

ИТОГИ РАБОТЫ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ЭНЕРГЕТИКЕ, ТРАНСПОРТУ И СВЯЗИ (IV СОЗЫВ, 2003–2007 ГОДЫ)



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

Одна из главных черт, определяющих лицо наступившего века, – возросшая роль информационно-коммуникационных технологий. Они активно воздействуют на все сферы социального и экономического развития, государственного управления, общественной жизни и составляют основу для построения информационного пространства в России.

Информационно-коммуникационные технологии во многом определяют перспективы экономического роста, создают условия для свободного обращения в обществе больших массивов информации, способны существенно изменить жизнь общества и обеспечить успех решения таких первоочередных общенациональных задач, как борьба с бедностью и рост благосостояния людей.

Применение современных технологий, развитие спутниковых и сотовых сетей связи, беспроводного широкополосного доступа способствует решению проблемы так называемого цифрового разрыва – разницы в доступности услуг связи в крупных городах и отдаленных населенных пунктах, в том числе в сельской местности.

Отрасль информационных технологий и связи является наиболее динамично развивающейся сферой отечественной экономики.

В настоящее время важность отрасли для российской экономики в том, что именно она может сыграть одну из ключевых ролей в достижении качественного роста валового внутреннего продукта страны, стать в России одним из ключевых условий реализации инновационной модели роста отечественной экономики.

Во всех сегментах отрасли сохраняются устойчивые темпы роста.

В 2006 году общий объем сектора ИКТ превысил 1 трлн. рублей, что более чем на 20% больше, чем в 2005 году.

Объем российского рынка телекоммуникационных услуг составил в 2006 году почти 750 млрд. рублей.

За прошедший год российский сектор информационных технологий сформировался в самостоятельную индустрию, его объем составил более 360 млрд. рублей.

Было введено свыше 2,3 млн. номеров на сетях местной телефонной связи, а проникновение подвижной связи превысило 100%.

Наиболее динамично развивается подвижная сотовая связь. Постоянно увеличивается территория охвата мобильной связью, монтируются антенно-мачтовые сооружения для размещения базовых станций. Этот сектор в первую очередь развивается сегодня в регионах, что позволяет выравнивать обеспеченность граждан современными услугами.

Растет количество пользователей сети Интернет – сегодня их число составляет 25 млн. человек. В настоящее время активно идет процесс подключения к глобальной информационной сети российских школ. На сегодняшний день в рамках приоритетного национального проекта «Образование» доступ к сети обеспечены 21,5 тыс. школ, а в 2007 году предстоит подключить еще около 32 тыс. В конечном итоге доступ к знаниям и информации получают все российские школьники вне зависимости от места их проживания.

Высокие темпы развития отрасли связи, активное внедрение информационных технологий, высокая конкуренция на рынке услуг требуют постоянного обсуждения вопросов, связанных с проблемами правового регулирования отрасли и совершенствования существующей законодательной базы. Поэтому тема правового регулирования бурно развивающегося отечественного телекоммуникационного рынка остается в центре внимания российских парламентариев.

Вопросы связи и информационных технологий являются одним из приоритетов деятельности Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи.

В текущем 2007 году депутаты четвертого созыва завешают свою работу в Государственной Думе.

На протяжении четырех лет Комитет по энергетике, транспорту и связи вел активную работу в сфере информационных технологий и связи.

Комитет разрабатывает и сопровождает законопроекты в области всех видов связи. Кроме того, в рамках своих полномочий комитет курирует законопроекты в сфере информационных технологий, персональных данных и телерадиовещания, а также по социальным вопросам, вопросам технического регулирования и международного права.

1 января 2004 года вступил в силу Закон «О связи», который установил правовые основы деятельности в области связи, полностью обновил систему регулирования отрасли, тем самым способствуя дальнейшей либерализации отрасли и динамичному развитию рынка телекоммуникационных услуг.

