

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИССИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ

О ходе реализации
Федерального закона
"О СВЯЗИ"

*Сборник
информационно-аналитических материалов*

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

ПРЕДИСЛОВИЕ

В основе идеи выхода в международное экономическое пространство, получившей в последнее время мощный импульс практически во всех сферах жизни России, лежит новый, информационный этап научно-технической революции. Он ведет к коренным социальным трансформациям в области экономики, политики, культуры, к изменениям в сознании людей, к возникновению нового, постиндустриального типа общества. Это побуждает общество адаптироваться к новым реалиям, задействовать правовой, интеллектуальный, технический и экономический потенциалы, чтобы не оказаться на обочине мировой цивилизации. Именно с усилением роли России в экономической международной кооперации и интеграции, возникшей благодаря возрастанию мобильности товаров, услуг и факторов производства, становятся все более очевидными социально-политические аспекты развития информационного общества. Его возникновение ознаменовалось внедрением во все сферы жизни информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и созданием глобальной информационной (компьютерной) сети Интернет.

Интернет стал одним из самых востребованных обществом информационно-коммуникационных технологий, ярким символом процесса информатизации. Развитие этих технологий является условием роста интеллектуальной активности гражданского общества. Они определяют сегодня эффективность всей национальной экономики — от добывающих отраслей и металлургии до сферы услуг, несут в себе огромный потенциал повышения производительности труда, реального повышения качества жизни и благосостояния людей. Необходимо использовать их в первую очередь в добывающей и транспортной отраслях, сделать эти отрасли в России высокотехнологичными. К этому призвал на заседании Совета Безопасности Российской Федерации Президент В.В. Путин: "...привлекать современные научные разработки, думать, как сделать отрасль современной и эффективной — не просто ковырять землю и часто, к сожалению, достаточно варварски добывать ресурсы".

Эффективное информационное пространство может развиваться только на основе целенаправленной государственной информационной политики, обеспечивающей поступательное движение страны к информационному обществу. Ее контуры Президент определил на встрече в г. Новосибирске: "...информационные технологии — это мощный рычаг обновления и повышения конкурентоспособности национальных производств, развития инновационной деятельности". И далее: "Полагаю, что формирование современной инфраструктуры информационного сектора экономики может стать *крупным национальным проектом*. Его реализация потребует соответствующих правовых и организационных механизмов".

В соответствии с Федеральным законом "О естественных монополиях" и Регламентом Совета Федерации к ведению Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям относятся, помимо прочих, вопросы законодательного обеспечения деятельности в сфере услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи. Созданная в комиссии специальная подкомиссия осуществляет постоянный мониторинг реализации реформирования рынка общедоступной электросвязи, который определяется в первую очередь Федеральным законом от 7 июля 2003 г. №126-ФЗ "О связи", вступившим в силу с 1 января 2004 года. Особая социальная

значимость названного закона состоит в том, что в нем впервые в истории России предпринята попытка создания механизма, обеспечивающего любому гражданину Российской Федерации гарантированный доступ к услугам связи. Правовые основы этого определены в главе 8 закона, содержащей нормы об универсальных услугах связи, то есть таких услугах связи, которые на всей территории страны должны быть предоставлены всем ее гражданам. К ним относятся услуги телефонной связи с использованием таксофонов и услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа. Реализация универсальных услуг связи существенным образом повлияет на процесс информатизации российского общества, без которого его современное развитие невозможно. Так или иначе с этим законом связан и ряд других законов: "Об электронной цифровой подписи", "О лицензировании отдельных видов деятельности", "О техническом регулировании", "О защите прав потребителей", "Об авторском праве и смежных правах", "Об информации, информатизации и защите информации", Патентный закон Российской Федерации и др. Комиссия также держит их в своем поле зрения.

Анализ проблем развития высокотехнологичных отраслей, к которым безусловно относятся связь и информационные технологии, показывает, что их проблемы являются общими для всей экономики: ценообразование, налогообложение, администрирование и т. п. Например, отказ государства выполнять свои долговые обязательства перед оператором связи ОАО "Связьинвест" выявил отсутствие ответственных в Правительстве Российской Федерации за выполнение долговых обязательств государства перед хозяйствующими субъектами. Поэтому найденные здесь пути решения проблем следует примерять к таким же проблемам и в других отраслях.

В Минэкономразвития Российской Федерации пришли к выводу, что связь может стать стимулятором роста российской экономики, и первой в списке наиболее эффективных отраслей поставили сотовую связь, за 10 лет выросшую из эксклюзивной услуги в мощную отрасль, способную сделать российскую экономику высокотехнологичной. Потому что связь — основа информационных технологий.

В этом сборнике подробно рассказано о той законотворческой деятельности, которую ведет в этом направлении Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям и конкретно — подкомиссия по связи.

Председатель Комиссии Совета Федерации
по естественным монополиям
Михаил Одинцов

ИНФОРМАЦИЯ
председателя подкомиссии по связи
Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям
В.А. Новикова
о деятельности подкомиссии

Направление деятельности подкомиссии по связи Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям в соответствии с Федеральным законом "О естественных монополиях" — это услуги общедоступной электросвязи и почтовой связи, а также связанные с ними информационные технологии и информатизация общества в целом, законодательное обеспечение данного направления развития общества, парламентский контроль за реализацией законодательства в этих сферах деятельности. Все это находится в области компетенции нашей подкомиссии (совместно с другими смежными подразделениями Совета Федерации и Государственной Думы).

В составе Экспертного совета комиссии создана рабочая группа по направлению "Связь и информатизация". В нее входят: Артамонов Герман Тимофеевич — директор Центра правовых проблем информатизации ФГУП "ВНИИ проблем ВТ и информатизации" (при Федеральном агентстве по информационным технологиям), Бачило Илларию Лаврентьевна — доктор юридических наук, профессор, руководитель сектора информационного права Института государства и права РАН, Беляев Константин Владимирович — заместитель генерального директора ОАО "Связьинвест", Волеводз Александр Григорьевич — доктор юридических наук, главный редактор журнала "Правовые вопросы связи", советник ЗАО "Международная юридическая компания", Дмитриева Лариса Ивановна — советник заместителя Министра информационных технологий и связи Российской Федерации (ныне советник министра), Ивер Василий Михайлович — директор Департамента федеральных проектов корпорации "Парус", Нисневич Юлий Анатольевич — доктор политических наук, консультант некоммерческого партнерства "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций", Синадская Светлана Павловна — заместитель генерального директора ОАО "Ростелеком", Жуйков Денис Александрович — руководитель Дирекции по юридическим вопросам ЗАО "Компания ТрансТелеком", Гаврилов Анатолий Иванович — начальник юридического отдела Дирекции по юридическим вопросам ЗАО "Компания ТрансТелеком". В своей работе подкомиссия по связи опирается на заключения, экспертные оценки названных специалистов.

С принятием новой редакции Федерального закона "О связи" начался нынешний этап реформирования отрасли. Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям и в первую очередь ее подкомиссия по связи принимали самое активное участие в доработке и принятии этого закона. В дальнейшем усилия подкомиссии и комиссии в целом по этому направлению ее работы в основном были сконцентрированы на мониторинге реализации данного закона.

Чтобы лучше представить проделанную в этом направлении работу, ниже приводится информационная справка по реализации Федерального закона "О связи".

Федеральный закон "О связи" № 126-ФЗ:

принят Государственной Думой 18 июня 2003 года,

одобрен Советом Федерации 25 июня 2003 года,

подписан Президентом Российской Федерации 7 июля 2003 года,

вступил в силу 1 января 2004 года.

Субъектом законодательной инициативы выступило Правительство Российской Федерации.

Ряд статей закона возлагают на Правительство Российской Федерации принятие подзаконных правовых актов. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 декабря 2003 года № 1776-р был утвержден план подготовки нормативных правовых актов для реализации закона из 35 пунктов. Для реализации универсальных услуг связи в соответствии с названным планом требовалось выпустить пять подзаконных нормативных правовых документов, на которые комиссия обращала особое внимание Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации. Однако сроки подготовки и принятия требуемых подзаконных нормативных правовых документов для реализации закона несколько раз переносились Правительством на более позднее время. На своих заседаниях и проводимых по этому вопросу мероприятиях комиссия неоднократно выражала серьезную обеспокоенность неоправданно долгим отсутствием подзаконных актов Правительства Российской Федерации, необходимых для реализации Федерального закона "О связи". Мы отмечали очень медленный ход реализации закона, определяющего, по существу, развитие отрасли связи. Вопросы реализации Федерального закона "О связи" неоднократно рассматривались на рабочих совещаниях, "круглых столах", заседаниях комиссии.

В 2004 году комиссия трижды обсуждала на своих заседаниях данный вопрос, была одним из инициаторов его рассмотрения в рамках "правительственного часа" на 138-м заседании Совета Федерации 10 ноября 2004 года. На нем выступил Министр информационных технологий и связи Российской Федерации Л.Д. Рейман с докладом "Об итогах работы отрасли связи за девять месяцев 2004 года и о ходе реализации Федерального закона "О связи". Предварительно, 12 октября 2004 года, на заседании Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям заместитель Министра информационных технологий и связи Борис Дмитриевич Антонюк, выступая с докладом о ходе работ по подготовке подзаконных нормативных актов по реализации закона "О связи", сообщил, что в России около 46 тыс. населенных пунктов вообще не имеет никакой телефонной связи.

25 ноября 2004 года комиссия провела рабочее совещание по теме "Мониторинг практики применения Федерального закона "О связи".

В 2005 году комиссия неоднократно возвращалась к этому вопросу.

28 апреля 2005 года совместно с Комиссией по информационной политике был проведен "круглый стол" на тему "Вопросы законодательного обеспечения деятельности в области телекоммуникаций и интернет-технологий". На заседаниях комиссии были рассмотрены законопроекты о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О связи", вопрос о Правилах оказания услуг местной, внутризонавой, междугородной и международной телефонной связи, утвержденных постановлением Правительства России от 18 мая 2005 года № 310, обсужден вопрос о тарифной оплате звонков абонентов с фиксированных сетей на мобильные. 5 июля 2005 года на совместном заседании Комиссии по естественным монополиям и Комиссии по информационной политике выступил Министр информационных технологий и связи Российской Федерации Л.Д. Рейман по вопросу "О ходе внедрения универсальных услуг связи на территории Российской Федерации". В своем решении Комиссия по естественным монополиям предложила Правительству Российской Федерации ускорить реализацию универсальных услуг связи на территории Российской Федерации. 22 ноября этот вопрос рассматривался на заседании комиссии, а 24 ноября 2005 года в соответствии с Планом основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации комиссия провела семинар-совещание на тему "Проблемы оказания универсальных услуг связи и пути их решения". 15 декабря 2005 года этому вопросу была посвящена Медиавстреча — совместный проект Пресс-службы Совета Федерации и РИА "Новости".

Ситуация с реализацией закона резко изменилась в лучшую сторону в 2005 году. В апреле 2005 года Правительством были приняты требуемые для реализации универсальных услуг связи нормативные правовые документы (см. Приложение 1).

Внедрение универсальных услуг связи на территории Российской Федерации планируется начать в третьем квартале 2006 года на территории Дальневосточного федерального округа, в четвертом квартале 2006 года — на территории Сибирского федерального округа, в 2007 году — в Уральском, Приволжском и Южном федеральных округах, в 2008 году — на территории Центрального и Северо-Западного федеральных округов. Проведены первые *открытые конкурсы на право оказания универсальных услуг связи*: 21 октября 2004 года — по Хабаровскому краю, 16 декабря 2005 года — в пяти субъектах Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ, 30 декабря 2005 года — по остальным четырем субъектам Российской Федерации, входящим в этот округ, 26 января 2006 года — по Читинской области, Республике Бурятия, Агинскому Бурятскому автономному округу и Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу, 27 февраля 2006 года — по Иркутской области, Красноярскому краю, Таймырскому (Долгано-Ненецкому) автономному округу, Эвенкийскому автономному округу.

Вышли и другие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, необходимые для реализации закона.

Таким образом, постоянный мониторинг Федерального закона "О связи", который ведет комиссия, позволил сдвинуть с мертвой точки процесс его реализации.

Кроме того, на заседаниях комиссии были рассмотрены другие вопросы, касающиеся связи: о ходе подготовки проекта постановления Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (О тарифообразовании в жилищно-коммунальном хозяйстве и естественных монополиях на 2005 год); о Правилах оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2005 года № 310 (с участием заместителя Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Б.Д. Антонюка); о проекте федерального закона № 162135-4 "О внесении изменения в статью 54 Федерального закона "О связи" (об исключении повременной оплаты входящих звонков), внесенном депутатами Государственной Думы М.Л. Коробовым, В.А. Язевым и В.Л. Горбачевым; о проекте федерального закона "О внесении изменений в статью 54 Федерального закона "О связи", внесенном Волгоградской областной Думой (проект № 95719-4); о проекте федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О связи" и другие законодательные акты Российской Федерации", подготовленном Комиссией Совета Федерации по промышленной политике к внесению в Государственную Думу. Большая и сложная работа была проделана Комиссией по естественным монополиям при рассмотрении Федерального закона "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", принятого Государственной Думой 20 января 2006 года. Данным законом в Федеральный закон "О связи" вносились изменения и дополнения, с которыми мы не могли согласиться. Была образована согласительная комиссия Совета Федерации и Государственной Думы, на заседании которой спорные вопросы были сняты и закон принят уже в согласованной редакции.

"ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ ЧАС"
138-го заседания Совета Федерации 10 ноября 2004 года

10 ноября 2004 года по инициативе Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям и Комиссии Совета Федерации по информационной политике на "правительственный час" 138-го заседания Совета Федерации был приглашен Министр информационных технологий и связи Российской Федерации Л.Д. Рейман. Он выступил с докладом "Об итогах работы отрасли связи за девять месяцев 2004 года и о ходе реализации Федерального закона "О связи". Ранее, 9 ноября, состоялось совместное заседание Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям и Комиссии Совета Федерации по информационной политике, на котором Министр информационных технологий и связи Российской Федерации выступил с предварительным докладом на данную тему. Комиссией был подготовлен проект постановления Совета Федерации по результатам "правительственного часа" (см. Приложение 2). Однако в результате обсуждения этого вопроса в Совете Федерации и четкой позиции министра — усилить работу в этом направлении — решено было ограничиться принятием информации к сведению.

Доклад
Министра информационных технологий и связи
Российской Федерации
Л.Д. Реймана
"Об итогах работы отрасли связи за девять месяцев 2004 года
и о ходе реализации Федерального закона "О связи"
и ответы на вопросы членов Совета Федерации

(выдержка из стенограммы)

Председательствует
Председатель Совета Федерации
С.М. МИРОНОВ

Итак, в рамках "правительственного часа" мы сейчас заслушаем доклад об итогах работы отрасли связи за девять месяцев 2004 года и о ходе реализации Федерального закона "О связи". Приглашаю на трибуну Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Реймана Леонида Дододжоновича. Пожалуйста, Леонид Дододжонович.

Рейман Л.Д. Добрый день, уважаемый Сергей Михайлович, уважаемые члены Совета Федерации, участники сегодняшнего заседания! Я рад возможности сегодня выступить перед вами, познакомить вас с некоторыми особенностями и промежуточными итогами развития отрасли инфокоммуникации, самой быстроразвивающейся отрасли в России на сегодняшний день, отрасли, которая, по всеобщему мнению, бытующему сегодня, будет определять будущее развитие мира. Наверное, символично, что четыре года назад примерно в это же время я докладывал с этой трибуны концепцию развития рынка услуг телекоммуникации, рассчитанную до 2010 года. Во многом благодаря поддержке Совета Федерации мы наблюдаем бурное развитие отрасли связи.

Прежде чем начать разговор о достижениях отрасли и ее дальнейших перспективах, я хотел бы напомнить вам о некоторых моментах развития отрасли за прошедшие четыре года. Как я уже сказал, в 2000 году концепция заложила прочную основу для бурного развития телекоммуникации сегодня. И хотя в то время далеко не все верили в цифры, представленные в концепции (в частности, в то, что отрасль будет привлекать больше 3 млрд. долларов инвестиций в год), сегодня это реальность. Забегая вперед, скажу, что, по предварительным итогам 2004 года, объем инвестиций в отрасль превысит в этом году 4 млрд. долларов. Нужно признать, что тогда для сомнений и ваших, и участников рынка были объективные причины.

Что мы имели четыре года назад? Во-первых, мы имели очень жесткое регулирование, дробную приватизацию, доминирующее положение операторов на рынке фиксированной связи, отсутствие надлежащей конкуренции на рынке мобильной и фиксированной связи и, может быть, как следствие этого — треть населенных пунктов (57 тысяч населенных пунктов), вообще не имеющих телефонов. А тарифы на услуги местной телефонной связи для традиционных операторов, которые регулировались, покрывали лишь 70 процентов затрат этих операторов. Это, конечно, очень существенно сдерживало развитие рынка, у операторов местной связи не было никакой инициативы для развития инфраструктуры.

Сегодня ситуация в отрасли принципиально изменилась. Объем отечественных и иностранных инвестиций за период с 1996 года по 2004 год вырос больше чем в 2,3 раза, и, как я уже сказал, по итогам 2004 года мы ожидаем, что этот объем превысит 4 млрд. долларов США. Реализация концепции позволила в 2004 году кардинально изменить состояние отрасли, что подтверждает весьма положительная динамика ее финансовых и экономических показателей. Согласно планам доходы от услуг связи в 2004 году вырастут больше чем в 3,5 раза по сравнению с аналогичным периодом 2000 года. Я пытаюсь сравнивать с разными периодами, в данном случае 2000 год для нас считается показательным, поскольку это год, когда была утверждена концепция и начались системные преобразования.

В 2003 году рынок телекоммуникации России развивался очень бурно и по некоторым сегментам был признан международными экспертами самым динамично развивающимся рынком в мире.

Наиболее динамично развивался, как вы все прекрасно знаете, рынок мобильной связи. Количество абонентов мобильной связи в 2000 году составляло менее 3 миллионов. При этом мы прогнозировали, что в 2005 году в соответствии с концепцией этот показатель мобильной связи должен составлять около 9 миллионов абонентов. Но уже по состоянию на 1 октября текущего года, если вернуться к фактическим цифрам, количество россиян, пользующихся мобильным телефоном, превысило 60 миллионов абонентов. И сегодня мы говорим о том, что 44 процента — это средняя по России плотность, то есть из 100 россиян 44 имеют мобильные телефоны. Причем темпы роста очень бурные. Например, в сентябре количество мобильных телефонов увеличилось на 3,5 миллиона.

По плану 2004 года прирост количества сотовых телефонов должен был составлять около 33 миллионов. Причем последние два года, что нас особенно радует, прирост идет не за счет Москвы, Санкт-Петербурга и других крупных городов, где уровень проникновения сотовой связи и так достаточно высок, а за счет регионов. Нужно отметить тот факт, что в 2003 году произошло очень интересное, ожидаемое нами, прогнозируемое событие, а именно: количество мобильных телефонов превысило количество фиксированных телефонов. Мы планируем, что к концу 2004 года абонентская база сотовой связи превысит базу пользователей фиксированной связи почти в два раза. И на самом деле это очень интересно, если вспомнить те дискуссии, которые шли в 2003 году в отношении того, возможно ли удвоение тех 36 миллионов абонентов сотовой связи, которые мы имели на начало года.

