

# НАДЗОР В СФЕРЕ СВЯЗИ: ПРАКТИКА ВЫСОКИХ ТРЕБОВАНИЙ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО НАДЗОРУ В СФЕРЕ СВЯЗИ  
Валерий Николаевич Бугаенко

Федеральная служба по надзору в сфере связи (Россвязьнадзор) – один из действенных инструментов реализации государственной политики в сфере информационных технологий и связи, регулирования рынка инфокоммуникационных технологий (ИКТ).

Для реализации Федерального закона от 07.07.2003 №126-ФЗ «О связи» Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации был подготовлен большой пакет нормативных правовых актов: постановлений Правительства Российской Федерации и приказов министерства. В них устанавливаются нормы и требования по широкому спектру положений Федерального закона «О связи», относящиеся к:

- лицензированию деятельности по оказанию услуг в области связи;
- системе подтверждения соответствия средств связи и требованиям к окончательному оборудованию;
- реализации механизма универсального обслуживания;
- вопросам присоединения, построения телефонной сети связи общего пользования, порядка пропуска трафика;
- правилам оказания различных видов услуг связи;
- государственному регулированию цен на услуги присоединения и пропуска трафика.

Выполнение положений этих актов – гарантия стабильного развития отрасли, продвижения страны к развитому информационному обществу.

Обеспечение повсеместного выполнения этих требований, соблюдение их всеми участниками рынка ИКТ – основное направление деятельности Россвязьнадзора и его территориальных органов.

В основе практической деятельности Россвязьнадзора лежат правовая, организационная, техническая, методическая и информационная составляющие.

Важнейшая из них – *правовая*. Она включает в себя федеральные законы, нормативные правовые акты, определяющие:

- обязательные требования в области связи. В первую очередь – федеральные законы «О связи», «О почтовой связи» и принятые в соответствии с ними постановления Правительства Российской Федерации и приказы Мининформсвязи России;
- полномочия Россвязьнадзора по надзору и контролю за выполнением этих требований, процедуры реализации полномочий, в том числе и административного плана. Следует особо выделить Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи (утверждено постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 №318) и Порядок осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи (утвержден постановлением Правительства РФ от 2.03.2005 №110), нормативные правовые акты, связанные с ведением реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования (приказ Мининформсвязи России от 19.05.2005 №55) и с рассмотрением обращений операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия (приказ Мининформсвязи России от 10.11.2005 №127).

В настоящее время Правительством Российской Федерации установлены следующие полномочия Россвязьнадзора, в рамках которых контролируются и непосредственно реализуются нормы и требования в области ИКТ:

- государственный надзор и контроль за осуществлением деятельности в области ИКТ;
- лицензирование деятельности в области оказания услуг связи;
- государственное регулирование цен на услуги присоединения и по пропуску трафика;
- регистрационные и разрешительные функции;
- инспекционные функции в системе подтверждения соответствия в области связи.

К *организационной* основе относятся структурные подразделения центрального аппарата Россвязьнадзора (4 управления, 104 человека), территориальные органы (77 управлений в субъектах Российской Федерации, 3521 человек) и Учебно-методический центр Россвязьнадзора, а также системы:

- целевых показателей деятельности, установленных Министром информационных технологий и связи Российской Федерации;
- планирования деятельности Россвязьнадзора;
- финансирования деятельности Россвязьнадзора и его территориальных органов из федерального бюджета;
- государственной гражданской службы в Россвязьнадзоре и его территориальных органах;
- контроля деятельности территориальных органов Россвязьнадзора.