В настоящее время можно утверждать, что благодаря качественному скачку в развитии инфокоммуникационных технологий и наличию базового закона, отвечающего современным требованиям, России удалось преодолеть отставание в развитии отрасли и вплотную приблизиться к развитым странам.

Необходимо отметить, что Закон «О связи» – это сбалансированный законодательный акт, который отвечает интересам граждан, бизнеса и государства и помимо задачи экономического развития имеет серьезную социальную составляющую.

Нынешняя редакция закона органично вписывается в действующее законодательство и одновременно закладывает нормы, способствующие дальнейшему поступательному развитию отрасли.

Идея универсального обслуживания, представленная в Законе «О связи», позволяет на практике реализовать конституционное право граждан на доступ к информации. Универсальное обслуживание – это минимальный набор услуг связи для населения в виде телефонной связи через таксофон и доступа в Интернет.

Таким образом, государство гарантирует каждому на территории РФ оказание определенных услуг связи независимо от того, где проживает пользователь: в крупных городах или отдаленных населенных пунктах, в том числе в сельской местности.



За последнее десятилетие уровень проникновения фиксированной связи в России увеличился почти в 2 раза и достиг 28,8%. В то же время, если сравнить город и село, то мы увидим такие данные: в городах обеспеченность жителей в среднем составляет 35%, в сельских районах лишь 13,5%. Универсальное обслуживание должно сократить эту разницу.

Так, в каждом поселении будет установлен не менее чем один таксофон с обеспечением бесплатного доступа к экстренным оперативным службам. Удаленность этого таксофона от пользователя не должна превышать одного часа пути без использования транспорта. В поселениях с населением более пятисот человек должен быть создан не менее чем один пункт коллективного доступа к сети Интернет.

Новые модели таксофонов будут установлены в более чем 150 тыс. населенных пунктов.

25 июля 2005 года Федеральным агентством связи были объявлены первые конкурсы среди операторов на право оказания универсальных услуг связи.

Для проведения конкурсов на право оказания универсальных услуг связи сформирована конкурсная комиссия. В ее составе представители Министерства информационных технологий и связи РФ, Федерального агентства связи, Министерства экономического развития РФ, представители профильных комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, экспертного управления Президента РФ. Также в состав конкурсной комиссии включается представитель органа исполнительной власти того субъекта Российской Федерации, по которому проводится конкурс (с правом совещательного голоса).

С начала программы внедрения универсальных услуг электросвязи с использованием таксофонов число нетелефонизированных населенных пунктов сократилось с 46 тыс. до 30,1 тыс. При обеспечении универсальными услугами связи особое внимание уделяется труднодоступным и удаленным регионам.

В 2008 году планируется завершение первого этапа внедрения универсальной услуги на всей территории Российской Федерации.

В целом внедрение универсальных услуг связи в России включает в себя несколько этапов. На первом этапе должно быть реализовано предоставление универсального доступа к базовым инфокоммуникационным услугам посредством установки таксофонов и пунктов коллективного доступа.

Как только будет решена первая задача, на втором этапе по мере развития телекоммуникационной инфраструктуры будет рассматриваться возможность расширения перечня универсальных услуг связи.

Начиная с 2009 года предполагается расширить состав универсальной услуги, предусмотрев телефонизацию непосредственно самих домохозяйств, а также обеспечение каждой квартиры широкополосным доступом к сети Интернет.

Главная цель – сделать так, чтобы телефон был установлен в каждом доме, в каждой семье.

В условиях начавшейся реализации новой редакции Федерального закона «О связи» заметно активизировался нормотворческий процесс в информационной сфере. Это связано прежде всего с тем, что действующие законы, принятые более 10 лет назад, вступают в противоречие с более поздними, что крайне негативно влияет на правоприменительную практику.

В целях исправления этой ситуации было выдвинуто несколько важных инициатив, направленных на совершенствование системы нормативного регулирования отрасли и рынка ИКТ. Депутаты комитета приняли самое активное участие в этом процессе в качестве авторов и разработчиков законопроектов либо как эксперты.