Несколько слов о сети Интернет. Количество пользователей сети в 1997 году составляло менее 1 миллиона (примерно 700 тысяч). По концепции в 2005 году мы ожидали 6 миллионов пользователей. Но уже по итогам 2004 года мы ожидаем 18,5 миллиона пользователей. То есть практически, если сравнить показатели 1997 и 2004 годов, количество пользователей выросло в 26 раз. И, по сути дела, как минимум каждый десятый россиянин уже имеет компьютер с выходом в Интернет.

Активное развитие сети Интернет способствовало в том числе и развитию рынка информационных технологий. Объем этого рынка только за последние пять лет вырос больше чем в три раза и по прогнозам 2004 года составляет примерно 250 млн. рублей. Это подтверждает тот факт, что произошедшее развитие инфраструктуры связи дало толчок для появления и активного развития новых инфокоммуникационных услуг.

Необходимо отметить, что в этом процессе, конечно, не последнюю роль сыграла и реструктуризация системообразующего предприятия "Связьинвест", которая также прошла в соответствии с моделью, заложенной в концепции. По итогам девяти месяцев 2004 года доходы операторов связи выросли по отношению к тому же показателю прошлого года на 50 процентов и превысили 425 млрд. рублей. Идет ежегодное увеличение вводимой емкости. Это демонстрирует, что развиваются не только сотовые и интернет-операторы, а развиваются и традиционные операторы. Если мы в 2000 году вводили 1,3 миллиона телефонов, то в 2003 году ввели 3,7 миллиона телефонов, в 2004 году запланирован ввод около 5 миллионов телефонов. Компании постоянно реализуют техническую политику, направленную на модернизацию оборудования сетей связи. И это им позволяет предоставлять более качественные услуги населению и совершенствовать сам уровень предоставляемых услуг.

Однако необходимо, несмотря на высокие темпы, отметить дисбаланс в развитии инфраструктуры связи, который по-прежнему сохраняется. Традиционные операторы, внесенные в реестр субъектов естественных монополий, по-прежнему находятся в достаточно сложной экономической ситуации. Их технологическая база изношена, потому что они ее унаследовали из периода до 1990 года, они обременены обязательствами по оказанию услуг для государственных нужд и социальных льгот, за которые подчас не получают оплату. У них очень большая дебиторская задолженность, им хронически не хватает средств на развитие инфраструктуры.

При этом операторы фиксированной мобильной связи, появившиеся на рынке в последние годы (после 1990 года), не имеют большинства из перечисленных проблем, имеют очень высокий уровень доходов. Они по-прежнему направляют свои усилия на развитие связи в высокодоходных регионах и крупных городах.

Попытки развивать инфраструктуру в сельской местности и в труднодоступных районах сдерживаются низкими уровнем тарифов, платежеспособным спросом населения. За четыре года упорной работы уровень тарифов в среднем по стране удалось повысить, и он на сегодняшний день практически достиг бухгалтерской себестоимости, но в него не входит инвестиционная составляющая, как в других областях, например в электроэнергетике, что, конечно, сильно сдерживает развитие инфраструктуры.

При этом нас постоянно спрашивают: когда произойдет демонополизация сектора дальней связи? Ответ очень простой: это связано со сроками ликвидации перекрестного субсидирования. Как только "Ростелеком" станет чисто рыночной компанией, можно в полной мере осуществлять либерализацию рынка услуг дальней связи. Другой вопрос — как правильно осуществить эту либерализацию. Конечно, на сегодняшний день на рынке уже появилось несколько компаний, которые обладают развитой инфраструктурой и могут претендовать на получение лицензий. Сегодня такими компаниями являются "Транстелеком", "Голдентелеком", межрегиональный "Транзиттелеком". Но необходимо еще раз отметить, что во всех регионах страны работает только "Ростелеком". И для того чтобы быть полноценным ме-

ждугородним оператором, всем компаниям, которые претендуют на эту лицензию, необходимо продолжать развитие своих сетей.

Хотелось бы сказать несколько слов в продолжение темы дисбаланса, потому что она остается крайне острой, и эта проблема в первую очередь остро стоит в вопросах развития сельских местностей и труднодоступных регионов. В стране до сих пор остаются нетелефонизированными 46 тысяч населенных пунктов. Частично сокращение это произошло благодаря тому, что за последние годы все-таки много было сделано, в том числе по инициативе губернаторов и по вашей инициативе, а частично просто потому, что в соответствии с переписью населения сократилось количество населенных пунктов, в которых живут люди.

Острую нужду в установке телефонов, например, испытывает население 4 тысяч населенных пунктов в Тверской области, 2,5 тысячи деревень в Ярославской области не имеют телефона, на Урале более 3 тысяч населенных пунктов не имеют телефонов. И мы, конечно, должны найти способы решить эту проблему.

Хочется сказать несколько слов о таком известном и традиционном вопросе, как очередь. Если сравнить показатели количества заявок на установку телефона (я имею в виду фиксированный телефон) с аналогичными показателями периода до 2000 года, то у нас, конечно, есть безусловная динамика. Но отсутствие механизма финансирования проектов по телефонизации села не позволяет достичь должного эффекта. При этом средства, которые на это выделяются из бюджета, очень маленькие.

Для примера могу сказать, что по паспорту федеральной целевой программы "Социальное развитие села", рассчитанной на период до 2010 года, предусматривалось выделение из средств федерального бюджета 2,4 млрд. рублей. Однако реальное финансирование в 2004 году составило только 50 млн. рублей.

Безусловно, не могу не отметить инициативу регионов в решении проблемы телефонизации сел и труднодоступных регионов. Например, в Пензенской области в 2000 году было телефонизировано 34 населенных пункта, установлены телефонная станция, Интернет в школах и была создана сеть достаточно высокого технического уровня. В Мордовии в 2003 году было телефонизировано 52 населенных пункта, установлено более 6 тысяч номеров телефонной связи. И, что самое главное, было показано, что практически можно сделать эту связь рентабельной.

К сожалению, большинство таких проектов финансируется либо за счет региональных бюджетов, либо за счет собственных средств операторов. Таким образом, очередь, как вы видите, у нас на начало 2004 года составляла 4 миллиона заявителей. Мы надеемся ее в этом году сократить на миллион.

В основу Федерального закона "О связи", который сегодня работает (он вступил в силу с 1 января 2004 года), положен принцип создания равных условий для доступа всех граждан к информационно-коммуникационным услугам на основе ускоренного и сбалансированного развития национальной инфраструктуры связи, продолжения формирования цивилизованного рынка и обеспечения притока инвестиций в отрасль.

Важность нового закона для отрасли трудно переоценить. Его прогрессивность соответствует тому масштабу преобразований, которые сегодня происходят в отрасли.

У закона, конечно, есть безусловные отличия от предыдущих нормативных актов. Во-первых, существенно сокращены барьеры для участников рынка. Я имею в виду существенное сокращение количества лицензий, а по оставшимся лицензиям введены либо упрощенные, либо уведомительные процедуры. Также лицензии, связанные с ограниченным ресурсом, распределяются по конкурсу. Значительно упрощены и сокращены сроки выдачи сертификатов и документов соответствия на оборудование поставщиков. Упрощен механизм распределения номерного ресурса.

К примеру, процесс распределения радиочастот теперь закреплен в законе нормами прямого действия, раньше это происходило в соответствии с нормативными

актами отрасли. Жестко определены сроки рассмотрения и выдачи соответствующих разрешений. А для оказания услуг Интернета вообще необходима лишь заявка организации, которая хочет этим заниматься, и набор из трех-четырёх документов, которые установлены непосредственно законом.

В то же время нужно отметить, что режим лицензирования в отрасли связи по-прежнему сохранен, и это очень продуманное решение, так как в первую очередь это решает вопросы, связанные с обеспечением безопасности государства. В отрасли есть жесткие технологические требования, которые необходимо выполнять для соблюдения целостности сети.

Кроме того, предоставление услуг связи предусматривает использование ограниченного ресурса, и распределение этого ограниченного ресурса не может происходить без учета интересов государства. Это во-первых.

Во-вторых, если возвращаться к отличиям закона "О связи" от предыдущих нормативных актов, установлены равные для всех и прозрачные правила. Уточнен статус операторов связи, занимающих существенное положение на рынке, тем самым созданы барьеры для монополистского диктата. Вопросы присоединения сетей и их взаимодействия детально регламентированы. Созданы и прописаны нетарифные методы регулирования. Более четко прописаны и вопросы собственности на средства связи для оператора. В частности, если раньше доминирующий оператор имел возможность уклониться от заключения договора с новым оператором, то теперь закон регламентирует их взаимоотношения.

Сокращены возможности для злоупотребления как для традиционных, так и для альтернативных операторов при их взаимодействии.

Кроме того, в законе усовершенствована терминология, которая была гармонизирована с европейской терминологией и европейской моделью регулирования.

Здесь необходимо подчеркнуть, что закон — это не только 34 нормативных акта, которые необходимо принять Правительству Российской Федерации и над которыми мы сегодня работаем. Хотя это очень важная задача, но на сегодняшний день самым важным является то, что большая часть закона — это несколько десятков норм прямого действия, они не требуют никаких дополнительных подзаконных актов и уже очень эффективно работают.

Хотя нужно сказать, что есть, конечно, дискуссии, которые замедляют работу. К примеру, мы постоянно слышим высказывания по поводу вопросов, связанных с передачей Государственной комиссии по радиочастотам в ведение Правительства, по поводу сомнений в эффективности механизма универсальной услуги.

Я хотел бы сказать, что ГКРЧ на сегодняшний день начала свою работу, провела несколько заседаний, уже выдано свыше 300 разрешений на использование радиочастот и полос радиочастот для операторов, которые используют радиотехнологии в своей деятельности.

Здесь важно отметить, что впервые заработал механизм конверсии радиочастотного спектра. Это тот механизм, о котором мы в течение длительного времени говорили и который сейчас прописан в законе. Впервые в законе о бюджете на 2005 год на конверсию радиочастотного спектра заложено 30 млн. рублей.

Практические результаты имеются и по другим нормам прямого действия. С начала года федеральным агентством и службой было выдано свыше 8000 разрешений на ввод новых сооружений связи. До конца года предполагается выдать еще 5000 таких разрешений.

Рост связи, выданной операторам, — более 13 миллионов ресурсонумераций. И все заявки рассматриваются своевременно и удовлетворяются.

Однако, уважаемые члены Совета Федерации, главное достоинство закона — это все-таки его социальная направленность. Когда законопроект рассматривался в

Федеральном Собрании, вы помните, какие жаркие дискуссии вызывало введение норм обеспечения прав граждан на пользование услугами связи. Но именно благодаря нашим с вами совместным усилиям теперь у граждан есть такие права, как, например, право выбора формы оплаты услуг местной телефонной связи (фиксированная оплата или повременная).

Кроме того, закон защищает личные права и свободы граждан. Появилась статья, которая четко регламентирует и ограничивает круг лиц, имеющих доступ к сведениям об абоненте.

И, конечно, очень важный механизм, который появился в законе, — это механизм универсального обслуживания, механизм, который позволит решить вопросы несбалансированного развития инфраструктуры на территории России.

В соответствии с законом "О связи" универсальное обслуживание сегодня включает, во-первых, предоставление услуг связи с использованием таксофонов и, во-вторых, предоставление услуг по передаче данных и предоставление доступа к сети Интернет для населенных пунктов, в которых проживает более 500 человек.

Сегодня универсальное обслуживание — это единственный финансовый механизм в условиях отсутствия бюджетного финансирования, который способен решать проблему телефонизации регионов. Он также способен создать стимулы для работы операторов на экономически непривлекательных территориях. Такой подход соответствует современной международной практике развития телекоммуникационных отраслей. Кстати, буквально на прошлой неделе, 2 ноября, на заседании Комиссии Совета Федерации по информационной политике сенатор Бедняков задавал такой вопрос. Готов осветить вопросы международной практики, хотя у меня нет времени, чтобы подробно об этом говорить. У нас есть справка, я готов ее предоставить. Могу только отметить, что механизм универсального обслуживания сегодня успешно действует в большинстве стран мира, таких, как Австрия, Канада, Соединенные Штаты Америки, Дания, Австралия, Италия, Швейцария и многие другие. Причем пакет услуг в разных странах имеет разное наполнение. Например, в Испании к универсальному обслуживанию относятся таксофоны общего пользования и бесплатная справочная служба. А в Соединенных Штатах к нему отнесены услуги междугородней телефонной связи.

Наиболее прогрессивными в этом плане являются Швеция и Финляндия. Там в пакет услуг универсального обслуживания входит обеспечение каждой семьи высокоскоростным широкополосным доступом в Интернет.

Мы сегодня ставим перед собой достаточно скромную задачу — в ближайшие три-четыре года обеспечить всех граждан, проживающих в нетелефонизированных населенных пунктах, доступом к информационным услугам через таксофоны или пункты коллективного доступа в Интернет. Средства для этого, конечно, потребуются значительные. Поэтому начиная с 2005 года будет формироваться специальный резерв за счет обязательных отчислений операторов согласно главе 8 закона "О связи".

В международной практике в большинстве стран формирование средств резерва универсального обслуживания также идет за счет отчислений компаний связи.

Кстати сказать, мы отправляли на экспертизу во Всемирный банк механизм, который сегодня прописан в законе "О связи", и эксперты подтвердили, что он соответствует тем принципам, которые заложены в европейских директивах.

Размер отчислений для операторов по итогам обсуждения с рынком предлагается установить примерно на уровне 2 процентов от доходов, за исключением пропуска трафика. Это позволит ежегодно формировать резерв, необходимый для решения указанных задач, а именно: компенсировать убытки для операторов, предоставляющих универсальные услуги. В качестве сравнения могу сказать, что в Соединенных Штатах сумма отчислений операторов составляет от 4,7 до 5 процентов.

Проекты документов, определяющих порядок работы механизма универсального обслуживания, подготовлены и направлены в министерства и ведомства для согласования. До конца этого года документы должны быть приняты. И первые конкурсы по универсальному обслуживанию мы надеемся провести в самом начале следующего года.

Заканчивая свое выступление, еще раз хочу подчеркнуть, что без развития такой стратегически важной отрасли экономики, как информационные технологии и связь, невозможно, с нашей точки зрения, решение задач экономического роста. А это значит, что невозможно решить главные задачи, которые поставил Президент России, — экономический рост и борьба с бедностью.

Действующая нормативная база, в том числе принятый и работающий сегодня закон "О связи", позволяет России эффективно развивать инфокоммуникации и двигаться к цивилизованному обществу. Мы имеем возможность от дискуссий и обсуждений перейти сегодня к практическим делам.

Давайте добиваться главной цели — обеспечения всех жителей страны, даже самых ее удаленных уголков, надежной связью и доступом к современным телекоммуникационным и инфокоммуникационным услугам.

Председательствующий. Уважаемые коллеги, пожалуйста, вопросы к докладчику.

Буслова Галина Семеновна, пожалуйста, Ваш вопрос.

Буслова Г.С., первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, представитель в Совете Федерации от Амурского областного Совета народных депутатов.

Уважаемый Сергей Михайлович, уважаемые коллеги! У меня два вопроса к Леониду Дододжоновичу Рейману.

Мы говорим о том, что закон "О связи" имеет социальную направленность. Скажите, пожалуйста, почему работа по принятию нормативных правовых актов, необходимых для реализации закона, ведется очень медленно? Это первый вопрос.

И второй вопрос. На заседании комиссии и сейчас в своем докладе Вы сказали, что есть уголки России, которые не имеют телефонной связи. В канун юбилея Победы 144 инвалида — участника Великой Отечественной войны в Амурской области не имеют телефонов, длительное время стоят в очереди. И, наверное, это не только в Амурской области. Вы пообещали, что этот вопрос Вы решите. Мне бы хотелось услышать еще раз подтверждение этого.

Но главный вопрос — о нормативно-правовой базе, обеспечивающей реализацию закона "О связи".

Рейман Л.Д. Действительно, к великому сожалению, должен признать, что у нас сегодня не все инвалиды — участники войны, люди, несомненно заслужившие уважение и поддержку, имеют телефоны. Все заявки инвалидов — участников войны находятся на особом учете. Они удовлетворяются в первоочередном порядке. Но из-за того, что они порой проживают на территориях, не имеющих инфраструктуры, мы сегодня не все заявки можем удовлетворить.

Есть план в министерстве по решению этого вопроса. Мы надеемся удовлетворить все заявки инвалидов войны к следующему Дню Победы. Сейчас над этим ведется большая работа. После нашей встречи я собирал совещание и поставил соответствующие задачи. Мы надеемся, что эту задачу решим.

Буслова Г.С. Спасибо.

Рейман Л.Д. Что касается нормативных актов. Действительно, необходимо принять значительное число нормативных актов в развитие закона "О связи". Как я уже сказал, это 34 нормативных акта, и работа над ними идет.

На сегодняшний день приняты практически все нормативные акты, которые позволяют операторам нормально работать. Мы это видим, потому что рынок развивается очень бурными темпами, количество абонентов увеличивается, налицо рекордные цифры.

В то же время существуют довольно сложные документы, которые разрабатываются впервые и требуют значительного времени на подготовку. На сегодняшний день Правительством выпущены уже 6 документов из тех, которые мы должны сделать. Над 19 документами у нас идет работа, в том числе 15 из них находятся в Аппарате Правительства. Я надеюсь, что мы все эти документы выпустим до конца года. Часть документов у нас предусмотрена к изданию в 2005 году. Я хотел бы еще раз подчеркнуть, что у нас есть некоторое отставание от наших первоначальных планов, которые принимались в прошлом году. Но фактически в соответствии с распоряжением Правительства № 1427, которое регламентирует сроки издания нормативных актов, мы сегодня находимся в графике.

Поэтому еще раз хотел бы подчеркнуть, что мы в этом году полностью издадим все нормативные акты, которые было необходимо разработать. У меня в этом есть полная уверенность, потому что они находятся в большой степени готовности.

Буслова Г.С. А задержка, наверное, связана прежде всего с согласованием в Правительстве?

Рейман Л.Д. Вы знаете, задержка связана в значительной степени с тем, что в этом году проводилась административная реформа и некоторые документы нам приходилось пересогласовывать по два или даже по три раза, потому что менялись органы, расширялся список согласований. Это несколько затянуло работу. Хотя в принципе все документы были готовы в самом начале этого года.

Председательствующий. Пожалуйста, Гусев Владимир Кузьмич, Ваш вопрос.

Гусев В.К., первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности, представитель в Совете Федерации от администрации Ивановской области.

Уважаемый Леонид Дододжонович, один из острых вопросов, который волнует членов Комитета по экономической политике, предпринимательству и собственности, это вопрос о том, как будет осуществляться принцип недискриминационного подключения к операторам, занимающим существенное положение в сети связи общего пользования.

Рейман Л.Д. Спасибо за вопрос. Это очень важный и серьезный вопрос, он также был отмечен в концепции и именно поэтому появился в законе.

