития отраслевого законодательства следует выделить проект закона «Об электронной торговле», новую редакцию закона об электронной цифровой подписи, а также о внесении изменения в статью 54 Федерального закона «О связи». По рекомендации Комитета 16 декабря 2005 года Государственная Дума ФС РФ ратифицировала Соглашение между Правительством РФ и Международным союзом электросвязи об учреждении в России зонального представительства этой организации. Создание представительства будет иметь не только политическое, но и экономическое, а также техническое значение. Важность Соглашения заключается в усилении роли России при выработке стратегических решений по вопросам развития информационно-коммуникационных технологий в государствах-участниках СНГ, формировании скоординированной позиции государств-участников на международных форумах в области электросвязи, укрепления их положения на мировом рынке услуг связи. Соглашение актуально и в рамках проводимого



по инициативе Международного союза электросвязи второго этапа Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. С экономической и технической точек зрения оно будет способствовать полноценному участию Российской Федерации в глобальном информационном сообществе, а также преодолению технологических различий с развитыми странами мира. Россия получит возможность привлечения средств из различных фондов в здравоохранение, образование и другие отрасли при выполнении социально значимых проектов с использованием информационно-коммуникационных технологий. Данный документ получил одобрение Совета Федерации ФС РФ и 10 января 2006 года был подписан Президентом Российской Федерации.

Основной целью проекта федерального закона «Об электронной торговле» является выработка четких правил регулирования правоотношений в этом бурно растущем секторе российской экономики и установлении общих требований к участникам электронной торговли, что крайне необходимо для ее нормального функционирования. Концепция законопроекта получила одобрение членов Комитета по энергетике, транспорту и связи, но не была поддержана профильным Комитетом Государственной Думы по информационной политике, рекомендовавшим авторам доработать документ.

Появление новой редакции закона «Об электронной цифровой подписи» было вызвано недостатками правового регулирования отношений, связанных с использованием электронной цифровой подписи (ЭЦП). Существующие пробелы в законодательстве не позволяли на практике реализовать положения действующего закона. Предлагаемый законопроект должен создать необходимые правовые условия использования ЭЦП в электронном документообороте, при соблюдении которых она признается равнозначной собственноручной подписи в документе на бумажном носителе. При рассмотрении законопроекта 1 февраля 2005 года на Совете Государственной Думы ФС РФ было принято решение вернуть его авторам в связи с отсутствием заключения Правительства РФ, которое давно планирует внести в Госдуму соответствующий проект федерального закона.

Весной 2005 года Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, принимая во внимание актуальность и социальную значимость правового регулирования отношений, связанных с оказанием услуг телефонной связи, выступил с предложением дополнить статью 54 Федерального закона «О связи» положением об исключении оплаты входящих звонков. Поправки дополняют закон распространенной во всем мире нормой – «платит звонящий» (СРР – Calling Party Pays), что означает оплату телефонного соединения только за счет вызываемого абонента. Данная поправка не совсем отвечает интересам операторов сотовой связи, но этот шаг был необходим. Таким образом, государство способствует обеспечению баланса между заинтересованностью в получении прибыли операторами и интересами пользователей услугами связи. Указанный принцип оплаты представляется более справедливым для большинства пользователей услуг телефонной связи. Кроме того, эта мера повысит доступность услуг телефонной связи для населения. Принятие законопроекта в первом чтении состоялось 2 ноября 2005 года. При подготовке законопроекта ко второму чтению в адрес Комитета поступило более 20 отзывов в его поддержку. В процессе подготовки документа ко второму чтению было предложено детализировать случаи, когда входящий звонок подлежит оплате. Установление телефонного соединения с помощью телефониста будет оплачено за счет вызываемого лица. Этим смогут воспользоваться, например, военнослужащие срочной службы и люди, находящиеся в служебных командировках.

В законопроекте также регламентирован порядок телефонных соединений с использованием кодов доступа к услуге электросвязи, которые активно используются при телевизионных голосованиях и информационно-справочном обслуживании. Наиболее востребованными в России сегодня являются услуги связи, которые оказываются при наборе кодов группы «800» и применяются при проведении всевозможных «горячих линий». Расчеты с оператором в этом случае осуществляет заказчик «горячей линии», а для всех звонящих эта услуга бесплатна.