С 2004 года более 20 законопроектов прошли рассмотрение в комитете. Семь из них были приняты и сегодня являются действующими федеральными законами, три – отклонены Государственной Думой при рассмотрении в первом чтении, остальные были возвращены авторам или работа с ними была завершена по иным причинам.

При этом обсуждались такие актуальные вопросы, как проблемы тарифного регулирования местных телефонных соединений, доступности связи для различных категорий населения, массового использования похищенных телефонов и контрафактных средств связи.



Принятие и реализация поправок в Федеральный закон «О связи» отвечает растущим потребностям населения и организаций в современных информационно-коммуникационных технологиях и задачам эффективного государственного регулирования.

Так, поправки в статью 54, отменившие плату за входящие звонки, кроме особо оговоренных случаев, позволили перейти на более прогрессивный принцип оплаты услуг телефонной связи, принятый в большинстве развитых стран.

Весной 2005 года депутаты Комитета ГД по энергетике, транспорту и связи Владимир Горбачев и Максим Коробов, принимая во внимание актуальность и социальную значимость правового регулирования отношений, связанных с оказанием услуг телефонной связи, выступили с предложением дополнить статью 54 Федерального закона «О связи» положением об исключении оплаты входящих звонков.

Поправки дополнили закон распространенной во всем мире нормой – «платит звонящий» (СРР – Calling Party Pays), то есть оплату телефонного соединения осуществляет только вызывающий абонент.

Такой принцип оплаты представляется более справедливым для большинства пользователей услугами телефонной связи. Кроме того, эта мера повысила 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 поддержку законопроекта.

Кроме того, согласно поправкам, поступившим ко второму чтению, было предложено детализировать случаи, когда входящий звонок оплате подлежит.

Так, установление телефонного соединения с помощью телефониста будет оплачено за счет вызываемого лица. Этим пользуются, например, военнослужащие срочной службы, люди, находящиеся в служебных командировках.

Другой случай – телефонное соединение с использованием кодов доступа к услуге электросвязи. Это, например, происходит при «телеголосовании», «информационно-справочном обслуживании». Наиболее востребованными в России в настоящий момент 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 его 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 находится в данный момент абонент.

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 абсолютным большинством голосов 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 вступила в силу с 1 июля 2006 года. До этого времени операторы связи провели серьезную работу по приведению в соответствие своих биллинговых систем для воплощения в жизнь принципа «платит звонящий».

Сегодня и эксперты, и участники рынка сходятся во мнении, что главным достижением принципа «платит звонящий» стало формирование цивилизованных межоператорских отношений.

Коротко охарактеризуем другие законопроекты.



В условиях либерализации отрасли связи возникла необходимость законодательно обеспечить государственное управление в используемых сетях связи. С этой целью законом были установлены дополнительные требования к сетям связи, определяемые государственными контрактами на оказание услуг связи для нужд обороны, безопасности и охраны правопорядка.

Изменения в статьи 59 и 60 Закона «О связи» уточнили правовые основы формирования резерва универсального обслуживания и установления суммы отчислений в резерв универсального обслуживания. Поправки были подготовлены в рамках реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О связи».

В феврале 2007 года были приняты поправки в ФЗ «О связи», исключающие эксплуатацию сетей связи, которые не обеспечивают целостность, устойчивость и безопасность сети связи общего пользования.

Ратифицировано Соглашение между Правительством Российской Федерации и Международным союзом электросвязи об учреждении Зонального представительства в целях содействия России и другим государствам СНГ в вопросах развития сетей электросвязи и услуг связи, внедрения современных технологий и подготовки специалистов.

Это важно с точки зрения усиления роли России при выработке стратегических решений по вопросам развития информационно-коммуникационных технологий в государствах – участниках СНГ и формирования скоординированной позиции государств-участников на международных форумах в области электросвязи, укрепления положения на мировом рынке услуг связи.