Дело в том, что исторически существуют операторы, которые владеют значительным количеством объектов инфраструктуры — до 90—95 процентов объектов инфраструктуры региона. И, конечно, имея такое серьезное положение и не имея никаких обязательств по взаимодействию с новыми операторами, которые возникают на рынке, они позволяли себе выставлять технические условия на подключение, которые были экономически и технически не обоснованы. В связи с этим у нас было огромное количество обращений со стороны новых операторов, занимающихся развитием сетей и мобильных, и фиксированных, и эти споры приходилось решать.

Сегодня в законе предложен механизм, который используется практически всеми странами мира, когда определяются операторы, занимающие существенное положение на рынке, и эти операторы не имеют права отказать в подключении альтернативным, новым операторам, которые появляются на рынке. При этом условия договора подключения должны быть одинаковыми для всех операторов, и этот договор открытый, публичный, все желающие могут его посмотреть. То есть за счет прозрачности этой процедуры мы решаем вопрос недискриминационного доступа.

Председательствующий. Пожалуйста, Рыжков Николай Иванович, Ваш вопрос.

Рыжков Н.И., член Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям, представитель в Совете Федерации от администрации Белгородской области.

Леонид Дододжонович, наша Комиссия по естественным монополиям рассматривала недавно вопрос о ходе реализации закона "О связи", и мы приняли такое решение. Первое — отметить, что вы все-таки крепко отстали с подзаконными актами. Дай Бог, чтобы вы выполнили то, что сейчас обещаете, до конца года.

И второе — ни в коем случае не трогать сейчас закон, то есть объявить мораторий на два-три года, пока мы не накопим определенный опыт.

Тем не менее у меня есть два вопроса.

Первый. Вы говорили (и в таблицах это есть), что если будет действовать фонд универсального обслуживания и вы соберете 7—8 млрд. рублей, о чем сейчас разговор был, то вы в период до 2007 года около 50 тысяч населенных пунктов телефонизируете.

Но давайте на минутку представим: а вдруг Правительство не поддержит вас? Вы же проект постановления, насколько я понимаю, внесли. Что тогда нас ожидает? Сколько ждать — 3 года, 10 или 20 лет? Когда мы выполним это обещание, учитывая, что из федерального бюджета вряд ли вам будут выделяться деньги?

И второй вопрос. Сейчас идет очень много разговоров, пишут в газетах о том, что надо убрать лицензирование. Вы говорили, что там вы много убрали, в какой-то степени дали определенную свободу. Но если действительно победит точка зрения, что нужно вообще убрать лицензирование оборудования? Лицензирование (я, может, неправильно выражаюсь) номеров, выделения номеров. Что тогда будет? Не отразится ли это на национальной безопасности и вообще не внесет ли какую-то сумятицу в нашу жизнь?

Рейман Л.Д. Николай Иванович, во-первых, я хотел бы Вас поблагодарить за ту поддержку, которую Вы оказывали при обсуждении закона и оказываете сейчас по развитию отрасли.

Действительно, нет ни одной страны мира, в которой отсутствует лицензирование или регулирование отраслей. Это связано с очень простым моментом. Дело в том, что на рынке услуг связи сегодня работает более 6 тысяч операторов и необходимо обеспечивать их гармоничное взаимодействие. Они должны работать так, как будто это единая инфраструктура, единая сеть.

Поэтому, например, вопросы выделения нумерации абсолютно необходимо решать, потому что один оператор, получая ресурсы нумерации, телефонный номер, должен быть уверен, что этот номер не выделен другому оператору. Потому что если два абонента имеют одинаковый номер, то невозможно будет дозвониться.

Конечно, вопросы распределения ограниченного ресурса требуют обязательно механизма регулирования. И Вы абсолютно правы: вопросы, связанные с национальной безопасностью, также являются ключевыми вопросами при функционировании инфраструктуры связи. Потому что по этой инфраструктуре передаются не только телефонные разговоры, но и определенная информация, и эта инфраструктура может быть использована как в положительном, так и в негативном смысле. И этому есть, к сожалению, примеры не только в России, но и во всем мире. Поэтому на сегодняшний день то минимальное количество лицензий, которые остались в законе "О связи", направлено именно на то, чтобы решать эти вопросы, а все остальные виды деятельности, которые ранее лицензировались (их было более 70), отменены.

И по первому вопросу. Николай Иванович, я хотел бы сказать, что у меня, наверное, нет ответа на этот вопрос. Потому что если в ближайшее время не заработает механизм универсального обслуживания, то трудно себе представить, когда появятся телефоны в труднодоступных или удаленных населенных пунктах, поскольку капиталные вложения для того, чтобы проложить туда кабель, очень высокие, а

платежеспособный спрос достаточно низкий. И только за счет этого механизма можно решать эти вопросы. Причем я еще раз хотел бы повторить: это не какая-то новация, придуманная нами, это международная практика, и многие страны имеют положительный опыт в этом деле.

Конечно, я глубоко уверен, что мы не можем копировать ни одну модель, но проанализировать достоинства и недостатки моделей, применяемых в той или иной стране, и построить у себя эффективно работающую модель на этих принципах мы должны, тем более что Россия готовится к вступлению в ВТО. Существует европейская директива на этот счет, и механизмы, предложенные в законе "О связи" по универсальному обслуживанию, полностью базируются на тех рекомендациях, которые содержатся в этой директиве.

Еще раз повторю, что, с нашей точки зрения, это единственный способ экономически решить вопрос телефонизации 46 тысяч населенных пунктов, которые на сегодня телефонов не имеют. И мы готовы это сделать в ближайшие три-четыре года.

Председательствует
заместитель Председателя Совета Федерации
А.П. ТОРШИН

Председательствующий. Федоров Владимир Александрович, пожалуйста, Ваш вопрос.

Федоров В.А., заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации, представитель в Совете Федерации от Законодательного Собрания Республики Карелия.

Уважаемый Леонид Дододжонович, у меня вопрос, тоже связанный с лицензированием. Я понимаю, что это очень тонкая сфера деятельности государства. Вы в своем выступлении обозначили привилегированное положение "Ростелекома" тем, что он обслуживает всю территорию страны. Но все-таки не пора ли выпускать на рынок дальней связи и других операторов?

Рейман Л.Д. Спасибо, это очень хороший вопрос. Я коротко коснулся этого аспекта в докладе, но этот вопрос гораздо более обширный сам по себе. Я говорил, что в 2000 году компании, предоставляя услуги местной связи, не получали компенсации затрат, то есть они получали примерно 70 процентов компенсации бухгалтерской себестоимости.

За последние годы эта ситуация существенно изменилась. Сегодня та компенсация, которая осуществлялась за счет услуг дальней связи (грубо говоря, перекрестное субсидирование из "Ростелекома" шло в местную связь), в значительной степени нивелирована. И "Ростелекому" осталось сделать буквально несколько маленьких шагов до того, чтобы стать компанией с обычной, нормальной, хорошей рыночной экономикой. Это дает возможность вводить конкуренцию в этот сегмент и предлагать другим компаниям заниматься услугами дальней связи.

Но вопрос заключается в том, что те компании, которые будут этим заниматься, не должны заниматься этим фрагментарно, например только в Москве. Они должны заниматься этим на значительной территории, чтобы не создавать опять дисбаланса, когда в Москве можно будет позвонить куда угодно по очень низкой цене, а в Московской области (сегодня это имеет место) останутся пункты, в которых вообще нет телефона. То есть это вопрос подхода. Мы планируем вводить конкуренцию в этом сегменте в следующем году и будем вас информировать об этой работе.

Председательствующий. Евгений Викторович Бушмин, Ваш вопрос, пожалуйста.

Бушмин Е.В., председатель Комитета Совета Федерации по бюджету, представитель в Совете Федерации от правительства Нижегородской области.

Уважаемый Леонид Дододжонович, я хочу развить вопрос Николая Ивановича Рыжкова. Я так понял из Вашего доклада, что удалось договориться по 2 процентам в фонд отчислений.

И я как раз не думаю, что вам не удастся запустить эту процедуру... Думаю, все-таки вы добьетесь этого, очень надеюсь на это, по крайней мере. Но я спрашиваю о другом. Судя по вашим графикам, объемы реализации растут даже значительно больше, чем вы планируете. И я думаю, что вы соберете даже больше этих 2 процентов, больше, чем вы предполагаете. И тогда, может быть, не надо останавливаться на одних таксофонах в этих населенных пунктах и следует предложить дополнительно еще какие-нибудь услуги, которые вы включили бы в универсальное обслуживание?

Рейман Л.Д. Большое спасибо за вопрос, это очень хороший вопрос. По сегодняшним примерным оценкам, в случае если мы будем собирать около 2 процентов, резерв универсального обслуживания будет составлять примерно 7 млрд. рублей. Мы включили туда только базовые услуги по той причине, что, как я уже сказал, 46 тысяч населенных пунктов не имеют даже телефонов. И мы считаем, что это наша первейшая задача. В то же время опыт других стран, той же Финляндии, говорит о том, что они сегодня обеспечивают высокоскоростной доступ в Интернет для каждой семьи. Я надеюсь, что в недалеком будущем мы будем также ставить перед собой такие задачи. В любом случае вопрос отнесения услуг к универсальным — это вопрос, который решается законом. И поэтому вы непосредственно будете принимать участие в расширении этого набора услуг. Мы будем предлагать его расширить, и вы будете принимать по этому поводу решение.

Председательствующий. Виктор Николаевич Степанов, пожалуйста, Ваш вопрос.

Степанов В.Н. Уважаемый Леонид Дододжонович! Хочу сказать (думаю, большинство коллег меня поддержат), что многое сделано и делается, судя даже по той информации, которую мы сегодня имеем. И я надеюсь, что дальше так же будет продолжаться. У меня два совершенно конкретных вопроса.

Первый вопрос касается непосредственно универсальной услуги. Вы говорили о прозрачности, несколько раз повторяли это слово... Это мне очень нравится. Когда будет введена система универсальных услуг (хотя кое-кто ставит это под сомнение), я надеюсь, она будет действовать и будет расширяться перечень этих услуг, не только телефонизация нетелефонизированных населенных пунктов будет осуществляться, о чем Вы сейчас говорили... Понятно, что общество требует прозрачности, и в связи с этим как Вы считаете: стоит ли в состав правления системы универсальных услуг (видимо, орган управляющий будет) ввести несколько депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, с тем чтобы обеспечить прозрачность, как это делается во многих странах Запада, на опыт которых Вы сегодня ссылались? Это первый вопрос.

И второй вопрос. На сегодняшний день уже реализовано телефонных аппаратов мобильной связи на сумму более 4 млрд. долларов. Я по минимальной цене просчитал. В то же время у нас в России эти аппараты не производятся, и наше государство, ставя задачу удвоить ВВП, остается в этом плане на уровне самых слаборазвитых стран. Каково Ваше отношение к этому? Конечно, данный вопрос, может быть, не к Вам, но с Вашей точки зрения, как члена Правительства: в перспективе должна ли существовать у нас программа (с учетом роста потребления услуг связи, в том числе мобильной) производства этой аппаратуры — в кооперации, может быть, с ведущими фирмами мира?

Рейман Л.Д. Я, если можно, начну со второго вопроса. Действительно, очень интересный и важный вопрос. И он многоаспектный, потому что, с одной стороны, тот уровень качества и развития услуг, который есть сегодня в России, во многом достигается благодаря тому, что российский рынок оборудования является очень открытым. И поэтому операторы выбирают самое лучшее оборудование, какое только могут найти на мировом рынке. Это касается и мобильной телефонии, и фиксированной, и Интернета, и всего остального, то есть это несомненное преимущество. С другой стороны, я совершенно с Вами согласен, что объемы потребления на рынке оборудования связи таковы, что они могут поддержать достаточно хорошую и эффективную промышленность. И в этом направлении, я думаю, мы должны работать.

Если взять конкретный пример мобильной телефонии, то могу сказать, что сегодня существует буквально два или три завода, которые все-таки занимаются производством мобильных телефонов. Один из них под Москвой, довольно маленький, работает уже в течение пяти лет. Они производили телефоны первого поколения, сейчас производят телефоны второго поколения. Второй завод не так давно создан в Перми. Это совместное с китайской компанией "ЗТИ" предприятие, они тоже производят телефоны.

Но сам по себе телефон можно как бы разделить на две части: "железо" и программный продукт. Сегодня весь мир идет к тому, что аппаратная часть, то есть "железо", становится все более и более универсальной. И есть интеллектуальная составляющая, которая закладывается именно в программу. В этом плане Россия может и должна занять достойное место, и этот процесс сегодня происходит.

Такие компании, как "Nokia", "Motorola", "Ericsson", "Siemens", уже открыли свои центры разработки программного обеспечения в России. Причем эти центры работают не только на внутренний российский рынок, но и на мировой рынок в целом. Компании используют программы, разработанные здесь, для своих продуктов, которые продают во всем мире.

Мы пытаемся стимулировать этот процесс. Не так давно в Московской области, в Дубне, прошла церемония открытия Российского центра программирования. Это некая зона, построенная по принципу индийских или китайских высокотехнологичных парков, которая призвана развивать вопросы программирования. Мы думаем, что такие парки, IT-парки, смогут решить задачу стимулирования производства. Но вопрос, который Вы задали, абсолютно справедливый.

Степанов В.Н. Спасибо.

Рейман Л.Д. И другой вопрос. Да, мы считаем, что распределение резерва универсального обслуживания должно быть абсолютно прозрачным, в этом должны обязательно участвовать представители Совета Федерации, Государственной Думы. Мы предполагаем привлечь к этому процессу представителей рынка, общественных организаций. То есть наша задача — сделать так, чтобы эти средства направлялись именно на решение важных задач, социальных задач в регионах и чтобы эти средства распределялись абсолютно открыто. Мы будем такой механизм строить.

Председательствующий. Николай Кузьмич Долгушкин, Ваш вопрос, пожалуйста.

Долгушкин Н.К., заместитель председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике, представитель в Совете Федерации от администрации Оренбургской области.

Уважаемый Леонид Дододжонович, я свой вопрос хочу задать в развитие вопросов моих коллег в отношении телефонизации 46 тысяч сельских населенных пунктов. Хотел бы просто напомнить, что 46 тысяч — это одна треть от всех имеющихся сельских поселений. В период от переписи до переписи на карте России исчезло

17 тысяч населенных пунктов, в том числе из-за отсутствия социальной инфраструктуры.

Вы сказали, что если будет сформирован резервный фонд в размере 7—8 миллиардов, то к 2007 году проблема будет решена. Я хотел бы Вас приблизить к 2005 году, поскольку уже два года реализуется программа социального развития села, и спросить: сколько Вы предусматриваете по разделу "Связь" в 2005 году выделить бюджетных средств, сколько собственных средств направить на телефонизацию сельской местности и сколько в том числе из предполагаемого резервного фонда?

Рейман Л.Д. Да, существует федеральная целевая программа развития села и в ней есть раздел "Развитие инфраструктуры связи". Первоначально, когда эта программа готовилась, на развитие инфраструктуры связи в течение 10 лет планировалось направить 2,4 млрд. рублей, то есть примерно 240 млн. рублей в год. Фактически в 2004 году было выделено по программе 50 млн. рублей, а потрачено в 2004 году 30 млн. рублей. Это, несомненно, совершенно недостаточно для того, чтобы заниматься развитием связи в сельской местности, построением инфраструктуры и прокладкой кабеля на селе.

К сожалению, других финансовых источников для развития связи в сельской местности не существует, поэтому развитие инфраструктуры связи на труднодоступных территориях ведется либо за счет собственных средств операторов, либо частично за счет средств региональных бюджетов.

Я еще раз хотел бы поблагодарить многих губернаторов, которые с пониманием относятся к этому делу и выделяют деньги на эту работу. Мы считаем, что создание резервного фонда универсального обслуживания в размере 7 млрд. рублей позволит нам сделать так, что эти территории будут привлекательны для операторов. И это не те средства, которые пойдут на создание инфраструктуры, это те средства, которые получают компании и будут в дальнейшем эксплуатировать сооружения, построенные ими на этих территориях.

Хотел бы отметить, что мы не ждем, когда все это произойдет. Сегодня операторы за счет собственных средств устанавливают спутниковые таксофоны. В этом году будет поставлено около 2 тысяч спутниковых таксофонов в нетелефонизированных населенных пунктах. Пусть это не такая большая и впечатляющая цифра, но все-таки 2 тысячи населенных пунктов получают хотя бы базовую услугу — возможность вызова аварийных служб, экстренных служб. Это очень большая работа.

Председательствующий. Умаров Муса Нажмудинович, пожалуйста, Ваш вопрос.

Умаров М.Н., заместитель председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, представитель в Совете Федерации от Государственного Совета Чеченской Республики.

Уважаемый Леонид Дододжонович, у меня два вопроса. Первый. Предполагается ли передача Государственной комиссии по радиочастотам из ведения Департамента государственных программ развития информации и ограниченных ресурсов Мининформсвязи в подчинение Правительству Российской Федерации?

Второй вопрос, скорее просьба. Пользуясь случаем, хочу от имени руководства Чеченской Республики поблагодарить Вас за то внимание, которое Вы лично уделяете восстановлению и развитию связи в нашей республике. Вместе с тем хочу обратить Ваше внимание на то, что федеральной программой предусмотрено развитие связи в Чеченской Республике только на уровне районного звена. В то же время в 190 населенных пунктах с населением более 5 тысяч человек этой программой не предусмотрено развитие связи.

Мы надеемся, что Вы со свойственными Вам отзывчивостью и энергией поможете нам решить эту очень важную для республики проблему.

Рейман Л.Д. Я хочу подчеркнуть, что в соответствии с законом "О связи" комиссия действует как Государственная комиссия по радиочастотам при Министерстве информационных технологий и связи. Это сегодня регламентируется не только законом, но и постановлениями Правительства, утвердившими и положение о комиссии, и ее персональный состав. В частности, в комиссию вошли представители 22 заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, которые непосредственно участвуют в процессе эксплуатации радиочастотного ресурса.

Комиссия функционирует. На первых двух заседаниях она приняла целый ряд важных решений — в частности, по вопросам упрощения ввоза на территорию России радиоэлектронных средств (я имею в виду обычные телефоны), и более 300 решений по выделению операторам полос радиочастот и номиналов радиочастот для осуществления их деятельности с использованием радиотехнологий. Надо сказать, что Государственная комиссия по радиочастотам функционирует уже около 30 лет, и на протяжении этого времени (как в советский период, так и в российский) доказала свою эффективность и состоятельность. Я считаю, что она должна именно в таком виде функционировать, тем более что это соответствует духу административной реформы, поскольку существует персональная ответственность министерства за тот или иной сектор, который оно регулирует, контролирует и развивает.

Что касается развития инфраструктуры связи в Чеченской Республике. Я благодарю Вас за высокую оценку нашей работы, хотя мы понимаем, что там сделано не так много, как нам хотелось бы. Но будем совершенствовать и внедрять программу по развитию инфраструктуры связи в Чеченской Республике. В частности, совсем недавно в Чечне была открыта коммерческая мобильная связь, и сегодня около 10 тысяч ее жителей пользуются сотовыми телефонами, то есть это не только специальная связь, но и обычная связь для жителей Чеченской Республики.