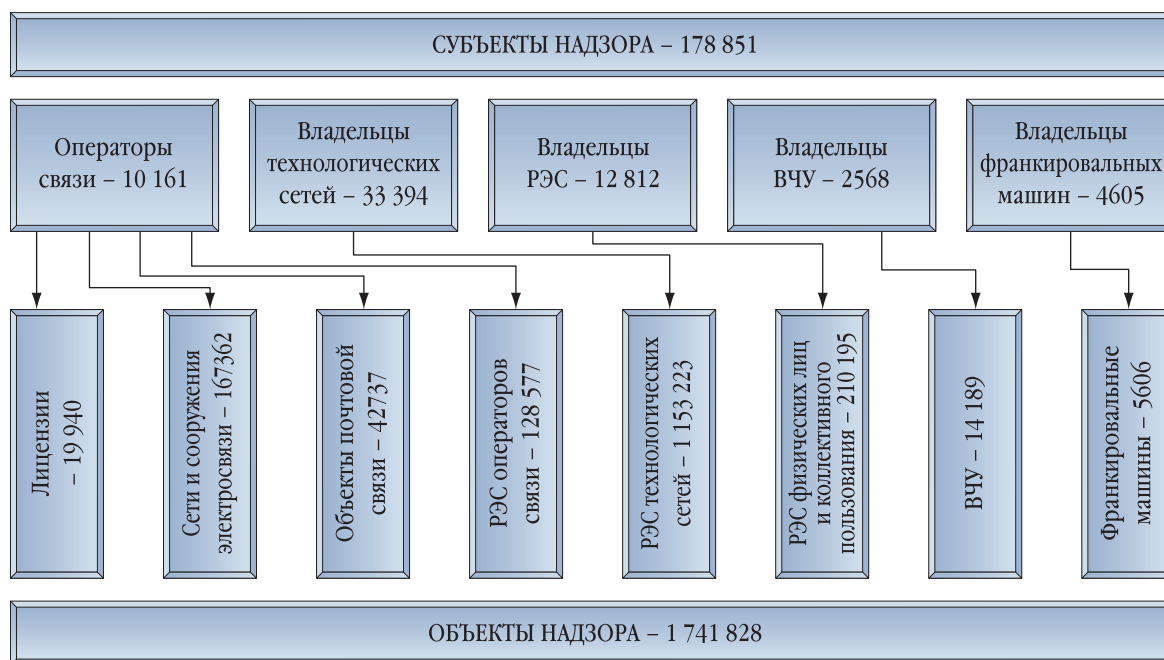
*Техническая составляющая* обеспечивает не только объективную и оперативную регистрацию нарушений обязательных требований (парк различных высокоточных измерительных приборов и измерительных комплексов, в том числе и автоматизированных), но и оптимизацию большинства административных и информационных процедур (Единая информационная система Россвязьнадзора).

Единые *методические* подходы обеспечивают единство требований к процедурам организации и проведения мероприятий по контролю на всей территории Российской Федерации. Большую роль в этом призваны сыграть административные регламенты исполнения Россвязьнадзором возложенных на него государственных функций, разрабатываемые в рамках реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 №1789-р) и в соответствующих планах мероприятий по реализации этой Концепции Мининформсвязи России и Россвязьнадзора.

Правительственной комиссией по проведению административной реформы, учитывая важность и высокую значимость для рынка ИКТ прозрачности и эффективности деятельности Россвязьнадзора, определены к разработке 11 первоочередных административных регламентов исполнения им государственных функций.



1



КОЛИЧЕСТВО СУБЪЕКТОВ И ОБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ (ПО СОСТОЯНИЮ НА 31.12.2005 ГОДА)

Открытость, публичность принимаемых решений, профилактическая работа по предупреждению правонарушений в области связи неразрывно связаны с *информационным* обеспечением деятельности Россвязьнадзора. Большую роль в этом процессе играет его официальный сайт на информационном портале Мининформсвязи России *www.mininform.ru*. Так, итоги деятельности Россвязьнадзора и его территориальных органов в 2005 году, включенные в открытый годовой отчет, стали достоянием органов государственной власти и общественности.

## ИКТ в условиях рыночной экономики

Рынок ИКТ продолжает динамично развиваться. В отрасль включается все больше новых субъектов, обязанных выполнять установленные требования (рис. 1).

Государственный контроль за деятельностью в области информационных технологий и связи осуществлялся при проведении мероприятий как плановых, в том числе и без взаимодействия с проверяемыми лицами (рис. 2), так и внеплановых, в том числе в рамках рассмотрения обращений пользователей услугами связи с жалобами на нарушение их прав и законных интересов или наличие радиопомех (рис. 3).

Основные формы осуществления государственного контроля за деятельностью в области связи следующие:

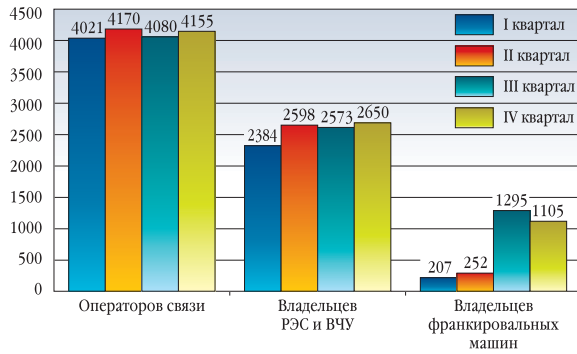
- документальный – рассмотрение и анализ документов, представляемых по запросам Россвязьнадзора для выявления юридических фактов несоответствия деятельности проверяемых лиц требованиям законодательных и нормативных актов, действующих в области связи;
- технический (за функционированием систем и средств связи) – проведение необходимых измерений параметров для проверки их соответствия заявленным нормам, в том числе подтверждающих соответствие порядка оказания услуг требованиям нормативных документов.