С экономической и технической точек зрения это будет способствовать полноценному участию Российской Федерации в глобальном информационном обществе, а также преодолению технологических различий с развитыми странами мира. Также Россия получит возможность привлечения средств из различных фондов в здравоохранение, образование и другие отрасли при выполнении социально значимых проектов с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Недавно ратифицированы еще два международных договора Российской Федерации с ведущими международными организациями: Международным союзом электросвязи и Всемирным почтовым союзом.

В настоящее время в портфеле комитета находятся 6 законопроектов в области связи.

Поправкой в статью 54 Федерального закона «О связи» предлагается обязать операторов связи предоставлять абонентам возможности оплаты услуги доступа к сети с рассрочкой. С одной стороны, это позволит повысить доступность современных средств связи для населения и уравниет в правах абонентов операторов-монополистов и иных операторов связи. В то же время обременение всех операторов связи таким обязательством может вызвать повышение тарифов для предотвращения потерь в доходах операторов. Комитет планирует в ближайшее время рассмотреть законопроект с учетом мнения Правительства.

Не менее актуальными являются вопросы реализации Федерального закона «О техническом регулировании». В этой связи интерес представляет новая редакция общего технического регламента об электромагнитной совместимости, внесенная в декабре 2006 года.

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.

К сфере применения законопроекта «Общий технический регламент об электромагнитной совместимости» относится установление обязательных минимально необходимых требований, обеспечивающих ЭМС в части обеспечения безопасности работы технических средств, включая требования по ограничению создаваемых техническими средствами электромагнитных помех и обеспечению устойчивости технических средств к электромагнитным помехам, а также обязательного подтверждения соответствия технических средств этим требованиям.

Законопроект призван обеспечить конкурентоспособность отечественной электротехнической, электронной и радиоэлектронной продукции в условиях присоединения России к ВТО, со-



здать основы для сближения норм технического регулирования и снижения барьеров во внешней торговле. Вес принципиальным положениям регламента добавляют недавно принятые поправки в Федеральный закон «О техническом регулировании».

Законопроект об общем техническом регламенте об электромагнитной совместимости дважды вносился депутатами комитета, в 2005 и 2006 годах. В настоящей редакции проекта федерального закона учтены замечания и предложения, поступившие в Государственную Думу за два года.

Еще один законопроект – поправки в Федеральный закон «О связи», изменяющие порядок лицензирования услуг связи для целей телевизионного вещания при использовании цифровых технологий.

Определение приоритетных направлений в развитии телерадиовещания входит в обязанности Правительственной комиссии по развитию телерадиовещания. Комитет считает целесообразным отложить рассмотрение законопроекта до появления общей концепции перехода к цифровому вещанию. Организационные и правовые вопросы перехода к цифровому вещанию были рассмотрены на специальном «круглом столе», проведенном в октябре прошлого года.

В комитет поступили 3 законопроекта, призванных внести изменения в Федеральный закон «О почтовой связи». Проектом Законодательного Собрания Курганской области предлагается предусмотреть финансирование деятельности организаций почтовой связи за счет различных источников, в том числе за счет средств федерального бюджета. Авторы других законопроектов предлагают включить в состав универсальных услуг почтовой связи услуги по подписке и доставке (вручению) периодических печатных изданий. Комитет приступил к рассмотрению этих законодательных инициатив.

1 февраля 2007 года вступила в силу новая система тарификации телефонных разговоров, согласно которой абоненты могут выбрать один из трех тарифных планов: с повременной (плата за каждую минуту разговора), абонентской (неограниченное время) и комбинированной (включает ограниченное предоплаченное время) системами оплаты. При этом все три тарифа предусматривают абонентскую плату за пользование телефонной линией.

Введение новых тарифов – это выполнение требования Федерального закона «О связи» (ст. 54).

Благодаря новой системе тарификации местных телефонных соединений абоненты смогут выбрать наиболее выгодный для себя тарифный план (исходя из своей деловой активности и деловой активности членов семьи) и эффективно управлять своими расходами на местную телефонную связь.