Пока там работает один оператор сотовой связи — "Мегафон", но у нас есть предложение со стороны "Вымпелкома", который тоже хочет заниматься развитием открытой связи в Чеченской Республике. Мы будем всячески это приветствовать, и я думаю, что именно за счет коммерческих операторов мы решим вопросы развития связи в Чечне.

Председательствующий. Уважаемые коллеги! В соответствии с нашим Регламентом на "правительственный час" отводится ровно час, и это время истекает. Тем, кто не успел задать вопрос, я предлагаю сформулировать письменно свои вопросы и передать их Леониду Дододжоновичу Рейману.

Позвольте мне от имени Совета Федерации поблагодарить Леонида Дододжоновича Реймана за обстоятельный доклад и ответы на вопросы. Информация принимается к сведению.

РАБОЧЕЕ СОВЕЩАНИЕ
на тему
"Мониторинг практики применения
Федерального закона "О связи" 25 ноября 2004 года

(Информация)

В соответствии с Планом основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на осеннюю сессию 2004 года Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям провела 25 ноября 2004 года рабочее совещание "Мониторинг практики применения Федерального закона "О связи". В совещании приняли участие 30 человек, в том числе заместитель руководителя (ныне руководитель) Федерального агентства связи Бескоровайный Андрей Владимирович, директор Департамента экономики и финансов Мининформсвязи России Тимошенко Любовь Степановна, директор Департамента государственной политики в области информационных и коммуникационных технологий Мининформсвязи России Слизень Виталий Александрович, советник заместителя Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Дмитриева Лариса Ивановна, советник аппарата Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи Анисимова Елена Владимировна, вице-президент ЗАО "КорбинаТелеком" Малис Александр Адольфович, представители других операторов связи, а также СМИ и общественных организаций в области связи и информационных технологий.

Вел совещание первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям Валентин Ефимович Межевич, который обратился к участникам со вступительным словом.

По итогам выступлений участников совещания и последующего их обсуждения были приняты следующие рекомендации:

1. **Россвязьнадзору** обратить особое внимание на эффективность использования операторами выделенных им радиочастот;
2. **Правительству Российской Федерации** рекомендовать включить в состав Государственной комиссии по радиочастотам представителя Минтранса России;
3. **Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям** в декабре текущего года проконтролировать готовность пяти нормативных документов, касающихся реализации Федерального закона "О связи" в части оказания универсальных услуг связи (УУС);
4. **Мининформсвязи России** проработать вопрос использования средств резервного фонда УУС в инвестиционных программах.

"КРУГЛЫЙ СТОЛ"
**Совета Федерации на тему "Вопросы законодательного обеспечения
деятельности в области телекоммуникаций и интернет-технологий"**
28 апреля 2005 года

28 апреля 2005 года в Совете Федерации состоялся "круглый стол" на тему "Вопросы законодательного обеспечения деятельности в области телекоммуникаций и интернет-технологий". В его работе приняли участие более 70 человек: представители органов государственной власти, общественности, ученые и специалисты, операторы связи и провайдеры, представители интернет-магазинов и фирм, занимающиеся ИКТ, журналисты. Участниками был принят итоговый документ, содержащий рекомендации Президенту и Правительству Российской Федерации, Федеральному Собранию и Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

СТЕНОГРАММА "КРУГЛОГО СТОЛА"

Одинцов М.В., председатель Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям.

Уважаемые коллеги, участники "круглого стола"! Открываем заседание "круглого стола" на тему "Вопросы законодательного обеспечения деятельности в области телекоммуникаций и интернет-технологий".

Порядок нашей работы следующий. Основной доклад сделает заместитель Министра информационных технологий и связи Антонюк Борис Дмитриевич, далее — выступления, в 17 часов мы предполагаем закончить заседание "круглого стола".

Все рекомендации, замечания, предложения тех, кто не сможет выступить, просьба передать в секретариат. Мы их обработаем, и они в обязательном порядке войдут в Рекомендации "круглого стола".

Передаю слово Вячеславу Александровичу Новикову, председателю подкомиссии по связи Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям.

Новиков В.А. "Круглый стол" — это продукт деятельности двух комиссий: Комиссии по естественным монополиям и Комиссии по информационной политике.

Тема "круглого стола" — "Вопросы законодательного обеспечения в области телекоммуникаций и интернет-технологий", но мы, как организаторы, хотели бы сразу же конкретизировать тему — это законодательное обеспечение деятельности в сети Интернет на территории Российской Федерации.

Появилось достаточно много проблем, которые требуют быстрого, оперативного законодательного регулирования. Это, например, деятельность интернет-магазинов. Есть несколько проблем, связанных с безопасностью и защищенностью информации, которая передается по сети Интернет. Эта тема еще не нашла своего законодательного регулирования. Это, безусловно, защита авторских прав. Вы знаете, что с помощью ресурсов Интернета используют продукцию, защищенную авторскими правами, без согласия автора. И это вопрос, который требует своего законодательного регулирования. Еще одна тема — вопросы, связанные с голосованием, выяснением общественного мнения, с участием структур гражданского общества в управлении государством с использованием сети Интернет. Я коротко обозначил круг проблем, которые требуют своего решения. Предоставляю слово Борису Дмитрие-

вичу Антонюку, заместителю Министра информационных технологий и связи Российской Федерации.

Антонюк Б.Д. Я хотел бы сразу обозначить тему своего выступления — это законодательное обеспечение в области информационных технологий и телекоммуникаций, поскольку законодательство в области связи сегодня разработано. Из 34 постановлений Правительства, которые было предписано принять в развитие Федерального закона "О связи", на сегодня принято 23. В ближайшее время будут приняты и остальные документы в соответствии с графиком, утвержденным Правительством.

Для российской экономики информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) на сегодняшний день не просто отрасль, которая растет рекордными темпами, — это мощное средство модернизации нашей страны и преодоления сырьевой зависимости экономики. Спрос на ИКТ растет с развитием управленческой культуры и улучшением бизнес-климата. Для государства ИКТ — это важнейшее средство обеспечения единства страны, возможность связать воедино ее огромную территорию, а также повысить эффективность работы государственного аппарата.

Нельзя забывать, что в современных условиях от ИКТ зависит и развитие демократии, которая немыслима без обеспечения доступа граждан (конституционного доступа граждан, хотел бы подчеркнуть) к полноценной информации о работе органов государственной власти.

Таким образом, сегодня в деятельности отрасли на первый план выходит социальная миссия обеспечения граждан, хозяйствующих субъектов и органов власти важнейшими общественными благами — информацией на базе телекоммуникационной инфраструктуры.

С 2000 по 2004 год среднегодовые темпы роста услуг превышали 40 процентов, и на основе этого можно говорить, что отрасль действительно совершила прорыв в своем развитии, значительно превышая среднегодовые темпы роста в рамках национальной экономики.

В концепции развития отрасли, которая была принята в 2000 году, на начало 2005 года было запланировано, что число абонентов подвижной радиотелефонной связи, или сотовой связи, достигнет 9 миллионов. К настоящему времени у нас продано более 83 миллионов SIM-карт, то есть прогнозные цифры перекрыты более чем в 10 раз. В Московском регионе сегодня проникновение подвижной связи составляет 106,7 процента, то есть более 100 процентов.

Говоря об Интернете, отрадно отметить, что количество его пользователей к концу 2004 года составило 18,5 миллиона человек. Это также втрое превышает прогнозные показатели концепции 2000 года.

Сразу оговорюсь: конечно, положение с телефонизацией страны еще далеко от желаемого. В России остается около 40 тысяч не телефонизированных населенных пунктов. Причем речь идет не только о таежной глуши. Несколько сотен таких поселений есть в Ярославской и Тверской областях, а в очереди на установку телефонов стоят около 4 миллионов наших граждан.

В 2003 году Федеральное Собрание приняло Федеральный закон "О связи", и это, на наш взгляд, стало краеугольным камнем развития отрасли. Половина статей закона — нормы прямого действия, которые сегодня работают в полном объеме. Достаточно сказать о лицензировании, о работе Государственной комиссии по радиочастотам и т.д.

Однако если в области электросвязи мы разработали современную нормативную правовую базу, то по многим другим направлениям, особенно в области использования и развития информационных технологий, нам предстоит еще очень большая работа по совершенствованию законодательства. Информационные технологии

развиваются настолько быстро, что правовые нормы либо устаревают, либо не могут дать ответа на вновь возникающие вопросы.

Например, законы об информатизации и защите информации, международном информационном обмене, о средствах массовой информации, о рекламе были разработаны и приняты более 10 лет назад. За это время возникла необходимость приведения их в соответствие как с действующим гражданским законодательством, так и с реалиями современного развития ИКТ. Требуется, например, *более точное описание понятия информации как отдельного объекта гражданских прав* (что сегодня не определено в нашем законодательстве).

Кроме того, необходимо поставить правовые барьеры антиобщественным явлениям при использовании новых технологий. Без этого ни государство, ни бизнес, ни общество не получат адекватного и равного доступа к информации.

Безусловно, необходима и корректировка федерального закона о конкурсах по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. Это нужно, чтобы уравнивать процедуру электронных государственных закупок с традиционным механизмом в этой сфере.

Новым для государственного регулирования стали вопросы, связанные с использованием глобальной сети Интернет. Сразу оговорюсь, что речь идет не о цензуре, не об ограничении свободы слова. Интернет, собственно говоря, и есть воплощение принципа свободы слова в современном мире, за что он и ценится многомиллионной армией своих пользователей.

Что необходимо сделать, так это раскрыть правовые вопросы использования современных технологий для предоставления социально значимых услуг, в том числе образовательных, медицинских, юридических. Назрел вопрос правового определения электронных средств массовой информации, распространяемых через Интернет.

Правовые вопросы использования сети Интернет затрагивают широчайший круг общественных интересов в информационной сфере. Основным подходом, мы считаем, должно стать распространение на отношения, связанные с использованием Интернета, общего нормативного регулирования. Сам факт использования таких сетей операторами не может служить причиной для применения какого-то дополнительного регулирования по сравнению с уже действующим законодательством. Но пользователи сети Интернет не вправе ссылаться на специфику правоотношений, связанных с Интернетом, как на основание для освобождения их от соблюдения установленных законодательством требований.

Указанный подход обуславливает необходимость своевременной адаптации так называемого общего законодательства к реалиям использования информационных технологий.

Одним их наиболее острых вопросов, возникших в связи с развитием сети Интернет и ее широким использованием, стало предотвращение массовых рассылок незапрашиваемой информации рекламного, агитационного или антиобщественного характера, так называемого спама. В ряде зарубежных стран решение этой проблемы находят в принятии специальных законов, полностью посвященных противодействию указанной деятельности. С учетом традиций развития российской правовой системы более разумным представляется внесение изменений в действующий закон о рекламе и в Кодекс об административных правонарушениях либо регулирование вопроса специальными подзаконными нормативными правовыми актами.

Интернет-технологии являются мощным и доступным инструментом повышения эффективности ведения бизнеса и информационного обмена. В этой связи можно поддержать идею федерального закона в сфере электронной торговли. В нем необходимо закрепить требования к участникам предпринимательской деятельности

по продаже товаров, выполнению работ и услуг, осуществляемых с использованием электронных сообщений.

Кстати, в настоящий момент в Государственной Думе находятся два законопроекта об электронной торговле. В этой связи целесообразно также внести корректирующие изменения в законодательные акты о защите прав потребителей в части, касающейся дистанционной продажи товаров и оказания услуг.

Отдельный вопрос, который поставлен в план законотворческой деятельности Правительства, — это корректировка федерального закона об электронной и цифровой подписи. Принятый почти три года назад, этот закон так и не заработал. Сегодня необходимо гармонизировать российское законодательство с мировой практикой, дополнить закон нормами, обеспечивающими регламентацию использования иных аналогов собственноручной подписи. Исключить зависимость норм закона от применяемой технологии. Внести изменения, связанные с отменой лицензирования деятельности в области ЭЦП.

Новая редакция данного закона в настоящий момент внесена депутатами Государственной Думы Язевым и Горбачевым. То, каким будет этот закон, его эффективность, во многом зависит от нашей с вами конструктивной работы, в том числе и сегодня.

В целях стимулирования деятельности российских производителей на внешнеэкономических рынках было бы также желательно принять специальный нормативный правовой акт, регулирующий вопросы, связанные с экспортом и импортом программ для ЭВМ и баз данных, и внести соответствующие изменения в таможенное и налоговое законодательство.

В настоящее время использование сети Интернет в качестве среды распространения программных или иных продуктов, вывозимых за пределы территории нашей страны либо закупаемых за рубежом, практически выводит соответствующие операции за сферы регулирования законодательства, что приводит к неоправданным потерям и сложностям для участников рынка.

Существенное значение для развития правового регулирования в этой сфере имеет *законодательство по охране результатов творческой деятельности, интеллектуальной собственности*. Несмотря на вносимые в него в последнее время отдельные изменения, направленные на *усиление охраны ряда объектов интеллектуальной собственности*, в целом российское законодательство в этой области еще слабо адаптировано к охране авторских прав в условиях распространения новейших информационных технологий.

Так, нуждаются в уточнении нормы, касающиеся защиты баз данных, которые приведены в законе о правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных. Подлежит урегулированию использование таких важных для образовательных, культурных и научных целей сетевых ресурсов, как электронные библиотеки. Наконец, для повышения эффективности регулирования было бы целесообразно дать определение и уточнить правовую специфику новых объектов охраны, интернет-сайтов и веб-порталов.

Очевидно, что без всего этого невозможно использовать богатейший потенциал сети для ведения бизнеса, эффективной деятельности органов государственной власти, повышения качества предоставляемых гражданам государственных услуг. У России сегодня есть уникальный набор предпосылок, чтобы совершить подлинный прорыв в развитии ИКТ. Наша с вами задача — создать адекватную правовую базу и эффективные механизмы государственного управления, чтобы реализовать эти предпосылки.

Я надеюсь, что обсуждение этой проблемы на "круглом столе", а также помощь Совета Федерации, Комиссии по естественным монополиям помогут нам преодолеть тот правовой пробел, который пока существует в этой области.

Новиков В.А. Спасибо, Борис Дмитриевич.

Пожалуйста, вопросы докладчику.

Ивер В.М., директор Департамента федеральных проектов корпорации "Парус".

Мы слышали об инициативе министра Реймана по снижению налогового бремени для компаний, занимающихся информационными технологиями. Насколько она сегодня получила развитие и поддержку в Правительстве?

Антонюк Б.Д. Пока такие предложения обсуждаются на уровне ведомств, конкретные цифры по налоговым льготам в Правительство не вносились. По-моему, на июнь планируются внесение и обсуждение в Правительстве такого предложения.

Мы исходим из того, что сейчас идет подготовка закона о свободных экономических зонах, содержание которого не в полной мере решает задачи, существующие в области программного обеспечения. Поэтому мы настаиваем на том, что необходимы особые условия для развития IT-парков, для работы российских программистов, работы специалистов, создающих высокую добавленную стоимость, и не обязательно присутствие программиста на территории свободной экономической зоны или IT-парка при участии в разработке того или иного продукта, предназначенного на экспорт либо для других целей.

Левчик В.А., руководитель нормативно-правовой секции ОО "Ассоциация-800".

Борис Дмитриевич, в своем выступлении Вы очень подробно осветили направления и сферы законодательства, в которые нужно, по Вашему мнению, внести изменения, чтобы отразить те новации, те особенности уже существующих гражданских отношений, которые возникают при их использовании и применении в Интернете. При этом в прессе мелькает (в частности, в проекте Рекомендаций "круглого стола") термин "законодательство в области Интернета". Можно ли эти изменения, которые Вы предлагаете, назвать законодательством в области Интернета или правильнее говорить об изменениях только в отдельных законодательных или нормативных актах? То есть применим ли термин "законодательство в области Интернета", не слишком ли это сурово?

Антонюк Б.Д. Мы считаем, что это неправильное определение. Я в своем докладе сказал, что нельзя подвести под регулирование Интернет, но хотел бы попросить директора Департамента правового обеспечения Мининформсвязи России Якушева Михаила Викторовича прокомментировать этот вопрос более детально.

Якушев М.В. Комментарий очень короткий. В принципе вопрос об отнесении того или иного массива законодательства к отрасли права достаточно спорный, дискуссионный. Если кому-то удобно считать, что подобный набор норм относится к интернет-праву, очевидно, это правильно. Но в целом наше министерство исходит из того подхода, которое озвучил Борис Дмитриевич: нет необходимости создавать новую отрасль права, необходимо адаптировать те законы, нормативные акты, которые существуют, к реалиям использования Интернета. Все законы должны использоваться в том числе и применительно к интернет-реалиям. Тогда все законодательство будет достаточно эффективно и в случае использования Интернета. Хочу добавить, что мнение участников рынка совпадает с этим.

Нисневич Ю.А., консультант НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций".

Борис Дмитриевич, Интернет не может развиваться без обеспечения защиты персональных данных. Какая у Вас позиция по этому вопросу? Сегодня это одна из ключевых проблем в Интернете. Беда в том, что у нас нет закона о персональных данных вообще.

Антонюк Б.Д. Я об этом тоже говорил. Мы должны определить, что это такое, и принять поправки в действующее законодательство. И поскольку эта сфера сегодня

не регулируется, в законотворческом плане министерства на следующий год указать на разработку такого законопроекта.

Новиков В.А. Мы слишком увлекаться вопросами не будем, потому что у нас не пресс-конференция. Хотел бы только высказаться по поводу термина "интернет-право". Мы, когда готовили "круглый стол", вовсе не пытались решить эту юридическую проблему. Мы употребляем этот термин, понимая под ним законодательное регулирование вопросов, связанных с интернет-технологиями, с Интернетом в целом. Это многоаспектная задача. Я поддерживаю позицию Бориса Дмитриевича Антонюка по поводу того, что необходимо внесение изменений в отдельные законы. Но, как последний вопрос показал, у нас и законов иногда нет, в которые нужно вносить изменения. На самом деле вопрос дискуссионный, к нему тоже можно вернуться.

Слово для доклада предоставляется Петросяну Евгению Робертовичу, заместителю руководителя Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. Тема доклада — "Об актуальных аспектах технического регулирования в сфере интернет-технологий".

Петросян Е.Р. Я буду говорить о вопросах, в большей степени касающихся интернет-технологий, но с точки зрения федерального закона о техническом регулировании¹. Поскольку агентство является продолжателем дела Госстандарта, постольку мы сейчас утверждаем национальные стандарты, которыми раньше занимался Госстандарт. Мы имеем непосредственное отношение и к реализации федерального закона о техническом регулировании. И в большей степени то, о чем я буду говорить, будет касаться вопросов *информационной безопасности*, которые являются чрезвычайно важными и требующими в ближайшее время серьезного решения.

Итак, закон о техническом регулировании разделил обязательные и добровольные требования. Если раньше обязательные и добровольные требования к продукции в основном были указаны в государственных стандартах, то теперь обязательные требования к продукции и связанным с ней процессам будут указываться только в технических регламентах, которые принимаются федеральными законами, постановлениями Правительства или в особых случаях указами Президента. А добровольные требования будут содержаться в национальных стандартах.