Оплачивать телефонное соединение будет и абонент, находящийся за пределами территории субъекта Российской Федерации, где ему был выделен телефонный номер. Это актуально только для абонентов подвижной связи. Для сетей подвижной радиотелефонной связи характерна ситуация, когда абонент может воспользоваться услугами связи другого оператора связи (роуминг), с которым у него договор не заключен. При этом плата за входящее телефонное соединение является оправданной, поскольку оператор оплачивает установление телефонного соединения от узла связи своей сети до узла связи оператора, в зоне действия сети которого абонент находится в данный момент. Тем не менее в соответствии с уточненной редакцией текста законопроекта оператор может установить в договоре бесплатность входящего телефонного соединения. Принятие законопроекта во втором чтении состоялось 23 декабря 2005 года. 8 февраля 2006 года во время пленарного заседания Государственной Думы ФС РФ абсолютным большинством голосов (при двух воздержавшихся) был принят в третьем чтении Федеральный закон «О внесении изменения в статью 54 Федерального закона «О связи», 22 февраля он был одобрен Советом Федерации и 3 марта подписан Президентом РФ. Норма бесплатности входящих звонков вступает в силу с 1 июля 2006 года.

Динамичность развития телекоммуникационного рынка требует регулярного внесения изменений в действующее законодательство. В России сегодня актуальна проблема похищенных мобильных телефонов. В связи с этим в Комитет поступили два альтернативных законопроекта из Пермской и Свердловской областей, регламентирующих порядок отключения похищенных мобильных телефонов и установления уголовной или иной ответственности за изменение или подделку международного идентификатора мобильного телефона.

В центре внимания членов Комитета находится проблема переполнения российского рынка мобильных телефонов контрафактными аппаратами, которые запрещены для применения в Европе, наносят вред здоровью человека и экологически опасны. В настоящее время доля «серого» рынка в сегменте бытовой техники и мобильных телефонов достигает 85%.

Не менее актуальными являются вопросы реализации Федерального закона «О техническом регулировании» и новая редакция общего технического регламента об электромагнитной совместимости. Данный 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.

Комитет занимает активную позицию по отстаиванию интересов работников отрасли связи. При рассмотрении в Государственной Думе ФС РФ бюджета Пенсионного фонда РФ на 2006 год удалось добиться отклонения поправки, предлагающей значительное сокращение тарифов доставки пенсий и пособий организациями ФГУП «Почта России», что могло ухудшить и без того тяжелое финансовое положение персонала почтовой службы.

При рассмотрении законопроекта «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» совместно с членами Совета Федерации удалось найти разумный компромисс в части изменения редакции статьи 51 Федерального закона «О связи», посвященной вопросам оказания услуг связи для государственных или муниципальных нужд.

25 ноября 2005 года депутаты Государственной Думы ФС РФ приняли в первом чтении внесенные Правительством РФ проекты законов: «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке данных», «О персональных данных» и «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Конвенция и разработанный в качестве развития ее базовых положений проект закона «О персональных данных» должны обеспечить физическому лицу необходимые правовые гарантии в отношении сбора, хранения и обработки персональных данных, защитить их от несанкционированного



использования. Комитет по энергетике, транспорту и связи подготовил заключение на этот законопроект и рекомендовал Государственной Думе ФС РФ принять его в первом чтении с учетом предложенных поправок технического характера.

Ко второму чтению был подготовлен поддержанный Комитетом проект закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации», который предлагает новое концептуальное решение основных вопросов, имеющих существенное значение для обеспечения развития информационных отношений и инфокоммуникационных технологий.

Важной формой деятельности Комитета по энергетике, транспорту и связи является организация и проведение публичных мероприятий. Комитет выступил организатором таких мероприятий, как тематические парламентские слушания, «круглые столы», семинары и совещания, посвященные обсуждению наиболее важных вопросов развития законодательной базы отрасли связи и ИКТ, проблем регулирования в этой сфере. Среди главных тем – необходимость обновления действующей законодательной базы, выработка правовых механизмов деятельности технопарков, защита интеллектуальной собственности, создание особых налоговых и таможенных режимов для высокотехнологичных зон.

Одно из мероприятий было посвящено состоянию и перспективам развития современного рынка услуг связи в условиях возросшей конкуренции и законодательному регулированию деятельности субъектов естественных монополий в области связи. В нем приняли участие депутаты Государственной Думы ФС РФ, члены Совета Федерации ФС РФ, представители Министерства информационных технологий и связи РФ, Федеральной службы по тарифам, Федеральной антимонопольной службы и других федеральных органов исполнительной власти, ФГУП «Почта России», ведущих телекоммуникационных компаний, ряда общественных организаций в сфере информационно-коммуникационных технологий.