В населенных пунктах, где нет технической возможности повременного учета исходящего трафика, с 1 февраля 2007 года платеж за домашний телефон остался фиксированным в зависимости от региона.

Введение новой системы тарифных планов на услуги местной телефонной связи первоначально вызвало негативную реакцию у населения. С учетом анализа сложившейся ситуации и поступивших конструктивных предложений от населения депутаты комитета подготовили и направили в адрес Правительства Российской Федерации предложения о целесообразности введения дополнительных тарифных планов, учитывающих особенности спроса на услуги связи различных категорий населения, возможности продления срока оформления абонентами выбора системы оплаты указанных услуг и необходимых мерах, направленных на повышение уровня технической оснащенности операторов связи и обеспечение повременного учета продолжительности местных телефонных соединений в целях предоставления абонентам права выбора системы оплаты.

Комитет уделил особое внимание вопросу хищенных мобильных телефонов. Был проведен ряд рабочих встреч и совещаний с уполномоченными ведомствами и направлены рекомендации в Правительство. К сожалению, пять законопроектов, предлагающих варианты решения проблемы хищений сотовых телефонов и использования контрафактных средств связи, были внесены с нарушением требований Конституции и Регламента Государственной Думы и возвращены субъектам права законодательной инициативы.

Следует отметить активную позицию комитета по отстаиванию интересов отрасли при рассмотрении проектов федеральных законов о федеральном бюджете.



В целом деятельность комитета осуществляется не только в сфере законопроектной работы. Регулярно проводятся публичные мероприятия. Это парламентские слушания, «круглые столы», семинары. На «правительственные часы» в Государственную Думу приглашаются представители профильных министерств.

Одним из ключевых направлений деятельности Комитета по энергетике, транспорту и связи является проведение заседаний Секции Экспертного совета при комитете и рабочих групп по некоторым вопросам отраслевого развития.

Секция является постоянно действующим рабочим органом Экспертного совета.

Основными задачами секции 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;
- организация и проведение экономико-правовых исследований в сфере информационных технологий и связи.

В состав секции вошли 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 деятельности секции, 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 секции, 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, в связи с чем 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.

В числе значимых результатов работы секции необходимо особо отметить экспертную оценку проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов. Речь идет в первую очередь о проектах федеральных законов, находящихся на рассмотрении Комитета по энергетике, транспорту и связи, или иных, относящихся к компетенции комитета. На обсуждение секции выносятся также законопроекты на стадии подготовки их к внесению в Государственную Думу, а также иные нормативные правовые акты, которые затрагивают интересы различных субъектов (операторов связи, потребителей услуг связи, производителей телекоммуникационного оборудования и др.) в сфере информационных технологий и связи.

В качестве перспективных направлений законопроектной работы Комитета по энергетике, транспорту и связи видятся такие вопросы, как:

- подготовка новой редакции закона об электронной цифровой подписи;
- правовое обеспечение развития технопарков;
- уточнение налогового и земельного законодательства с учетом задач функционирования отрасли;
- законодательное регулирование деятельности субъектов естественных монополий в области связи.



Сегодня ключевая роль в социально-экономическом развитии принадлежит информационным и телекоммуникационным технологиям.

Стандарты информационного общества требуют активного и повсеместного внедрения новых технологий в области обеспечения доступа к информации. Телекоммуникации XXI века – это инструмент для эффективной работы органов государственной власти и местного самоуправления и принципиально иные возможности для бизнеса. Это и новые горизонты развития важнейших отраслей социальной сферы, в особенности образования и здравоохранения, в том числе в ходе реализации приоритетных национальных проектов.

Уверен, что работа, проделанная депутатами Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи IV созыва, станет залогом эффективного развития отрасли связи и информационных технологий в будущем, будет способствовать построению в России информационного общества, решению ключевых вопросов по формированию современной национальной инфокоммуникационной инфраструктуры и созданию условий для обеспечения жителей России возможностью доступа к самому широкому спектру информационно-коммуникационных услуг.