Для выявления лиц, осуществляющих незаконную деятельность в области связи, проводится аналитическая работа – изучение и анализ рекламных материалов, публикуемых в СМИ.

Доля внеплановых мероприятий по контролю от общего их количества составила в прошлом году 21,5% (рис. 4).

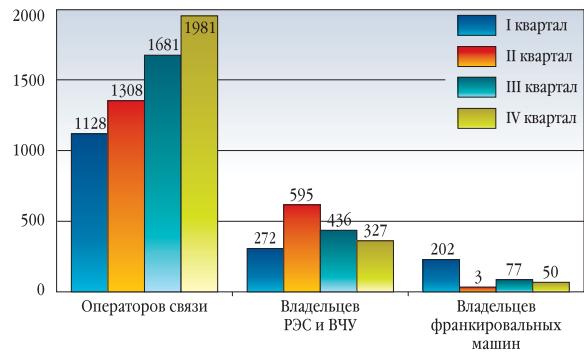


2



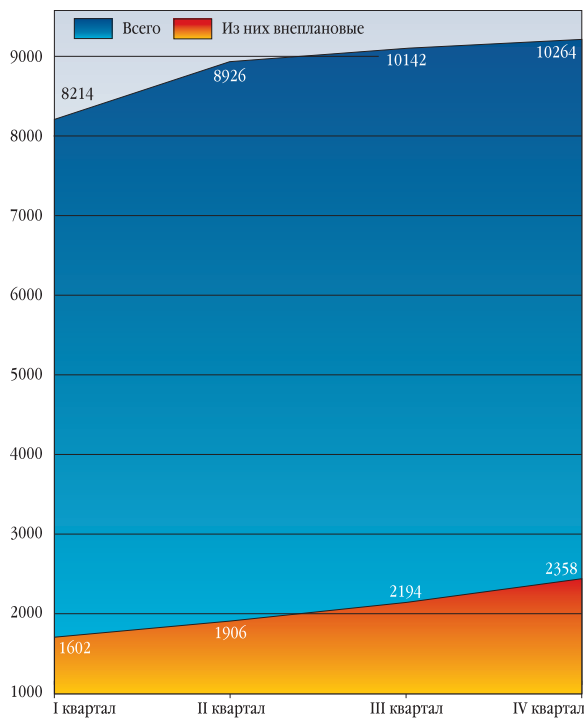
КОЛИЧЕСТВО ПЛАНОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ, ПРОВЕДЕННЫХ В 2005 ГОДУ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ СВЯЗИ

3



КОЛИЧЕСТВО ВНЕПЛАНОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ, ПРОВЕДЕННЫХ В 2005 ГОДУ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ СВЯЗИ

4



СООТНОШЕНИЕ ПЛАНОВЫХ И ВНЕПЛАНОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ

5



НАРУШЕНИЯ НОРМ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ, ВЫЯВЛЕННЫХ РОССВЯЗНАДЗОРОМ В 2005 ГОДУ

Техническое оснащение Росsvязнадзора позволило в прошлом году увеличить долю мероприятий по контролю, проведенных без взаимодействия с проверяемыми лицами, до 20,6% (2004 год – около 10%).

Дистанционным методом было проведено 7744 мероприятия по контролю, в том числе:

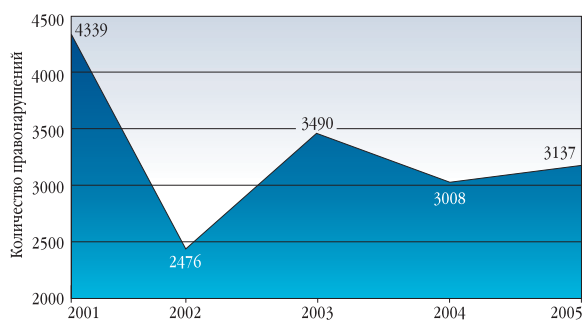
- за соблюдением операторами связи параметров, установленных в обязательных требованиях в области связи, без взаимодействия с проверяемыми лицами – 1502;
- за излучением РЭС и ВЧУ – 4208, в том числе в отношении владельцев РЭС и ВЧУ (неоператоров связи) – 2710;
- за соблюдением контрольных сроков пересылки почтовых отправлений – 2034.