В начале 1990-х годов отрасль связи в целом обладала качествами естественной монополии. Развитие информационных технологий последнего десятилетия и изменения в отечественной экономике превратили ее в одну из самых перспективных. Немалую роль в этом сыграла демонополизация рынка связи после вступления в силу в 2004 году новой редакции Закона «О связи». Однако законодательство до сих пор рассматривает отрасль ИКТ как «естественную монополию», что уже не соответствует действительности. По основным экономическим признакам на отдельных сегментах рынка услуг признаки естественной монополии утрачены – предложения телекоммуникационных услуг формируются целым рядом операторов связи, нет барьеров для выхода на рынок новых операторов. Участники «круглого стола» обсудили состояние и перспективы развития современного рынка услуг связи в условиях возросшей конкуренции и пути повышения эффективности функционирования на этом рынке операторов связи, признаваемых в настоящее время субъектами естественных монополий. В ходе дискуссии отмечалось, что государственный контроль в отрасли связи, как и в других сферах экономики, направлен на своевременное выявление и пресечение злоупотреблений хозяйствующих субъектов, обеспечение эффективного использования ресурсов и экономического роста в интересах населения.

Совершенствование правового регулирования в области естественных монополий должно учитывать технические, технологические, социальные, экономические, отраслевые и региональные особенности предоставления услуг связи. На повестке дня уже стоят такие актуальные вопросы, как переход к предельному ценообразованию и методам нетарифного регулирования (постепенный отказ от установления фиксированных цен на услуги связи для конечных пользователей), обеспечение недискриминационного доступа к ключевым элементам сети связи операторов, занимающих существенное положение на рынке, ликвидация перекрестного субсидирования. С учетом перспектив развития рынка особое значение приобретает государственное регулирование тарифов на межоператорские услуги присоединения и пропуска трафика. Пересмотр практики естественномонопольного регулирования в сфере услуг связи должен сопровождаться анализом рынка услуг связи с целью определения необходимых мер правового



и экономического характера по предупреждению недобросовестной конкуренции и действий, снижающих эффективность функционирования естественномонопольных секторов.

Проблема регулирования естественных монополий в сфере связи вызывает большой интерес прежде всего у участников рынка услуг связи и у регуляторов этого рынка, она с каждым днем становится все более острой и требует решения. Таким решением должен стать плавный переход к конкурентному рынку и изменение принципов регулирования деятельности операторов связи, занимающих монопольное положение на рынке услуг связи, которые позволят повысить качество и спектр предоставляемых услуг связи и сделать их доступными для пользователя в городе и на селе.

По итогам работы «круглого стола», который состоялся 6 декабря 2005 года, Комитету Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи рекомендовано сформировать рабочую группу в целях изучения состояния рынка услуг связи и подготовки предложений по совершенствованию регулирования естественных монополий в сфере услуг связи на основе Секции по информационным технологиям Экспертного совета при Комитете с участием представителей Мининформсвязи России, Минэкономразвития России, Федеральной службы по тарифам, Федеральной антимонопольной службы, иных заинтересованных министерств и ведомств, некоммерческих объединений, профильных научных и образовательных организаций. Комитет создал указанную рабочую группу и утвердил ее состав с учетом поступивших предложений.

В апреле 2006 года планируется проведение «круглого стола» на тему: «О законодательном обеспечении и приоритетах государственной инновационной политики в области развития российских ИТ-парков».

18 января 2006 года по предложению Комитета по энергетике, транспорту и связи на заседании Государственной Думы ФС РФ в рамках «Правительственного часа» по блоку вопросов «Информационные технологии и связь» были заслушаны сообщения на тему «О развитии современных информационно-коммуникационных услуг для населения, обеспечении защиты информации и совершенствовании инфраструктуры связи Российской Федерации». На этом заседании с информацией выступили министр информационных технологий и связи РФ Леонид Рейман, руководитель Федерального агентства по информационным технологиям Владимир Матюхин и руководитель Федерального агентства связи Андрей Бескоровайный. В своих выступлениях представители Правительства РФ проинформировали парламентариев об итогах деятельности отрасли связи за 2005 год, уровне развития современных информационно-коммуникационных услуг для населения, а также о прогнозах развития отрасли на следующий год и приоритетных целях государственной политики в области развития телекоммуникационной сферы.

Комитет по энергетике, транспорту и связи поддержал предложения Мининформсвязи России по использованию информационно-коммуникационных технологий при реализации национальных проектов, а также по цифровизации сети телерадиовещания и по превращению традиционной почты в национального логистического и финансового оператора. Сегодня в связи с растущей потребностью населения и организаций в услугах в области информации и связи очевидна необходимость создания условий для их распространения и обеспечения граждан возможностью доступа к самому широкому спектру информационно-коммуникационных услуг. Члены Комитета отметили, что в 2005 году министерству удалось преодолеть отставание в подготовке нормативных правовых актов, необходимых для реализации основных положений Закона «О связи».