Закон установил, что к обязательным требованиям могут быть отнесены требования, касающиеся защиты жизни и здоровья. Это требования чисто технические, чтобы обеспечить безопасность тех, кто работает с конкретной техникой, а также защиту окружающей среды. *Это и требования по защите имущества — защита информации как имущества* может быть причислена к вопросам технического регулирования. А также это предупреждение действий, вводящих потребителя в заблуждение, в частности, информационные вопросы в этом смысле могут быть предметом технического регулирования.

В законе о техническом регулировании сказано, что эти требования обязательно должны проверяться, то есть должны быть разработаны соответствующие процедуры, которые оценивали бы соответствие продукции этим требованиям. Все эти объекты, все эти требования должны быть указаны в соответствующих технических регламентах.

В настоящий момент несколько законов в основном регулируют сферу этой деятельности. Это федеральные законы "О связи", "Об информации, информатизации и защите информации", "О техническом регулировании", "О государственной тайне" и ряд других законов.

Правительством в декабре прошлого года утверждена программа разработки технических регламентов. Эта программа уже реализовывается. И из числа регла-

¹ В Приложении 3 даны материалы к докладу Е.Р. Петросяна.

ментов, которые находятся в стадии разработки, на слайде приведены те, которые имеют непосредственное отношение к нашей сегодняшней теме. Прежде всего это регламент о безопасности информационных технологий, регламент о требованиях к средствам обеспечения безопасности информационных технологий, регламенты об электромагнитной совместимости, о безопасности низковольтного оборудования и еще ряд регламентов, которые косвенно касаются данной темы. Например, регламенты о пожарной безопасности, о безопасной эксплуатации и утилизации машин и оборудования, о безопасности машин и оборудования. Все регламенты косвенно касаются данной тематики.

В настоящее время готовятся предложения, которые, наверное, скоро будут выдвинуты, поскольку Правительство ежегодно должно переутверждать и дополнять программу разработки технических регламентов. По всей видимости, в ближайшее время в качестве таких перспективных направлений технического регулирования будет выдвинуто регулирование в сфере интернет-технологий, в области информационно-телекоммуникационных систем различного значения, электронного документооборота, электронного бизнеса, телемедицины, биометрической идентификации.

Наверное, вы знаете, что сейчас разрабатываются паспортно-визовая система нового поколения и вопросы, касающиеся информационных технологий в сфере обеспечения нашей обороноспособности и защиты государственной тайны.

Для того чтобы грамотно сочетать требования в области информационных технологий, в частности в области интернет-технологий, помимо обязательных требований необходимо еще и наличие добровольных требований в национальных стандартах. Почему? Потому, что в законе о техническом регулировании сказано, что национальные стандарты хоть и добровольные по своей природе, но они должны быть основой для разработки технических регламентов, то есть при разработке регламентов необходимо ориентироваться на национальные стандарты. Это первое.

И второе. Национальные стандарты могут выступать в качестве доказательной базы к выполнению требований технических регламентов. Это означает, что продукция должна соответствовать требованиям технического регламента, но если существует национальный стандарт, который показывает, как выполнить это требование, то производитель, выполняя требование национального стандарта, автоматически выполняет и требование технического регламента. В законе так и написано, что национальные стандарты могут использоваться в качестве доказательной базы выполнения требований технических регламентов. И в этом смысле национальные стандарты — это законодательное обеспечение в сфере и телекоммуникаций, и интернет-технологий, и информационных технологий.

И поскольку Россия уже заявила, что собирается стать членом глобального информационного общества — в частности, об этом свидетельствует подписание Окнавской хартии лидерами "Большой восьмерки", нам необходимо в обязательном порядке применять и соответствующие международные стандарты, которые действуют в этой области. Механизм такой: на основе международных стандартов принимаются национальные стандарты, которые затем уже должны быть положены в основу разработки и технических регламентов, и вообще практики в данной сфере.

Если говорить о стандартах, то в настоящее время в России в сфере информационных технологий действует более 400 стандартов. Конкретно в области информационной безопасности действуют порядка 26 документов национальных и межгосударственных стандартов, 8 руководящих документов Гостехкомиссии России, более 40 отраслевых стандартов, которые, к сожалению, в настоящее время как класс документов по стандартизации в законе о техническом регулировании отсутствуют. Поэтому эти документы и отраслевые стандарты должны быть переведены в разряд

других документов — либо в разряд национальных стандартов, либо в разряд стандартов организаций.

На международной арене в области информационной безопасности действует приблизительно 60 международных стандартов международной организации по стандартизации и международной электротехнической комиссии, 30 стандартов — так называемые функциональные стандарты на профили защиты информационных технологий. Порядка 50 стандартов действует на национальном уровне — стандарты США, Англии, Франции и ряда других стран.

В России в настоящий момент к числу наиболее важных документов в этой сфере следует отнести стандарт "Критерии оценки безопасности информационных технологий" (стандарт 15408), а также проект Классификатора техники защиты информации, проект Программы комплексной стандартизации в области защиты информации, составляющей государственную тайну, которая предусматривает разработку более 30 национальных стандартов и рекомендаций, и уже утвержденную Программу комплексной стандартизации в области защиты информации на 2002—2010 годы.

Остановлюсь на наиболее актуальных стандартах в области информационной безопасности и защиты информации. Почему я говорю об этих стандартах? Потому, что эти стандарты могут быть положены и в основу законодательных актов, которые как раз обеспечат применение обязательных требований в этой сфере. Стандарт 15408 — "Критерии оценки безопасности информационных технологий" — очень широко применяется. В частности, на базе этого международного стандарта разработан ряд стандартов, которые касаются разработки профиля защиты и заданий по безопасности, регистрации профиля защиты и другие.

В частности, на базе этого стандарта существует так называемая международная система сертификации по общим критериям безопасности. К этой международной системе уже присоединилось более 20 стран, есть так называемое Соглашение по "Общим критериям". И, учитывая актуальность этой системы, России также целесообразно было бы присоединиться к этому международному соглашению. Такие предложения существуют и прорабатываются.

Кроме стандарта 15408, очень важными являются стандарт 17799 "Информационные технологии. Свод правил по управлению информационной безопасностью" и стандарт 13335 "Информационные технологии. Руководящие указания по управлению защитой информации". Оба стандарта уже разрабатываются и в следующем году появятся в качестве национальных стандартов. Если первый стандарт показывает, что конкретно должна делать организация для того, чтобы обеспечить свою информационную безопасность, то в стандарте 13335 указаны основные меры по обеспечению защиты информации, то есть основные процедуры информационной безопасности.

Эти два стандарта идут как бы в тандеме и являются чрезвычайно важными для обеспечения информационной безопасности информационных систем. Еще один стандарт, 61508, вообще новый вид стандартов, это комплекс стандартов, связанных с обеспечением функциональной безопасности. Он тоже находится в стадии разработки и, видимо, в следующем году этот комплекс стандартов появится в качестве национальных стандартов.

В заключение хотелось бы отметить, что такая важная проблема, как конфиденциальность информации, пока не находит своего решения. В этой сфере, которая затрагивает интересы не только государства, но и бизнес-сообществ, практически отсутствуют нормативные документы. И с этой трибуны хочу призвать в максимальной степени обеспечить процедуру разработки стандартов в этой области, которая также чрезвычайно важна. Здесь должны быть объединены усилия всех участников рыночных отношений в этой сфере.

И самое последнее, на что мне хотелось бы обратить внимание. Нужно способствовать тому, чтобы предприятия применяли современные технологии в максимальной степени, обеспечивали бы правильное применение технических регламентов. И лучшим основанием для этого являются конкурсы, в которых участвовало, в частности, Ростехрегулирование совместно с Международным конгрессом качества телекоммуникаций и рядом других институтов. Мы в этом году начали проводить такие конкурсы, как "Сто лучших клиентоориентированных компаний" и "Сто лучших экологоориентированных компаний". Такой конкурс проводится среди предприятий отрасли связи и телекоммуникаций. Название "клиентоориентированная компания" довольно странное, но оно означает, что компании должны делать упор не столько на получение прибыли от своей деятельности, сколько на повышение удовлетворенности клиентов.

Когда оценивается удовлетворенность клиентов, то в основном исходят из критериев неудовлетворенности. А мне бы как раз хотелось отметить, что наиболее правильно исходить в оценке именно из критериев удовлетворенности клиентов.

Новиков В.А. Очень много интересной и полезной информации и, конечно, блистательный финал. Думаю, мы все на эту тему должны поразмышлять.

Левчик В.А. Евгений Робертович, Вы подробно осветили проблематику информационной безопасности. Действительно, это очень большой и сложный вопрос, который должен получить отражение в технических регламентах. У меня утверждение и вопрос одновременно. Среди объектов технического регулирования первыми на слайде указаны интернет-технологии. По нашему мнению, Интернет — это, грубо говоря, компьютеры плюс средства связи, каналы и так далее. Нет отдельного объекта технического регулирования. И если в регламенте "Безопасность информационных технологий" будут какие-то требования, допустим, к компьютерам, в том числе при использовании в Интернете, все эти моменты придется очень четко обосновывать. Какое такое использование в Интернете вызывает дополнительные требования к коммуникационным системам, к компьютерам и так далее? Не могли бы Вы сейчас сформулировать особые требования при использовании именно в Интернете? Компьютер может использоваться в банковской системе, корпоративной сети. Какие есть особые требования при использовании в Интернете?

Петросян Е.Р. Отвечу кратко. На слайде были указаны не объекты технического регулирования, а направления технического регулирования, то есть в каких конкретно областях в ближайшее время, возможно, будут подготовлены предложения по разработке технических регламентов. Это никоим образом не объекты технического регулирования.

Волчинская Е.К., советник аппарата Комитета Государственной Думы по безопасности.

У меня очень простой вопрос. Что Вы понимаете под информационными технологиями как объектом технического регулирования?

Петросян Е.Р. Информационные технологии — это, помимо оборудования, еще и соответствующие технологические процессы, которые тоже могут быть опасны с точки зрения, допустим, потери информации. Понятно, что это всеобъемлющее понятие, оно объединяет и технику, и средства, и технологии, и ресурсы. И ко всем этим объектам могут быть предъявлены требования с точки зрения технического регулирования.

Новиков В.А. Выступает Дмитрий Борисович Фролов, кандидат юридических наук, Центр информационной безопасности ФСБ России. Тема выступления: "Некоторые вопросы правового обеспечения информационной безопасности при использовании телекоммуникационных и интернет-технологий".

Фролов Д.Б. Уважаемые участники "круглого стола"! 1 апреля Центру информационной безопасности ФСБ России исполнилось три года. Несмотря на эту вирту-

альную дату, накоплен определенный опыт, высветились конкретные проблемы в области нормативно-правового обеспечения информационной безопасности.

Появившаяся 14 лет назад международная компьютерная сеть Интернет охватывает сейчас уже почти 890 миллионов пользователей. В России более 18 миллионов пользователей, основная часть их сосредоточена в Екатеринбурге, Москве и Санкт-Петербурге. К 2010 году прогнозируется увеличение числа пользователей в России до 23—25 миллионов.

Специфика современного момента заключается в том, что дальнейший прогресс информационных и телекоммуникационных технологий зависит не только от прорывов в технологиях, но и от того, насколько будут приспособлены к новым реалиям старые нормы, регулирующие традиционно разные сектора: телекоммуникации, телевидение и средства массовой информации. В то же время следует отметить, что отечественное право абсолютно не готово к регулированию отношений в рамках этих процессов.

Коротко остановлюсь на некоторых гуманитарных организационно-правовых и оперативно-розыскных проблемах, с которыми мы непосредственно сталкиваемся. Одна из основных угроз — использование террористическими, экстремистскими и криминальными группировками и отдельными лицами современных информационных технологий в качестве инструмента подготовки и совершения преступления, так называемые кибертерроризм и киберпреступность. В настоящее время террористы, в том числе и чеченские сепаратисты, активно используют существующие информационные ресурсы для решения организационных и финансовых вопросов, обеспечения связи, планирования террористических акций и осуществления контроля за их проведением. Сеть Интернет может быть использована транснациональными террористическими организациями для тщательного изучения своих новых кандидатов, ведения пропаганды, минуя контроль со стороны государственных органов, вывода из строя правительственных компьютерных сетей и так далее.

В настоящее время практически все более или менее крупные исламистские организации, в том числе радикального толка, имеют свои сайты в Интернете. В сети существует масса сайтов, на которых детально излагаются рецепты и схемы изготовления оружия, взрывчатки из подручных материалов, способы их использования. Многочисленные чаты и форумы, существующие в Интернете, идеально приспособлены для передачи зашифрованных посланий, а современные технологии позволяют легко распространять в сети карты и фотографии.

Уникальная черта Интернета состоит в том, что он функционирует одновременно как средство публикации и коммуникации, чем радикально отличается от массового вещания и телекоммуникационных услуг. Этим объясняется своеобразие его регулирования. По масштабам воздействия на электорат Интернет пока еще уступает традиционным печатным и электронным СМИ. Однако те преимущества, которыми он обладает, позволяют рассматривать его как важную составную часть всего идеологического и политического инструментария формирования и трансформации мирового и российского общественного сознания.

Самой опасной чертой Интернета, как и СМИ, является способность подавать информацию таким образом, чтобы за видимой объективностью у большой массы людей формировалась требуемая картина реальности. Формирование такой виртуальной картины поддерживается всей мощью технологий пропаганды и контрпропаганды, реализуемой с помощью СМИ и Интернета. Пример — освещение боевых действий США в Югославии и Ираке. В настоящее время группы различной политической ориентации и неправительственные организации могут использовать Интернет для мобилизации политических сил против своего и других государств в кризисных ситуациях, чреватых неопределенным исходом (Югославия, Грузия, Украина, Киргизия).

Сила информационного психологического воздействия в Интернете умножается многократно благодаря новым технологиям мультимедиа и виртуальной реальности. Технологии виртуальной реальности могут использоваться для создания любой реальной ситуации и позволяют сделать информационно-психологическое воздействие индивидуальным, ориентированным на манипуляцию сознанием конкретной личности. Неурегулированность правовых отношений при распространении информации в Интернете также влечет за собой свободу распространения клеветнической и недостоверной информации. Данная проблема усугубляется отсутствием в Интернете общепризнанных правил поведения, простотой нарушения общественных правил поведения, простотой совершения правонарушений, разглашения тайн, незаконного копирования информации персонального характера, нарушения авторских прав, анонимным присутствием в сети без опасности подвергнуться за незаконное распространение ложной информации.

Однако в Интернете встречаются и специфические приемы, свойственные только сети. Это реальная возможность использования интернет-технологий для инициирования сбоя, вывода из строя либо полного разрушения сетей информационного обеспечения как военных, так и гражданских объектов, хакерский взлом с кражей паролей и рассылка подложных электронных писем, хищение крупных сумм с кредитных карт с использованием системы электронных денег, частичная или полная подмена "неприятельского" веб-сайта — например, посредством кражи доменного имени.

Интернет существует не в правовом вакууме. Поэтому все, что с ним связано, является субъектом соответствующих законов в разных странах. Из-за серьезности этих проблем и угроз информационной безопасности, а также под воздействием произошедших в США, России и других государствах терактов в большинстве стран мира на государственном уровне реализован или находится в стадии реализации комплекс мер, суть которых заключается в значительном расширении полномочий национальных спецслужб по контролю за телекоммуникационными системами и трафиком в сети Интернет, в укреплении этих служб в кадровом, материальном и техническом отношении, в создании новейших программно-аппаратных комплексов по выявлению кибератак, в защите информационных инфраструктур, в контроле систем связи и Интернета.

Учитывая высокую степень латентности рассматриваемых преступлений, легкость уничтожения и изменения в компьютерной информации следов преступления и, как следствие, объективные сложности в их выявлении, в том числе на ранних стадиях выявления их признаков и формирования доказательной базы, необходимо, по нашему мнению, обеспечить правоохранительные органы возможностью достаточного контроля за информационными потоками в Интернете.

В частности, выработать новые требования к компаниям-провайдерам по обеспечению контроля со стороны правоохранительных органов за размещением информации, способствующей распространению идей экстремизма и терроризма в сети Интернет и обязывающей их вести учет нелегальной сетевой активности (DDOS, рассылка спама).

Законодательно обязать операторов, предоставляющих услуги доступа в сети Интернет, регистрировать данные о телефонах абонентов с указанием как динамического, так и статического IP-адресов.

Сохранять лог-файлы пользователей сети и тех, кто предоставляет хостинговые услуги, а также услуги бесплатной электронной почты.

Предусмотреть обязательную регистрацию абонентов у операторов мобильной связи с учетом возможности выхода любого пользователя в Интернет.

Законодательно закрепить за специальными службами право проводить по объектам, оснащенным СВТ, оперативно-разыскные мероприятия с применением спе-

циальных программных средств. В настоящее время такая деятельность не регламентируется, в результате чего она подпадает под действие главы 28 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Изучить возможность и рекомендовать Правительству Российской Федерации в рамках ФЦП "Электронная Россия" выделить специальный раздел по разработке унифицированного для всех правоохранительных органов Российской Федерации комплекса программно-технических средств, предназначенных для фиксации цифровых улик. Это фактические материалы, файлы, образцы программного кода и так далее.

Обеспечить процедуру сертификации данных средств, а также организовать принятие результатов и их использование в качестве доказательной базы в судах Российской Федерации.

И последнее. Поскольку определение правонарушений различное в разных странах, необходима выработка единых стандартов на международном уровне. При этом, обеспечивая регулирование Интернета в части содержания и безопасности, необходимо соблюсти баланс интересов между свободой слова, свободой доступа к информации и информационной безопасностью.

Новиков В.А. Спасибо, Дмитрий Борисович. Вопросы, пожалуйста.

Королев И.А., представитель прессы (издание о высоких технологиях "СNews").

Вы упомянули службу бесплатной электронной почты, но на сегодняшний день электронная почта не является лицензируемой услугой. Как вы собираетесь почтовых провайдеров к чему-то обязать, напоминать своих пользователей или что-то еще делать? Ведь на сегодняшний день те организации, которые предоставляют услуги бесплатной электронной почты, не лицензируют свою деятельность. Как можно их обязать к чему-то?

Фролов Д.Б. Я имел в виду фиксирование IP-адресов как статических, так и динамических. Речь не идет о глобальном контроле. Но чтобы протоколы сохранялись...

Новиков В.А. Пожалуйста, Борис Дмитриевич, что Вы хотели сказать?

Антонюк Б.Д. На самом деле, что такое бесплатная электронная почта? Это входит в абонентскую плату подключения к вашим услугам? Я вот не знаю, что такое бесплатная электронная почта. Да, но mail.ru я могу воспользоваться только за счет того, что кто-то предоставил мне услугу связи.

Коллеги, давайте правильно задавать вопросы и правильно отвечать на них. Давайте работать в правовом поле. Услуга оказана платная, возмездная? Возмездная. В рамках возмездной услуги доступа к сети я пользуюсь невозмездными услугами, как-то: доступ к информационным ресурсам, доступ к mail.ru, но это другое.

Новиков В.А. Мы уже перешли к дискуссии. Я думаю, что Дмитрий Борисович продемонстрировал несколько специфический взгляд на проблему. В процессе обсуждения мы еще к этому вернемся.

Итак, Вячеслав Григорьевич Юдин, заместитель начальника Управления службы ФСО России. Это еще один взгляд на проблему.