При проведении мероприятий по контролю выявлено:

- 18 070 нарушений обязательных требований и норм, установленных нормативными правовыми актами в области связи и лицензионных условий;

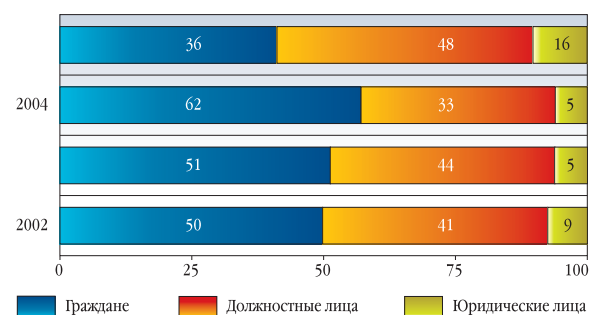


6



ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ КОЛИЧЕСТВА ВЫЯВЛЕННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В 2001–2005 ГОДАХ

7



ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЯ СОСТАВА ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ В 2002–2005 ГОДАХ

- 174 юридических лица, оказывающих услуги связи на возмездной основе без лицензии;
- 1511 случаев оказания услуг связи без разрешения на эксплуатацию сооружения связи;
- 2320 случаев использования незарегистрированных РЭС;
- 16 741 не разрешенных для использования РЭС, ВЧУ гражданского назначения;
- 104 не разрешенные для использования франкировальные машины;
- 3137 административных правонарушений, что составляет 17,4% от общего количества выявленных нарушений.

На основании выявленных нарушений:

- выдано 18 070 предписаний об их устранении, в том числе 1017 по результатам проведения мероприятий дистанционного контроля;
- вынесено 1759 предупреждений о приостановлении действия лицензии;
- наложено административных наказаний в виде административных штрафов на сумму 4,6 млн. рублей;
- направлено 197 протоколов об административных правонарушениях в суды;
- аннулировано 25 лицензий по исковым заявлениям Россвязьнадзора.

Законодательством в области связи сегодня четко определены нормы и требования, которые должны выполняться всеми участниками рынка ИКТ. Условно можно выделить основные направления, по которым эти нормы и требования установлены к сетям связи, использованию радиочастотного спектра, оказанию услуг связи, взаимодействию операторов связи, средствам связи.

Процентное соотношение наиболее характерных нарушений обязательных требований в области связи и лицензионных условий приведено на рисунке 5.

Основная доля (69,9%) приходится на нарушения норм и требований:

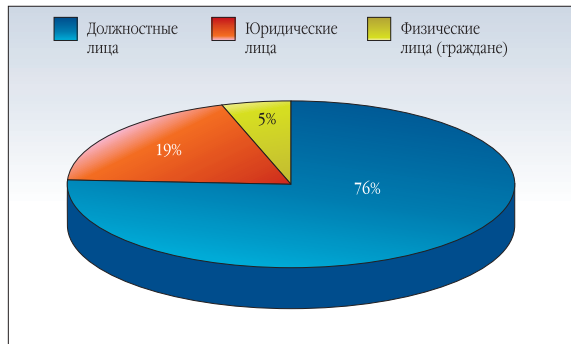
- к сетям связи – 29,3%, в том числе:
  - требований к построению сетей электросвязи и почтовой связи, проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей (сооружений, объектов) связи – 20,2%;
  - порядка использования ресурса нумерации единой сети электросвязи – 2,5%;
  - требований по внедрению СОРМ – 3,3%;
- к использованию радиочастотного спектра – 28,9%, в том числе:
  - порядка использования радиочастотного спектра, норм и требований к параметрам излучения (приема) РЭС и ВЧУ – 16,1%;
  - использование незарегистрированных РЭС и ВЧУ – 12,8%;
  - правил оказания услуг связи – 11,7%.

Вызывает беспокойство тенденция роста доли нарушений, связанных с невыполнением правил оказания услуг связи (с 10,6% в 2004 году до 11,7% в 2005 году). И это подтверждается обращениями граждан в адрес службы. Около 37% обращений (а всего в 2005 году их поступило более 2,5 тыс.) вызвано неудовлетворительным качеством оказываемых услуг связи.