Либерализация рынка связи создает предпосылки для развития новых видов услуг, поэтому актуальной становится правовая регламентация новых видов операторской деятельности. Несмотря на большую позитивную роль, которую играет базовый Закон «О связи», он не может охватить все правоотношения в области связи, потребность в которых давно назрела. Необходима активизация работы по завершению подготовки новой редакции закона «О почтовой связи», внесению законопроекта о техническом регламенте, выдвижению законодательных инициатив



в целях развития отечественного производства и продвижения российской продукции на внутренний и мировой рынки информационных и коммуникационных технологий.

Депутаты задали министру информационных технологий и связи РФ Леониду Рейману ряд вопросов: о состоянии и перспективах отечественного рынка услуг почтовой связи; о цифровом телевидении в России; о подключении школ к Интернету; о проблемах телефонизации сельских населенных пунктов и оказания универсальной услуги связи, обеспечения очередников телефонами, ликвидации спаренных телефонов; о внедрении электронной цифровой подписи, электронного документооборота и паспорте нового поколения; о поддержке отечественных производителей оборудования и информационных технологий; о защите информации в системе связи; о льготах для инвалидов по слуху, пользующихся мобильной связью, на отправку SMS-сообщений; о запуске новых спутников связи. Высказанные во время «Правительственного часа» замечания и предложения позволяют Министерству информационных технологий и связи РФ продолжить конструктивную работу по выработке государственной политики в области информационно-коммуникационных услуг для населения и организаций, что будет способствовать развитию экономики, деловой активности и откроет новые возможности для создания в России гражданского общества.

Активная работа ведется Секцией Экспертного совета по информационным технологиям и связи при Комитете по энергетике, транспорту и связи. Секция является постоянно действующим рабочим органом Экспертного совета. Ее основными задачами являются: анализ практики применения законодательства в сфере информационных технологий и связи; разработка рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства в сфере информационных технологий и связи; экспертная оценка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, находящихся на рассмотрении Комитета или относящихся к вопросам совместного ведения Комитета с иным комитетом Государственной Думы ФС РФ; организация и проведение экономико-правовых исследований в сфере информационных технологий и связи. В состав Секции входят ведущие эксперты и специалисты в области информационных технологий и связи, представители государственных органов, руководители ведущих телекоммуникационных компаний России, ведущие ученые и руководители научно-исследовательских организаций. Члены Секции принимают активное участие в формировании предложений, касающихся направлений ее деятельности, высказывают свою позицию по актуальным и приоритетным проблемам, которые требуют обсуждения и экспертной оценки. Для выступления на заседаниях Секции приглашаются представители Мининформсвязи России, иных министерств и ведомств, авторитетные специалисты и эксперты в области информационно-телекоммуникационных технологий.

Помимо общей экспертной оценки, которую получают вопросы и проблемы, рассматриваемые в рамках повестки дня очередных заседаний, важной составной частью деятельности Секции является создание рабочих групп в целях более углубленного изучения актуальных вопросов законодательного регулирования в сфере информационных технологий и связи, а также разработки предложений по совершенствованию действующего законодательства. Формирование рабочих групп осуществляется с учетом особенности темы и объема поставленных задач. К участию в их работе привлекаются не только члены Секции, но и представители органов государственной власти, представители отраслевых некоммерческих объединений, научных и образовательных учреждений. Экспертные заключения и предложения, разработанные рабочими группами, выносятся на рассмотрение Секции.

К числу значимых результатов работы Секции относится экспертная оценка проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Это проекты федеральных законов, находящихся на рассмотрении Комитета по энергетике, транспорту и связи, или иные нормативные правовые акты, относящиеся к компетенции Комитета. На обсуждение Секции выносятся также законопроекты на стадии подготовки их к внесению в Государственную Думу, а также другие документы, затрагивающие интересы различных субъектов (операторов связи,



потребителей услуг связи, производителей телекоммуникационного оборудования и других) в сфере информационных технологий и связи.

7 февраля 2006 года на заседании Секции по информационным технологиям и связи обсуждались вопросы применения Закона «О связи». В заседании приняли участие члены Секции, представители Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации, ведущих телекоммуникационных компаний и ассоциаций, представители аппарата Комитета. Участники встречи подвели итоги законопроектной деятельности Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи в сфере информационных технологий и связи в 2005 году, обсудили вопросы практического применения Федерального закона «О связи» и предварительные планы законопроектной работы Комитета и Секции ЭС на весеннюю сессию 2006 года, заслушали отчеты о деятельности рабочих групп, сформированных при Секции по информационным технологиям и связи в 2005 году. Одним из итогов заседания Секции стало решение о создании рабочей группы по анализу практики применения и подготовке предложений по совершенствованию Федерального закона «О связи».