Юдин В.Г. У меня сообщение информационного плана. Я хотел бы сказать несколько слов о распространении имеющегося законодательства и об обеспечении доступа к нему.

Информационные технологии, учитывая динамизм развития, определяют, с одной стороны, новые возможности в правовой сфере, а с другой стороны, требуют соответствующего правового обеспечения. Не будет особым преувеличением сказать, что в сфере распространения правовой информации у нас в стране за последние годы произошли значительные изменения. Действительно, с одной стороны, возникла массовая потребность в правовой информации у широкого круга населения и спе-

циалистов. А с другой стороны, потребителю были предложены достаточно эффективные и качественные средства и соответствующие услуги. Это и традиционные печатные издания, и услуги консультационных фирм, и специализированные справочные и правовые компьютерные системы. Опережающее развитие получили именно компьютерные технологии распространения правовой информации.

Какие основные выводы можно сделать, оценивая существующую ситуацию в этой области?

Первый. В России фактически сложилась определенная система распространения правовой информации, в которой помимо государственных органов важную роль играют и негосударственные компании, распространяющие правовую информацию. Это "КонсультантПлюс", "Гарант", "Кодекс".

Что касается государства, хотел бы сказать, что эту работу вело сначала ФАПСИ, затем, после реформы, продолжила "Спецсвязь России" и в настоящее время ведет ФСО России.

В соответствии с действующим законодательством указом Президента на ФСО России возложены задачи по обеспечению Президента, Председателя Правительства и высших органов государственной власти Российской Федерации правовой информацией, а также по ведению интегрированного банка правовой информации, обеспечению доступа к нему всех государственных органов, органов местного самоуправления и, как написано в указах, организаций и физических лиц.

На сегодняшний день в центре и в 88 субъектах Федерации эксплуатируется государственная система распространения правовых актов в электронном виде. При этом обеспечиваются сбор, обработка и централизованное распространение правовых актов федерального уровня, уровня субъектов Федерации и муниципального уровня.

В состав этой государственной системы по информационным ресурсам входит свыше миллиона документов: федерального уровня — около 100 тысяч документов, правовые акты 86 субъектов Федерации — почти 800 тысяч, в эту систему стали поступать и муниципальные правовые акты, сейчас имеется свыше 1,5 тысячи документов.

Есть также специализированные тематические базы, которые сформированы на основе конкретных запросов органов государственной власти. Из них можно отметить военные вопросы, вопросы миграционного законодательства малого и среднего предпринимательства и несколько других специализированных баз. Для этого используется специализированная информационно-правовая система.

Должен отметить, что в настоящее время проведена большая работа по согласованию технологических процессов и самих фондов в Государственном правовом управлении Президента Российской Федерации и Правовом управлении Аппарата Государственной Думы. Ее цель — перейти в скором времени к ведению текущих редакций федеральных законов при обеспечении их доступности для населения, а также для органов государственной власти.

Какие вопросы нужно решать в ближайшее время? Первый — это обязательность для органов государственной власти, а также органов местного самоуправления ведения и предоставления собственной правовой информации. Его решение может проводиться согласованно с мероприятиями по обеспечению информационной открытости органов власти.

Другой вопрос — это разработка стандартов обмена, представления, обработки и поиска правовой информации, которая позволит обеспечить необходимое информационное взаимодействие и совместимость государственных и негосударственных информационно-правовых систем.

Второй вывод, который можно сделать, оценивая существующую ситуацию в данной предметной области, — это реальное использование практических возмож-

ностей и роста компьютерных технологий. В свою очередь, оптимистические прогнозы по развитию Интернета ставят и новые вопросы относительно задач и способов реализации в той области, про которую я говорю.

Еще несколько слов хотел бы сказать. С 1998 года для реализации задач обеспечения широкого доступа населения к имеющейся правовой информации была принята межведомственная программа построения общероссийской сети публичных центров правовой информации на базе общедоступных библиотек. Такое решение было принято по нескольким причинам: во-первых, библиотекари — это те люди, которые могут работать с населением и обеспечить такую услугу; во-вторых, наличие разветвленной сети библиотек по всей стране, особенно в муниципальных образованиях, где библиотека иногда является единственным очагом цивилизации, доступным населению. И в середине 90-х годов уже пошел процесс информатизации, компьютеризации библиотек.

На настоящий момент по этой программе действует свыше полутора тысяч центров и правовых пунктов, где только за последние два года (по данным мониторинга) получили ответы на интересующие их правовые вопросы свыше 2,5 миллиона граждан.

Пополнение баз правовой информацией, которая используется в этих публичных центрах, их актуализация осуществляются по каналам государственной системы, про которую я говорил, через Интернет, а также с использованием средств доставки коммерческих распространителей, потому как в реализации этой программы успешно участвуют государственные, коммерческие и общественные организации. Должен сказать, что такие результаты достигнуты только благодаря востребованности таких центров властными структурами на местах и самим населением.

Такой подход к обеспечению доступа населения к имеющейся правовой информации путем построения сети публичных центров был признан на многих официальных и неофициальных общероссийских форумах, конференциях как перспективное направление политики государства в этой области. На Межправительственном совете ЮНЕСКО в течение двух последних лет (2003—2004 годы) он был представлен как положительный опыт России по обеспечению прав граждан на доступ к информации и рекомендован для рассмотрения и применения в других странах.

В мае готовится крупная международная конференция в Санкт-Петербурге как важный шаг к Всемирному тунисскому саммиту, который будет проходить в конце этого года. Вопросы, о которых я говорю, также найдут там свое отражение.

Завершая свое выступление, хотел бы отметить два момента. Первый. Основные цели, которые нами преследуются, это гарантированное обеспечение государственных органов всей необходимой им официальной информацией. И второй — создание условий для свободного получения всеми заинтересованными сторонами, физическими и юридическими лицами, правовой информации, аналогичной той, которую получают государственные органы.

Отмечу, что до сих пор нет законодательного регулирования в этой области. Неоднократно появлялись в стенах Государственной Думы законопроекты о доступе к правовой информации, об обязательности предоставления государственными органами правовых актов, которые они принимают, но до сих пор в жизнь не вышел ни один закон в этой области.

Новиков В.А. Большое спасибо, Вячеслав Григорьевич.

Следующий докладчик — Малис Александр Адольфович, вице-президент компании "Корбина Телеком". Тема выступления — "Вопросы государственного регулирования отрасли российских коммуникаций".

Малис А.А. Сейчас мы много говорили о всяких высоких материях, касающихся Интернета. Как человек, который занимается в основном работой по протаскиванию кабелей и обеспечению населения и предприятий Интернетом, хочу погово-

речь о реальных проблемах. Недавно предприниматели встречались с Президентом России, и он сказал относительно малого бизнеса, что тем, кто открывает свое предприятие, надо давать орден. Если эту мысль продолжать, то каждому директору фирмы, которая занимается Интернетом, надо давать звезду Героя. Потому что чем рискует предприниматель? Деньгами. А чем рискует любой руководитель фирмы, которая занимается Интернетом? Свободой. Почему? Потому, что у нас такое законодательство, что посадить можно любого руководителя фирмы, занимающейся Интернетом, начиная от маленькой доменной сети и кончая "Ростелекомом" (знаю за что, говорить вслух не буду).

Новиков В.А. Коллеги и без Вас, думаю, знают.

Малис А.А. Знают на 100 процентов. Ситуация самая простая. Вот пришел к нам клиент и говорит: "Хотим, чтобы вы нас обеспечили Интернетом". Если мы дадим ему Интернет раньше, чем через восемь месяцев, — все, можно сажать уже за это. Конечно, все подключают значительно быстрее. А теперь объясню, почему можно сажать: чтобы пройти всю бюрократию по построению и сдаче Россвязьнадзора узла связи, необходимо шесть — восемь месяцев.

Мы строим узел связи у клиента за две недели и потом еще должны семь с половиной месяцев ждать, пока нам разрешат его включить. Мы строим узлы связи в месяц у 200—300 организаций.

Существует законодательство в области связи, там написано, что является узлом связи, узлом коллективного доступа и так далее. Никаких проблем, все знают, что такое узел связи и сколько необходимо времени, чтобы его сдать.

Говорю как представитель организации, которая только в Москве в месяц прокладывает порядка 50—100 километров оптического кабеля. На то, чтобы сдать узел связи, требуется от полугода до года. А клиентов мы включаем сегодня...

И если говорить о правовом регулировании, то не пора ли нам немного упростить процедуру, потому что нигде в мире, кроме нескольких одиозных стран, такой процедуры сдачи узлов связи, особенно Интернета, мы не видим.

При этом все знают, что процедура нарушается. Но появляется прекрасная возможность для выборочного применения законодательства: один ведет себя хорошо, мы его нарушений не замечаем, этот что-то сказал на "круглом столе", мы у него не принимаем объекты связи. Например, "Корбина Телеком" стоит 6 месяцев в очереди на сдачу 240 объектов, у нас Россвязьнадзор их не принимает. На низовом уровне даже объясняют почему, говорят, что надо поменьше активность проявлять. Надеемся все же, что когда-нибудь наша активность приведет к упрощению процедуры сдачи. Потому что это и есть путь повышения ВВП. Если нет административных препон, если предприниматель, который строит, вкладывает деньги, обеспечивает людей рабочими местами, может нормально работать, то Интернет в каждый дом приходит, ВВП растет, налоги платятся.

Пока, к сожалению, не нарушая законов, не может работать ни один оператор связи. То есть у нас такое законодательство, которое все до одного нарушают, в том числе "Ростелеком". Так не должно быть. Понятно, что к "Ростелекому" не придут, а к "Корбине Телекому" придут, но так быть не должно. Думаю, на это законодатель должен обратить очень серьезное внимание.

Когда я собирался на "круглый стол", то один очень известный специалист по Интернету (человек, который создавал Интернет в России) сказал: "Государство взялось регулировать Интернет? Все, конец Интернету". К сожалению, у нас так получается. Как человек, который "живет" внутри Интернета, пользуется им, я понимаю (и мои молодые коллеги понимают), что никакого специального регулирования Интернету не надо. Украдешь ли ты бумагу с конфиденциальной информацией из стола или с использованием Интернета, наказание должно быть одинаковым. Ко-

гда здесь говорили о защите жизни в Интернете, я сидел и смеялся. Какая защита жизни в Интернете? Защита жизни — это защита жизни. При чем здесь Интернет?!

Великобритания, США пошли по этому пути, решив, что законодательство должно быть единое. Если нельзя воровать, то нельзя воровать ни в Интернете, ни в обычной жизни; если нельзя мошенничать, то нельзя мошенничать ни там, ни здесь; если человек не должен терроризмом заниматься и бомбы рассылать, он не должен этого делать ни по Интернету, ни в обычной жизни. Нам с вами надо уделить внимание обычному законодательству, чтобы можно было жить и работать в России, чтобы населению комфортно жилось. Страна нуждается в законах, но не в специальных законах для Интернета. К тому же у нас все законы очень тяжелы в исполнении. Чем больше мы с вами пытаемся все отрегулировать, тем меньше регулируем. Например, у нас очень трудно программное обеспечение экспортировать. Чтобы из России вывезти диск, нужно потратить массу усилий. Поэтому наши фирмы, которые продают программное обеспечение, реально эти диски не растаможивают и не вывозят за границу, проще перекачать информацию через Интернет.

Так может быть, нам таможенное законодательство упростить, ведь перекачку через Интернет все равно никто не сможет проконтролировать. Законодательство должно быть таким, которое можно исполнять. Если ты создал закон, который невозможно исполнять, его не будут исполнять.

Хочу заметить, что весь мир в быту, в обычной жизни, использует Интернет все больше и больше.

Например, на знаменитую выставку цветов в Челси билеты продают только через Интернет. Многие авиакомпании не продают реальные билеты. Прямо на принтере печатаешь билет, засовываешь эту бумажку в автомат, и ты уже зарегистрирован на рейс. То есть Интернет стал частью нашей жизни, вошел в быт, так пусть и регулируется обычными законами. У нас же нет специального закона по поездкам в троллейбусе. Интернет должен регулироваться обычным законодательством.

Новиков В.А. Спасибо, Александр Адольфович. Я Вам обещаю, что в связи с Вашим выступлением Вас не посадят, потому что Комиссия по естественным монополиям берет над вами шефство в этой части. С другой стороны, конечно, Вы в определенном смысле противоречите себе, утверждая, что новое законодательство не нужно, а вот законодательство, защищающее вас от "посадки", вообще неплохо было бы иметь... Но это все равно изменение законодательства, следовательно, принятие соответствующего закона.

Впросы, пожалуйста.

Голицына А., представитель прессы (газета "Бизнес").

Скажите, пожалуйста, как Вы относитесь к инициативе ФСБ обязать провайдера фиксировать IP-адреса и в принципе к этому выступлению?

Малис А.А. Я вам честно признаюсь, что на самом деле у нас есть определенные серьезные взаимоотношения с ведомством ФСБ, и не секрет, что мы помогали как ФСБ, так и МВД ловить некоторых преступников. Но хочу сказать, что фиксировать отправителей электронной почты просто невозможно. ФСБ считает, что возможно, а я считаю, что это невозможно. Но фиксировать, скажем, определенные логи оператор связи может, никаких проблем здесь нет.

Мы понимаем, что нужно ловить преступников. У нас недавно был случай — тройное убийство, искали через Интернет. Просто есть вещи, которые сделать невозможно, а есть вещи, которые делать необходимо. Поэтому мы должны определить, что делать необходимо, и делать это. Я считаю, что преступников ловить надо.

Новиков В.А. Иллария Лаврентьевна Бачило, руководитель сектора информационного права Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук.

Бачило И.Л. Я бы хотела остановиться на некоторых правовых вопросах обеспечения деятельности в области информатизации. Мне кажется, заслуживает внимания проблема совместимости информационных технологий и продуктов в системе органов государственной власти и местного самоуправления, ибо здесь решаются многие судьбоносные вопросы, поэтому обеспечить технологическими механизмами эту область важно в первую очередь. Что мы можем на сегодняшний день констатировать?

Несмотря на обилие нормативных правовых актов, по большому счету у нас еще нет той системы, которая обеспечивала бы регулирование прав и ответственности в этой области. И достаточно часто ситуация приводит к случайному выбору тех средств, которые мы используем и на которые тратим немалые средства. В результате мы имеем большие затраты, как бы имеем программное обеспечение в этой области, вместе с тем можно констатировать несовместимость установленных баз данных, существующих информационных систем и так далее. То есть здесь мы фиксируем абсолютный разлад во взаимодействии при больших затратах на информационные системы и технологии.

Что на сегодняшний день важно? Думаю, что структуризация, систематизация областей информационно-коммуникационных технологий имеют первостепенное значение. Это выделение отрасли, дающей нам технологическое обеспечение проблем, которые фокусируют внимание на состоянии информационных систем и процессов.

Что имеется в виду? Думаю, что когда мы выделяем отрасль ИКТ, то имеем в виду прежде всего деятельность нашего Министерства по информационным технологиям и связи. В подведомственной ему сфере создаются программы и средства, которые мы используем. Здесь есть своя специфика, собственное производство, а также те сферы, которые формируют внешний и внутренний рынок. Здесь имеются специфические правовые средства регулирования.

Когда я говорю о системе, то имею в виду прежде всего потребителя, то есть пользователя того программного и прочего продукта, который создается отраслью ИКТ. Здесь у нас также нет порядка, ибо тратятся очень большие средства, но совместимость этих средств не обеспечивается. Потому при затрате больших денежных, моральных, политических и других ресурсов, мы не имеем того результата, на который должны были бы ориентироваться и который могли бы использовать. Любая отрасль сегодня напичкана компьютерами, программами, но не обеспечена их совместимость, их взаимосвязь.

Только после формирования системы мы сможем говорить о процессе, который обеспечит взаимодействие в государственно-управленческой отрасли, выход на потребителя, на пользователя и так далее. Только после этого можно будет сказать, что мы информатизируем страну, вовлекаем в этот процесс все население и перерабатываем весь этот уже "человеческий" материал в условиях информатизации. Этого у нас пока нет. И поэтому основное внимание сегодня мы должны обратить на состояние системы информатизации в каждой отрасли народного хозяйства, науки, культуры.

И здесь встает целый ряд проблем, которые связаны с обязательным или добровольным использованием и соблюдением открытых стандартов и стандартов, которые создают нам систему информационного обеспечения в специфических отраслях и требуют особой защиты и охраны.

Здесь пролегает демаркационная линия между открытыми системами, которые должны быть обеспечены максимально, чтобы вовлекать все население и обеспечивать его потребности ресурсами наших информационных систем, и закрытыми системами, которые создают условия, обеспечивающие развитие нашей собственной российской системы безопасности.

Думаю, когда мы говорим о правовых средствах обеспечения трех направлений (отрасль, система и процесс), то должны задуматься над дифференциацией правового обеспечения в этой области и не стричь всех под одну гребенку. До сих пор мы, конечно, в общем плане говорим о правовом обеспечении в этой области, в то время как нужно смотреть, какие отрасли и что у нас производят и в каких условиях, каковы внешний и внутренний рынки. Если мы сегодня начнем разбираться с этим, то придем к выводу, что внутреннего производства у нас не так много, все больше держится на закупках. И здесь, конечно, система безопасности тоже имеет свои проколы.

Если мы посмотрим на состояние законодательства, которое обеспечивает новую систему государственного управления, то увидим, что там эту проблему никак не обеспечили и не обозначили.

Другой вопрос, который заслуживает внимания, — проблема информационно-технологической безопасности, закрытые или конфиденциальные стандарты на правовое обеспечение. Нет у нас и критериев дифференциации. Мы осознаем значение этой проблемы, но не дошли до того, чтобы провести дифференцирование по определенным критериям и требованиям и создать необходимые системы.

То же касается и стандартов информационных технологий в информационном обращении и обмене на территории России, а также за ее пределами. Сегодня мы живем в достаточно открытом обществе, но у нас нет механизмов обеспечения совместимости наших стандартов со стандартами других стран. Из-за этого мы находимся в некоем вакууме.

Хочу обратить особое внимание на стандарты информационных технологий обращения и обмена в информационном пространстве самой России: на сайты, порталы, их правовое обеспечение. Потому что эти системы могут работать только при наличии электронного документооборота, а у нас до сегодняшнего дня нет закона об электронном документе. Мы живем в каком-то среднеустроенном пространстве, когда бумажный вал, с одной стороны, нас душит, заглушает все, с другой стороны, мы уже начинаем гордиться наличием электронной связи. Вместе с тем нет у нас должного порядка, отсюда дублирование и двойные затраты, отсутствие совместимости.

Мне кажется, что на первом плане должны быть такие законы, нормативные акты, которые обеспечивают нам инновационные процессы в органах государственной власти и местного самоуправления на основе ИКТ. Если мы на этот участок не обратим должного внимания, то все остальное будет развиваться локально, в разных направлениях. Здесь необходимы законы федерального уровня, которые соответствующим образом обеспечили бы эти процессы. Здесь упоминали федеральный закон об информации и информатизации, базовый закон. Конечно, он уже по многим позициям себя исчерпал, крайне необходимо обновить этот закон. У нас только нет единства в вопросе о том, как его обновлять и чем его заполнить.

Институт государства и права РАН представил свой проект в Государственную Думу, но там уже имеются другие проекты. Короче говоря, здесь такой клубок предложений, в котором предстоит еще разобраться.