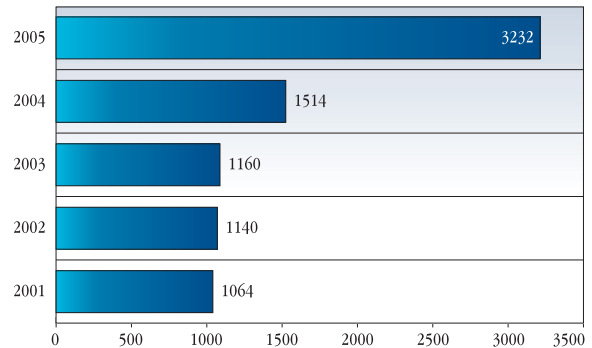


8



РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО КАТЕГОРИЯМ ПРАВОНАРУШИТЕЛЕЙ НАЛОЖЕННЫХ ШТРАФОВ

9



ДИНАМИКА ОБРАЩЕНИЙ В РОССВЯЗНАДЗОР ЗА 5 ЛЕТ

Для того чтобы потребитель получал услуги связи в соответствии с нормами, установленными государством, Мининформсвязи России в 2005 году были подготовлены Правила оказания услуг по большинству видов связи.

В прошлом году было выявлено 3137 правонарушений, подпадающих под действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: в отношении юридических, должностных и физических лиц оформлено 2879 протоколов (1870 – Россвязьнадзором и 1009 – органами МВД России).

Вынесено 2558 постановлений Россвязьнадзора о привлечении к административной ответственности правонарушителей: физических (граждан) должностных и юридических лиц – 1000, 1205 и 353 соответственно.

В суды органами государственного надзора за связью и информатизацией передано 197 протоколов об административных правонарушениях: физических, должностных и юридических лиц – 19, 90 и 88 соответственно.

По результатам рассмотрения на конец 2005 года судом первой инстанции вынесено 100 постановлений о привлечении к административной ответственности (50,8% от количества рассмотренных дел).

Сравнительная характеристика итогов правоприменительной деятельности в 2001–2005 годах приведена на рисунках 6, 7.

Основная часть нарушений была связана с эксплуатацией радиоэлектронных средств. При этом на статью 13.3 КоАП РФ «Самовольные проектирование, строительство, изготовление, приобретение, установка или эксплуатация радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств» приходится около 13%, а на статью 13.4 «Нарушение правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств» – около 57% всех выявленных нарушений. С несоблюдением правил и норм строительства и эксплуатации сооружений связи (ст. 13.7 КоАП РФ) связано 5% нарушений.

В прошлом году управлениями Россвязьнадзора и судами было наложено административных взысканий в виде штрафов на сумму 4583 тыс. рублей (рис. 8).

## Необходимо работать в едином правовом поле

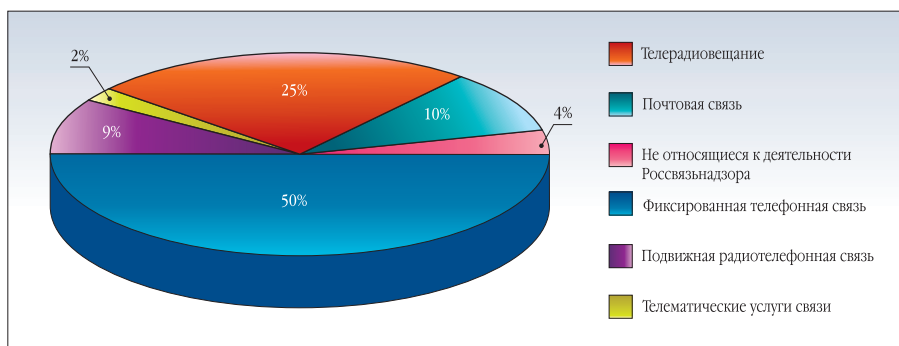
Требования нормативных правовых актов, которые должны быть выполнены, относятся не только к лицам, осуществляющим деятельность в области связи, но и к самому Россвязьнадзору.

Такие требования связаны:

- с лицензированием деятельности в области оказания услуг связи;
- с разрешительной и регистрационной деятельностью;



10



КАЧЕСТВЕННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБРАЩЕНИЙ В РОССВЯЗЬНАДЗОР

- с ведением реестра операторов связи, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования;
- с рассмотрением обращений операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия, а также взаимодействия операторов связи;
- с рассмотрением обращений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов.