Мне кажется, нам нужно обратить внимание на проблему экономики и самого ИКТ. Закон о праве на информацию мы до сих пор не приняли и ориентируемся на устаревшую концепцию доступа к информации. В то же время в Конституции России право на информацию рассматривается в более широком аспекте. И нам нужен такой закон, который ответил бы на каждую позицию *понимания права на информацию*.

Я думаю, что Институт государства и права с его сектором информационного права всегда способен представить свои предложения по составу новых законодательных актов и принять участие в их подготовке.

Новиков В.А. Есть вопросы? Пожалуйста.

Мурашов Н.Н., ФСБ России.

Как Вы относитесь к следующей правовой коллизии? Защиту информации относили к разделу защиты имущества. Основным признаком имущества является вещизм, то есть существование его в виде вещества. 99 процентов информации, распространяемой в информационных и телекоммуникационных системах, существует в виде электромагнитного поля и не является веществом. Таким образом, в этот момент она не имеет хозяина. О каком имуществе тогда можно говорить?

Примат международного права, то есть норм конвенций, признанных Российской Федерацией, закрепленных в Конституции России, приводит нас к тому, что в этот момент в отношении информации надо действовать, используя Гаагскую конвенцию. Там провозглашено, что эфир свободен, поэтому всякая информация из радиоэфира получена законным путем. Таким образом, практически ни одна норма имущественного права, включая уголовное, в этот момент в отношении информации просто не действует.

Бачило И.Л. Если ответить сразу на все поставленные Вами вопросы, то следует сделать вывод, что мы крайне нуждаемся в развитии такой науки, как информационное право. И когда мы комплексно подойдем к решению тех проблем, которые Вы сейчас обозначили, то найдем ответы на поставленные вопросы. Действительно, существующие конвенции требуют внесения изменений и детализации объектов регулирования.

Мурашов Н.Н. А может, лучше Гражданский кодекс поменять?

Бачило И.Л. Я поддерживаю...

Новиков В.А. Иллария Лаврентьевна, большое спасибо.

Слово — Ирине Юрьевне Богдановской, кандидату юридических наук, старшему научному сотруднику Института государства и права Российской академии наук. Тема выступления: "Законодательное обеспечение деятельности в области телекоммуникаций и интернет-технологий: проблема концепции и понятийного аппарата".

Богдановская И.Ю. Я занимаюсь вопросами сравнительного правоведения, неоднократно проводила исследования российского и зарубежного законодательства по этой теме и имею представление о положении дел в законодательстве российском по сравнению с зарубежным. Эта проблема меня волнует, потому что в целом сейчас стоит вопрос о формировании национальных юрисдикций.

Каждое государство формирует путем выработки законодательства свою позицию в связи с формированием информационного общества и развитием информационных технологий. В одних странах этот процесс идет быстрее, как, например, в Соединенных Штатах, в других — медленнее.

Следующим этапом будет взаимодействие национальных юрисдикций. Отсюда следует, что мы не можем развивать национальное законодательство без учета тех процессов, которые происходят в других странах. Это не значит, что мы должны копировать зарубежное законодательство, как мы часто делаем. Это значит, что мы должны понимать и учитывать те основные направления развития законодательства, которые имеют место.

Для России это особенно важно, потому что мы входим в Совет Европы. В противном случае дела пойдут в Европейский суд по правам человека. Европа ориентируется на стандарты Европейского союза, следовательно, эти аспекты для нас наиболее важны.

Особенность и проблема России заключается в том, что мы формируем законодательство в этой сфере одновременно с правовой реформой. Очень мощная правовая реформа проходит в России. Такого не было в других странах, чтобы сразу формировались уголовная, гражданская, налоговая, процессуальная и судебная

системы, да еще шла административная реформа. Надо понимать, что есть предел возможного.

Другой аспект. Проводя такую глобальную реформу, мы должны ориентироваться на XXI век, ставить проблему так, как она звучит сейчас. Это усложняет нашу задачу по сравнению с теми странами, которые постепенно шли от правового к социальному законодательству и на базе уже сложившегося законодательства, которому лет 200, формируют информационное законодательство, что, конечно, значительно легче. Но мне кажется, что мы могли бы в ходе реформы решать вопросы развития законодательства в информационной сфере.

Далее. Мы не учитываем того, что публичная правовая сфера у нас не урегулирована в принципе. Закон об "электронном правительстве" принят уже не только в Соединенных Штатах, но и в Европе, то есть публичная правовая сфера урегулирована, причем в Италии — уже на уровне кодекса, в других странах — на уровне законов.

Мы пропустили публичную правовую сферу, у нас нет закона о доступе к информации, нет закона о защите информации. Все, что касается "электронного правительства", в правовой сфере мы опустили. Подход фрагментарный: вот внесли законы о спаме, а потом их бросили, начали обсуждать закон об электронной торговле.

В праве есть два вида норм: регулятивные и правоохранные. Правоохранные нормы, которые устанавливают ответственность, хороши только тогда, когда изначально есть регулятивные нормы. Правоохранными нормами ничего не регулируют, сначала надо определить права и обязанности сторон-участников, люди должны понимать, что они могут делать и что они должны делать. Сейчас все участники этого процесса находятся в таком пространстве, что не знают, переходить им улицу на зеленый или на красный свет. Они привыкают к этому нерегулируемому пространству, что очень плохо.

Мы должны понять, что сначала надо создать регулятивные нормы. В тех сферах, в которых требуется дополнительная защита, необходимы правоохранные нормы. В таком случае мы получаем хорошую фундаментальную правовую базу.

Второй аспект: право — система, и система иерархичная. Это значит, что право выстраивается сверху вниз. Мы должны (и государство должно) четко определить, что мы имеем в виду. К примеру, пересматриваются ли такие фундаментальные вопросы, как тайна переписки.

Пересматривается ли эта норма в условиях информационного общества или не пересматривается? Исходя из этого мы решаем, должны быть фильтры или нет. Но мы должны пересмотреть именно базовые подходы, принципы, которые лежат в основе государственного устройства и управления обществом. В таком случае мы формируем внутренне непротиворечивую систему, а не фрагментарную систему, где какие-то отдельные вопросы урегулированы, а в целом концепции нет. Мы и сейчас твердо не знаем, как относимся к Интернету. Я не большая поклонница американской культуры, но хочу отметить: первое, что сделали американцы, это распространили на Интернет первую поправку к американской конституции. Это базовое, отсюда они строят все остальные концепции. Можно соглашаться, можно не соглашаться, но это понятные правила игры.

Следующий момент, который меня волнует, это вопрос о технологиях. Обратите внимание, в эту сферу во всех странах изначально приходят специалисты в области технологий. Они привносят исключительно технологичный понятийный аппарат. Затем технологии приобретают социальные отношения. В такой ситуации необходимы юристы, чтобы они эти отношения оформили, используя соответствующую юридическую терминологию. Нельзя говорить на уровне технологий юристам. В праве появляются технические термины, мы не можем не определить объем "от-

крытого ключа", технические нормы появляются — это новеллы в законодательстве, раньше такого не было. Но сейчас мы получаем законодательство излишне техническое. Вот это очень опасно, потому что общие тенденции заключаются в создании технически нейтрального законодательства. Это очень тонкая вещь, и, конечно, необходимо, чтобы юристы в большей степени участвовали в работе, чтобы был баланс, чтобы законы писались не только для специалистов в области технологий. Да, стандарты чрезвычайно важны, иначе мы просто не сможем взаимодействовать в этой сфере. Но взаимодействие людей в этой сфере, права и обязанности могут прописать юристы, вводя в том числе новый понятийный аппарат.

Посмотрите, на каком языке мы говорим. То ли оператор, то ли провайдер. Кто такие провайдеры? Операторы у нас прописаны. Мы до сих пор здесь не объяснились, потому что в принципе юристы очень мало пока представлены. Необходимо именно взаимодействие, потому что и для юристов тяжелы эти понятия, надо искать некий компромисс. Но хочу сказать, что и в других странах этот процесс идет неоднозначно. Практически везде такой союз устанавливается долго, тяжело. Юристы договариваются со специалистами в области технологий, но все-таки второй этап развития — это приоритет права над технологиями, юридизация технологий. Спам вчера был в компьютере, сегодня в мобильном телефоне, нельзя же принимать без конца законы для каждой технологии отдельно. Поэтому надо стараться сделать технически нейтральное законодательство. И очень важно, чтобы наши правовые стандарты соответствовали зарубежным стандартам, не международным. Обратите внимание: международные стандарты вырабатываются крайне медленно. Модельный закон об электронной подписи — это лишь модельный закон. Процесс идет очень медленно. Но конвенцию о киберпреступлениях разработали, то есть конвенция — уже более удавшаяся попытка стандартизировать законодательство, так как в различных странах пока еще говорят на разных языках.

И если у нас не будет правовых стандартов, признанных за рубежом, электронная подпись нужна будет только в рамках Москвы или какой-то области. Важны не технические стандарты, а правовые стандарты, на них будут обращать внимание при признании сертификатов в не меньшей степени, чем на технические. Вот вкратце все, что я хотела сказать.

Новиков В.А. Есть вопросы? Нет. Спасибо.

Следующее сообщение на тему "Стратегия совершенствования законодательства об электронной подписи" сделает Нина Ивановна Соловяненко, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН.

Соловяненко Н.И. Мне понравился доклад Ирины Юрьевны Богдановской, которая говорила о технологически нейтральных подходах к законодательству, связанных в том числе и с информационными технологиями. Именно этот подход должен быть реализован при дальнейших разработках в области электронной цифровой подписи и электронных подписей в целом.

Уже несколько лет существует закон об электронной цифровой подписи, но его реализация осложняется большими проблемами. Я не хочу сказать, что закон не работает, потому что в любом случае закон может применяться государственными органами и судами в договорных отношениях. Принятый закон всегда работает, но есть большие проблемы вследствие отсутствия подзаконных нормативных актов, которые требуются для его реализации.

Закон сложный, и, видимо, его необходимо реформировать. В этом нет ничего страшного. Всегда по прошествии какого-то времени создается комиссия по ревизии и оценке соответствующего закона. Мы пришли к тому этапу, когда этот закон надо реформировать.

В какой же степени его надо реформировать? Прежде всего его необходимо реформировать с точки зрения внедрения туда и дальнейшего развития принципа тех-

нологической нейтральности. И я поддерживаю практически все, что сказала Ирина Юрьевна Богдановская относительно применения терминологии, дельнейшей "юридизации" этой проблемы.

Каким же может быть этот закон? Он должен трансформироваться в сторону включения в его текст и иных аналогов собственноручной подписи, которые уже сейчас достаточно широко используются в деловой и повседневной жизни, в том числе в электронной торговле через сеть Интернет.

Я, автор одного из проектов, внесенных в Государственную Думу, когда готовила окончательный его вариант, пришла к выводу о том, что нет смысла говорить в проекте закона об электронной торговле, об электронной цифровой подписи, а есть смысл говорить об электронной подписи или электронных подписях, имея в виду две их разновидности: собственную электронную цифровую подпись там, где это желательно, необходимо и обязательно, и иные аналоги собственноручной подписи, которые могут выбираться субъектами по своему усмотрению (там, где государство не предъявляет к ним особых требований).

Относительно законодательства об электронных подписях. Все-таки применение электронной подписи является системообразующим при разработке законодательства, связанного с электронным документом, электронной торговлей, электронными сделками, документооборотах, возможно, "электронным правительством" и использованием электронной цифровой подписи (это сертификаты ключей, удостоверяющих центров, работа органов государственной власти). На мой взгляд, это один из первостепенных вопросов, которые необходимо решить в законодательном порядке. Что мы видим сейчас?

Очень хорошо сказала Иллариya Лаврентьевна Бачило относительно того, что мы "наворотили" очень много законопроектов. Как же в этих законопроектах рассматривается вопрос электронных подписей и электронной цифровой подписи? По-разному, коллеги. И все эти законопроекты невозможно совместить друг с другом с точки зрения применения цифровой подписи и электронной подписи.

Давайте, коллеги, объединимся и выработаем единое представление об электронных подписях, критериях их и так далее. Тем более что реформирование закона о цифровой подписи включено, если я не ошибаюсь, в план законопроектной работы Правительства. Вот на базе этого плана и надо согласовывать наши подчас противоречивые взгляды.

Новиков В.А. Спасибо. Стратегия объединения — это блестяще, я считаю, что ее нужно обязательно реализовать.

Из зала. А Вы можете привести пример иной электронной подписи, которую невозможно подделать?

Соловяненко Н.И. Она называется "иной аналог собственноручной подписи".

Из зала. Приведите пример иного аналога, который невозможно подделать.

Соловяненко Н.И. Это вопрос не к юристу. Еще раз обращаюсь к концепции Ирины Юрьевны. Вопрос к юристу — вопрос относительно воли субъектов правоотношений, которые должны договориться использовать те или иные аналоги. Ведь закон регулирует взаимоотношения субъектов, а не некие технологические вещи в плане возможности подделать подпись.

Новиков В.А. Пожалуйста, ваш вопрос.

Из зала. Уважаемая Нина Ивановна! Все-таки технологическая нейтральность законодательства связана с технологией. В данном случае я тут усматриваю внутреннее логическое противоречие. И либо оно есть, тогда какой выход? Либо его нет, тогда поясните, что это за нейтральность технологий.

Соловяненко Н.И. Не могу еще раз не процитировать Ирину Юрьевну Богдановскую. Дело в том, что речь идет не о технологической нейтральности продукции и товаров, работ и услуг. Я говорила о другом — о том, что законодательство должно

быть технологически нейтральным, потому что законодательство не может опираться на ту или иную технологию или выдвигать ее в качестве приоритетной. Дело в том, что законодательство регулирует, если говорить упрощенно, взаимоотношения между людьми, а вот предмет этих взаимоотношений может быть разным. Очень редко, когда технология может быть приоритетной в этом плане. В этом и смысл технологической нейтральности законодательства. Это не лозунг, это принцип — кстати, банальный.

Новиков В.А. Это уже дискуссия. Спасибо, Нина Ивановна.

Аслан Шихздаевич Юсуфов, ведущий научный сотрудник НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Тема его выступления: "Нарушение прав интеллектуальной собственности в Интернете".

Юсуфов А.Ш. Я хотел бы развязавшуюся здесь общую дискуссию перевести в практическую плоскость. Поддерживаю тот тезис, что действующее законодательство испытывает недостаток регулятивных норм, которые определяли бы некоторые понятия в сфере интернет-отношений, с тем чтобы их можно было использовать и в правоохранительной практике, и в деятельности органов прокуратуры.

Еще Конфуций говорил, что самое трудное в жизни — дать вещам имена, и он начал бы свою деятельность в качестве правителя с того, чтобы дать вещам имена. Вопрос именно в базовых понятиях, в том числе и для правоохранительной системы.

Перейду к конкретному примеру. Все мы знаем, что получила большое распространение деятельность различных сайтов в сети Интернет, которые предлагают "скачивать" объекты авторского права, смежных прав, в том числе записи, фонограммы, в сети Интернет в интерактивном режиме.

Возникли серьезные вопросы и в связи с предстоящим вступлением России в ВТО. Американские и иные зарубежные правообладатели высказывают претензии относительно того, что невозможно организовать эффективную борьбу с такими сайтами. Одно из таких дел попало в производство следователю прокуратуры Юго-Западного административного округа Москвы. Изучив деятельность такого сайта, он вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, мотивируя это тем, что закон об авторском праве не содержит правовой характеристики сети Интернет и распространение в сети Интернет экземпляров произведения невозможно ввиду цифрового, а не вещественного характера коммуникации. Многим покажется, что следователь был неправ, и я был в числе таких людей, изучив постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Тем не менее хочу вам процитировать некоторые положения закона.

Представители правообладателя при обращении в суд говорили, что нарушены права правообладателей, предусмотренные статьей 38 закона об авторском праве, — это права производителей фонограммы на воспроизведение фонограммы, ее переделку, распространение экземпляров фонограммы. Под воспроизведением фонограммы понимается "изготовление одного или более экземпляров фонограммы или ее части на любом материальном носителе" (статья 4). В то же время под воспроизведением произведения (это другой объект права, смежные права, фонограмма относится к смежным правам), помимо прочего изготовления экземпляров, понимается также "запись произведения в память ЭВМ". Законодатель, на мой взгляд, на этапе формулирования понятия отношения объекта смежных прав упустил слова "в памяти ЭВМ".

Кроме того, расшифровка понятия экземпляра фонограммы опять же приводит нас к тому, что это "копия фонограммы на любом материальном носителе" (статья 4).

Кстати сказать, в ряде международных конвенций, в том числе в Римской, говорится о том, что под экземпляром понимается одна или несколько копий на материальных носителях. Таким образом, очень сложно стало защитить (хотя вроде бы нарушение очевидно) права правообладателей. Но ситуация интересна даже не этим,

данное постановление обжалуется в Московской городской прокуратуре. Пока рано в этом вопросе ставить точку. На мой взгляд, ситуация складывается следующим образом. Как говорил коллега из "Корбина Телеком", за это могут и посадить. В данной ситуации и посадить нельзя, и легальной практики у нас нет. Давайте посмотрим, как вообще возможно легальное, без нарушения прав, функционирование таких сайтов в сети Интернет. В мировой практике мнения разделились. Часть юристов говорит, что соответствующие права должны предоставлять организации по коллективному управлению имущественными правами. У нас подобная организация есть — Российское общество по мультимедиа и цифровым сетям (РОМС). Но оно не предоставляет право на воспроизведение соответствующих объектов в сети Интернет. Кроме того, представители признанных международных правообладателей говорят о том, что регулирование этих отношений, предоставление лицензий на использование объектов авторских прав должны осуществлять они сами, то есть в индивидуальном, а не в коллективном порядке. Эта дискуссия продолжается и в Европе. Но в Америке она разрешена в пользу представителей правообладателей. Сегодня у нас закон, к сожалению, не регламентирует достаточно подробно формирование легальной практики.

Второй аспект. Я говорил об отсутствии неких регулятивных норм, при этом вроде бы охранительные и регулятивные нормы есть, но вопросы ответственности опять же по ним не решаются. В частности, речь идет о статьях 48.1 и 48.2 закона об авторском праве, которые ввели понятие технических средств защиты авторского права и смежных прав. В разработанный проект закона (хотя я не вполне согласен с той редакцией, в какой он был подготовлен в Комитете Государственной Думы по культуре, где я являюсь членом рабочей экспертной группы) были подготовлены изменения, чтобы установить уголовную ответственность за незаконные действия в отношении таких технических средств.

Тем не менее ни уголовной, ни административной ответственности за такие нарушения у нас пока не введено, и в ближайшее время вопрос так не стоит. Есть норма, запрещающая определенные действия, а ответственности за нее не предусмотрено.

Как должно развиваться законодательство и нужно ли оно нам вообще? Я присоединяюсь в этом вопросе к коллегам из Института государства и права. Мое личное мнение таково: должен быть еще один базовый закон (возможно, закон об информации, информатизации и защите информации), где определялись бы некие понятия. Сегодня нет определений понятий "веб-сайт", "провайдер", "интерактивный режим", а эти понятия уже появляются в ряде законов — в частности, в законе об авторском праве и смежных правах.