В прошлом году было рассмотрено 17 288 заявлений, касающихся вопросов лицензирования. По заявлениям, направленным в Росsvязьнадзор, принято 6980 решений о выдаче, продлении и переоформлении лицензий:

- 6734 – о выдаче и продлении лицензий, в том числе на услуги связи:
- телефонной – 825 (17 на услуги международной и междугородной связи);
- по предоставлению каналов связи – 597;
- по передаче голосовой информации в сети передачи данных – 460;
- в сети передачи данных, за исключением передачи голосовой информации, – 1467;
- телематические – 1932;
- для кабельного вещания – 489;
- для эфирного вещания – 772;
- почтовой – 50;
- прочие – 142;
- 246 решений о переоформлении ранее выданных лицензий.

В прошлом году территориальными органами Росsvязьнадзора в рамках разрешительной деятельности выдано 11 915 разрешений на эксплуатацию сооружений связи (по впервые вводимым в эксплуатацию сооружениям связи) и 3550 разрешений на применение франкировальных машин, переоформлено (при изменении зарегистрированных показателей сооружения связи, владельца сооружения связи, наименования юридического лица – владельца сооружения связи и т.п.) 14 194 разрешения на эксплуатацию сооружений связи.

В рамках регистрационной деятельности было зарегистрировано (перерегистрировано) 216 089 радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств.

В 2005 году Росsvязьнадзор начал работу по включению в реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования. Службой было получено и проверено более 3000 отчетных форм. Единая информационная система Росsvязьнадзора, введенная в тестовую эксплуатацию, обеспечила своевременность обработки и анализа массива данных.

По результатам обработки полученных данных Росsvязьнадзором были приняты решения о включении в Реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, 20 операторов. Решения в соответствии с Федеральным законом «О связи», опубликованы на официальном сайте Росsvязьнадзора и в официальном издании Мининформсвязи России – «СвязьИнформ».



Полностью заработал механизм рассмотрения обращений операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия. Россвязьнадзором была сформирована комиссия по рассмотрению таких обращений. В ее состав вошли не только специалисты Россвязьнадзора, но и министерства, Россвязи, ЦНИИС и др. Решения, принятые комиссией, также публикуются на сайте Россвязьнадзора и в «СвязьИнформ».

Рассмотрение материалов на комиссии уже дает положительный эффект: операторы смогли урегулировать ряд проблем еще до вынесения их на публичное рассмотрение.

Службой было проведено несколько ее заседаний. В большинстве случаев комиссией признано нарушение законодательства в области связи со стороны оператора, занимающего существенное положение в сети общего пользования.

В прошлом году в Россвязьнадзор поступило 3232 обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов (рис. 10).

На основании поступивших обращений были проведены внеплановые проверки лиц, осуществляющих деятельность в области связи. Отдельные обращения потребовали проведения проверок нескольких операторов. На основании устных и письменных обращений было проведено 3057 внеплановых мероприятий по контролю. По остальным обращениям заявителям давались письменные ответы-разъяснения без организации внеплановых проверок либо обращения пересылались по принадлежности в другие ведомства.

Обращения граждан с жалобами на нарушения их прав и законных интересов составили 79,6% от общего количества поступивших в Россвязьнадзор. В прошлом году было получено 2574 письма от граждан, из них по социальным вопросам – 229.

Динамика количества обращений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за период 2001–2005 годов (рис. 9) свидетельствует о повышении доверия к возможностям Россвязьнадзора по обеспечению соблюдения обязательных требований в области ИКТ.

## Планы на 2006 год

Основные усилия Россвязьнадзора в соответствии с постановлением итоговой Коллегии Мининформсвязи России будут сосредоточены на обеспечении:

- приведения сетей связи в соответствие требованиям к построению телефонной сети общего пользования, правилам присоединения и пропуска трафика;
- выполнения операторами условий оказания универсальных услуг связи в соответствии с заключенными договорами;
- недискриминационного доступа к сети связи общего пользования.

А также на установлении обоснованных цен на услуги присоединения и пропуска трафика операторам, занимающим существенное положение в сети общего пользования, повышении объективности и оперативности принимаемых решений, обеспечиваемых совершенствованием технологической базы Россвязьнадзора и внедрением новых информационных технологий.