Наше сегодняшнее мероприятие тоже можно назвать интерактивным: мы с вами общаемся, отвечаем на вопросы и так далее. Должен быть четкий, установленный законом понятийный аппарат, который позволял бы сужать, а не расширять сферу ответственности для коллег.

Новиков В.А. Спасибо. Вопросы есть? Нет.

Предоставляю слово Марине Максимовне Карелиной, руководителю лаборатории теоретических и практических проблем судебной защиты интеллектуальной собственности и связанных с ней информационных отношений Российской академии правосудия. Тема выступления: "Судебная практика рассмотрения дел, связанных с использованием сети Интернет".

Карелина М.М. Я работаю в Российской академии правосудия Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Сфера моей деятельности и нашей лаборатории — защита интеллектуальной собственности. Это судебная защита, изучение судебной практики по вопросам интеллектуальной собственности и связанных с ней информационных отношений, то есть как раз то, что касается деятельности в сети Интернет.

Мне было интересно то, о чем говорил Аслан Шихздаевич, потому что деятельность прокуратуры и деятельность судов в этой сфере взаимосвязаны, они дополняют друг друга, и проблемы, которые возникают на уровне правоохранительных органов, должны быть разрешены в суде.

Но поскольку данная сфера регулируется разными отраслями права (это и административное, и уголовное, и гражданское законодательство), я приведу данные статистики, чтобы вы понимали масштабы бедствия в сфере интеллектуальной собственности. Могу сказать сразу: кроме статистики по главе 28 Уголовного кодекса, другой статистики по нарушениям в сфере сети Интернет не существует. В 2004 году в России было рассмотрено много уголовных дел в области интеллектуальной собственности и компьютерных преступлений, 602 человека привлечены к уголовной ответственности, 126 из них осуждены за компьютерные преступления.

И в сфере гражданской ответственности было рассмотрено свыше полутора тысяч дел (имеется в виду практика и арбитражных, и общих судов), примерно 750 дел — и в общих судах, и в арбитражных. Свыше 4 тысяч дел было рассмотрено по административной процедуре (я не беру таможенные нарушения, потому что там это идет отдельно). Вот та картина, которая на сегодня складывается в сфере судопроизводства.

По общим показателям это немного, потому что гражданских дел было рассмотрено только по общим судам свыше 5 миллионов, а 700 дел — это капля в море. Но наблюдается четкая тенденция к увеличению примерно на 60 процентов в год по всем показателям. А если взять то, что делают наши правоохранительные органы (допустим, 126 уголовных дел рассмотрено, то есть 126 человек привлечены по статьям за компьютерные преступления), это следствие. Согласно отчету МВД России за 2004 год было возбуждено порядка 10 тысяч дел в сфере компьютерной преступности.

Расследуется и раскрывается много преступлений, потом дела приходят в прокуратуру, а в прокуратуре возникают вопросы, и там либо отказывают в возбуждении уголовного дела, либо на стадии расследования дело прекращается. И до суда доходит только один процент дел из тех, что были раскрыты правоохранительными органами первой инстанции.

Я не берусь оценивать то, что делает прокуратура или МВД, но могу сказать, с какими проблемами сталкивается суд по делам, связанным с интеллектуальной собственностью.

Что касается гражданской процедуры, это в первую очередь закон об авторском праве, Патентный закон, закон о товарных знаках. Это те законы, которые работают в этой сфере, плюс гражданские кодексы.

На сегодня мы не можем говорить о сложившейся практике, судьи действуют методом проб и ошибок, а причина — внутренняя противоречивость закона об авторском праве.

Статьи закона, которые регламентируют отношения в сфере авторского права, разработчиками закона в какой-то части рассматривались как некие общие положения по отношению ко всем остальным нормам, а в какой-то части смежные права выделены в особый институт. Насколько эти вопросы коррелируются между собой, извините, приходится толковать судье. Потому что законодатель на эти вопросы ответа не дал. И из общего анализа судебной практики вытекает то, что нам необходимо готовить Пленум Верховного Суда Российской Федерации (он запланирован по этим вопросам), на котором следует обсудить возможности применения тех или иных норм закона исходя из конкретных правовых ситуаций.

Естественно, вопросы, связанные с Интернетом, также будут там отражены. Почему? Потому, что закон об авторском праве содержит новеллы, которые были

внесены в прошлом году и прямо касаются Интернета, следовательно, есть вопросы, связанные со сроками, объектами и так далее. Это должно быть разъяснено.

Сегодня в судебной практике появились дела, связанные с Интернетом напрямую. Думаю, что все слышали о деле по электронным библиотекам. Есть судебное решение, в котором сказано, что деятельность интернет-библиотек, которые выставляют в сети авторские произведения, защищенные авторским правом, провозглашая учебные, образовательные цели, неправомерна. На электронную библиотеку (судья провел достаточно подробный анализ) не может быть распространен закон о библиотечном деле, так как в библиотеке работают исключительно с экземплярами произведения. Говорить об экзemplярности произведения в электронном виде практически нельзя. Поэтому судья вынужден анализировать законодательство, проводить аналогии и говорить, что закон о библиотечном деле не работает, соответственно, данная деятельность является нарушением закона об авторском праве. То есть прежде чем создавать электронную библиотеку, следует проводить то, что называется правовой очисткой объектов авторского права, которые выставляются в электронной библиотеке.

Что касается уголовной ответственности. Проблемы уголовной ответственности в этой сфере связаны с несовершенством нашего уголовного законодательства. Все правонарушения в данной сфере, особенно упомянутые в главе 28, которая касается компьютерных преступлений, относятся к категории дел средней и малой тяжести.

Я хорошо понимаю работников правоохранительных органов, в частности работников ФСБ. По этим делам они не могут проводить значительную часть оперативно-розыскных действий, которые они имеют право проводить по делам тяжким. Хотя эти дела по своей структуре предполагают соответствующие оперативно-розыскные действия. Поэтому собрать должную доказательственную базу, которая могла бы быть признана судом, в этих условиях крайне сложно. Думаю, надо серьезно посмотреть статьи уголовного законодательства, которые регламентируют ответственность в этой сфере, в сфере несанкционированного доступа к информации. Это все, что я хотела сказать.

Новиков В.А. Спасибо. Вопросы, пожалуйста.

Из зала. У меня вопрос, связанный с библиотечным делом. Предположим, откроется клуб, где будет стоять компьютер, на котором в электронном виде будут записаны имеющиеся в библиотеке произведения, люди будут посещать этот клуб и безвозмездно читать произведения. Это будет считаться нарушением? При чем здесь Интернет, если я просто поставлю в клубе компьютер с электронными версиями произведений? Доступ бесплатный, открытый.

Карелина М.М. Если вы имеете возможность предоставлять доступ... Это тот же доступ к экземпляру издания, хотя на самом деле, если строго следовать закону об авторском праве, здесь вопрос частного использования. То есть я могу использовать его в индивидуальном порядке для некоммерческих целей. Когда выставляете информацию в Интернете, вы никак не можете определить, насколько эта информация на конечном терминале тиражируется.

Такая деятельность не подпадает под уголовную ответственность. Но если автор предъявит к Вам иск, мы будем рассматривать вопрос в соответствии с представленными доказательствами. Поэтому решение будет зависеть от конкретной ситуации, от того, какие исковые требования будут к Вам предъявлены автором.

Новиков В.А. Уважаемые коллеги! Предлагаю перейти в режим свободной дискуссии, ограничив время выступления тремя минутами, чтобы попытаться в рамках дискуссии подвести итоги нынешнего обсуждения. Итак, кто хотел бы высказаться? Пожалуйста.

Ивер В.М., директор Департамента федеральных проектов корпорации "Парус".

Все докладчики отметили скачкообразное развитие информационных и интернет-технологий и потребность общества в этих технологиях, а также выразили озабоченность в связи с пробелами в законодательстве. В отношении Рекомендаций предложил бы (с учетом, надеюсь, общего мнения) изменить само название: "Вопросы законодательного обеспечения деятельности в области телекоммуникаций, информатизации и интернет-технологий".

Преамбулу тоже переработать надо, но это в рабочем порядке можно сделать. Постановка задачи Президенту не вполне корректна, тем более что он очень активен в этой области. Предлагаю сформулировать это таким образом: "Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, соответствующим министерствам и ведомствам обеспечить всесторонний контроль и поддержку принятых программ по развитию информационных технологий, интернет-технологий в Российской Федерации, свободный доступ к ним широких масс". И далее — выступить с законодательной инициативой Правительству Российской Федерации и внести до 1 января 2006 года в Государственную Думу проект федерального закона о развитии отечественных информационных технологий. И там по тексту далее можно продолжить.

Пункт 2 убираем вообще. И если оставить смысловую нагрузку, то можно через запятую: "к первому поручению Правительству, обеспечив координацию законодательной работы в области правового регулирования, использования информационных и интернет-технологий". И ставим точку.

Далее: "Правительству ускорить реализацию универсальных услуг". Я не берусь обсуждать, мне это не очень понятно. А вот дальше, пункт 2, можно продолжить словами: "внести в Государственную Думу проект федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О налогообложении" в части создания благоприятных условий для развития отечественных компаний, работающих в сфере информационных технологий". Поскольку западные компании ("Майкрософт" и другие) достаточно активно и агрессивно работают на нашем рынке, то поддержка необходима именно отечественным. Я недавно побывал в Дубне и понял: мало еще делается по созданию мегаполисов, где развивались бы наши информационные технологии.

И пункт 3 — об усилении мер по обеспечению необходимых условий. Я добавил бы туда: "Министерству образования и науки усилить..." и далее по тексту. К словам "При подготовке проекта бюджета на 2006 год" добавить: "на научные исследования и разработки в области информационных технологий для отечественных разработчиков программных продуктов".

И поручение Федеральному Собранию (пункт 4): создать рабочую группу из числа лиц, заинтересованных в решении проблемы. Хотя, подчеркну, не все заинтересованы в создании законодательной базы, это тоже понятно. Поэтому создание такой рабочей группы будет хорошим подспорьем и Совету Федерации, и Государственной Думе в решении поставленных задач.

Новиков В.А. Пожалуйста, говорите.

Устюгов С.В., начальник отдела по организации социально значимых мероприятий и информационного обмена Управления телерадиовещания и средств массовых коммуникаций.

Хочу дополнить то, что было сказано: предложил бы в тексте, независимо от тех поправок и акцентов, которые расставляются, поставить перед словами "информационные технологии" определение "отечественные". Потому что у нас отечественные организации успешно работают на западных производителей.

Новиков В.А. Пожалуйста, Вам слово.

Слепаков В.Б., заместитель руководителя Национального союза организаций и операторов связи.

Здесь много говорилось об интернет-технологиях, и, пожалуй, только один Александр Адольфович Малис говорил о том, что существующее законодательство создает преграды операторам в развитии сети Интернет и продвижении услуг. Хотелось бы взять под защиту законодательство: закон имеет массу огрехов, которые надо устранять, но даже то положительное, что там есть, зачастую гробится подзаконными актами.

Александр Адольфович Малис, в частности, говорил о том, что очень сложно получить разрешение Россвязьнадзора на эксплуатацию объекта связи. Дело в том, что закон вообще не предусматривает выдачи таких разрешений на эксплуатацию, а по указу Президента № 314 Федеральная служба по надзору в сфере связи имеет право выдавать только лицензии, а у нас деятельность по эксплуатации объектов связи не лицензируется. Так что это введено только Положением о Россвязьнадзоре, которое, как видим, противоречит и закону о связи, и указу Президента.

Также масса противоречий в положении о присоединении, оттуда выпали сети сотовой связи. Поэтому у сотовиков возникают вопросы о том, как им присоединяться к другим операторам связи для того, чтобы предоставлять услуги в сети Интернет.

В перечне лицензионных условий написано, что оператор сотовой связи имеет право взаимодействовать со всеми, за исключением других сетей сотовой связи. Там указано, как им присоединяться, как осуществлять роуминг, как вообще предоставлять услуги в сети Интернет. И таких примеров очень много. Есть целый блок вопросов по радиочастотному регулированию, потому что там вообще многое непонятно. В Положении о радиочастотной службе сказано, что ее решения должны исполняться всеми без исключения, но ответственности она не несет, и как обжаловать, например, ее решение, если эта служба не является юридическим лицом, неизвестно. Суды такие иски не принимают.

Таких огрехов очень и очень много. И в связи с этим есть конкретное предложение: в наши Рекомендации включить раздел о телекоммуникациях.

В констатирующей части можно записать, что информация о глобализации общества, развитии интернет-технологий невозможна без развития телекоммуникаций, нормативная и правовая база которых требует совершенствования. В рекомендациях Правительству Российской Федерации следует добавить пункт 5 — о принятии мер по приведению в соответствие с действующим законодательством изданных постановлений Правительства, регулирующих деятельность в области связи. Для Федерального Собрания добавить пункт 4, где записать: выступить с законодательной инициативой по коррекции закона о связи и принятии закона о радиочастотном спектре. Это все обосновано.

Национальным союзом организаций и операторов связи вместе с двумя комитетами Совета Федерации — комитетом по промышленности и комитетом по экономической политике — в прошлом году была выпущена брошюра "Проблемы развития и регулирования отрасли связи". Там собраны результаты анализа противоречий подзаконных актов и самого закона о связи другим нормативным актам, а вышедшие в текущем году подзаконные акты просто добавляются в этот список.

Союз в рамках имеющихся соглашений с двумя указанными комитетами Совета Федерации готов участвовать в подготовке соответствующих нормативных актов.

Новиков В.А. Пожалуйста, Вам слово.

Антонов В.В., заместитель генерального директора ЗАО "СМАРТС", сового оператора GSM (Самара).

Компания "СМАРТС" является четвертым или пятым оператором GSM в России, мы представлены в 16 регионах, и на нас в первую очередь сказываются законодательные огрехи.

В настоящий момент, помимо обычной сети Интернет, существует мобильный Интернет. Мобильный Интернет сейчас развивается, огромное количество наших абонентов — это мобильные абоненты. А чтобы привлекать мобильных абонентов, нам нужно, естественно, снижать тарифы и повышать качество услуг.

Чтобы снижать тарифы, нужно уменьшать себестоимость, а чтобы уменьшать себестоимость, нужно упорядочивать отношения по присоединению наших сетей. В Положении о присоединении сетей сказано, что фактически наши сети присоединяются за деньги к операторам, занимающим существенное положение на рынке связи. А операторы, занимающие существенное положение на рынке связи, нам ничего не платят.

Мы считаем, что на рынке такого положения не должно быть. Я направляю трафик на существенного оператора, он, естественно, направляет трафик своих абонентов на меня. Разница трафиков умножается на принятый между нами тариф, и, соответственно, кто-то кому-то платит. Кстати, организации, занимающиеся Интернетом (интернет-провайдеры) тоже столкнутся с этой проблемой. Поэтому вместо рассуждений о том, каким должно быть наше законодательство, надо на самом деле выстроить принципы. Один из них такой: все операции на рынке услуг связи и телекоммуникаций равны в отношении друг друга. Кстати, самое главное в законодательстве — это не то, о чем мы сейчас говорим. Все законодательство должно быть направлено на то, чтобы обеспечить качество, удобство и комфорт для абонентов, а не для тех или иных операторов или организаций на этом рынке. Вот тогда мы реализуем принцип клиентоориентированных компаний.

Новиков В.А. Спасибо. Вам слово, пожалуйста.

Волчинская Е.К., советник аппарата Комитета Государственной Думы по безопасности.

В сложившейся ситуации можно вычленить несколько проблем. Первая проблема — это недостаточная разработанность научной доктрины. Мы говорим об информации вообще, то есть о некоей стихии, поскольку не имеем четкого понятийного аппарата. Мы не понимаем того, какова должна быть роль государства, поэтому то и дело государство забирается на территорию, где ему, вообще говоря, делать нечего. Это очень пугает и участников рынка, и потребителей информационных услуг. У нас фактически нет стратегии развития рынка информационных товаров и услуг, стратегии законодательного регулирования. Совершенно права Ирина Юрьевна Богдановская: надо развиваться комплексно. Вот как реализуется идея комплексного развития законодательства. В Государственную Думу внесены шесть или семь законопроектов в рассматриваемой сфере (в основном депутатом Комиссаровым), все очень низкого качества (и концептуально, и юридически), даже в одном законопроекте реализуются подчас противоречивые концепции.

Я хотела бы вернуться к выступлению Илларию Лаврентьевны Бачило. Она высказала замечательную мысль о том, что необходима (и весь мир идет по этому пути) детализация объектов регулирования. Но тогда возникает вопрос: почему эта благая идея реализована путем подготовки законопроекта, регулирующего отношения не по поводу конкретных объектов? Информация реализуется в какой-то форме. Отношения по поводу каждой из этих форм регулируются конкретным законодательством, тем не менее мы пытаемся регулировать все вместе. Встает вопрос о процессе законотворчества. Этот процесс, к сожалению, недостаточно регламентирован. Мы не знаем, кто разрабатывает конкретные законопроекты, а иногда так и хочется

крикнуть: "Автора!" Поступают законопроекты без всякой правовой или общественной экспертизы. Таким образом, вторая проблема — проблема регламентации законодательства.

Третья проблема — это противоречивость правоприменения. Хорошо, что сейчас Верховный Суд, Правовая академия, Академия правосудия занялись проблемами анализа правоприменения, потому что только решение Пленума Верховного Суда может установить какие-то общие требования, как-то направить деятельность правоприменителя. Потому что если в других странах, где существует прецедентное право, можно опираться на разумные решения суда, то у нас это невозможно.

И еще хотела бы предостеречь вас от того, чтобы в Рекомендациях упоминались конкретные названия законов, как здесь предлагается, за исключением законов, в которые надо вносить изменения. Следует обозначать сферу регулирования, а не конкретные законы. Регулирующие нормы могут присутствовать в других законах.

Новиков В.А. Пожалуйста, Вам слово.

Левчик В.А., руководитель нормативно-правовой секции ОО "Ассоциация-800".

Хочу отметить, что были отличные выступления по судебной практике (с конкретными примерами, с указанием на конкретные формулировки). Считаю, что эти выступления как раз ярко показывают, что Интернет здесь ни при чем, что регулировать нужно имеющиеся сферы, и очень хорошо регулировать.

У меня конкретное предложение. Я прошу в третьем абзаце предлагаемых Рекомендаций убрать слова "в законодательстве об Интернете". Если их убрать, смысл не изменится. А мы не будем замахиваться на то, что просто не потянем и чего нельзя делать. Убрать надо эту фразу, и все.

Новиков В.А. Еще какие-то предложения есть? Пожалуйста.

Якушев М.В., директор Департамента правового обеспечения Мининформсвязи России.

Я считаю, что мы должны поблагодарить организаторов сегодняшнего мероприятия. Состоялось очень интересное обсуждение важной темы. Думаю, оно было очень полезным для всех, в том числе для присутствующих здесь членов верхней палаты Федерального Собрания.

На нас на всех лежит большая ответственность за разработку законов, за то, чтобы последствия их принятия были бы заранее просчитаны и не приводили к беде. То есть надо исходить из принципа "не навреди".

Не могу не согласиться с предложением Нины Ивановны Соловяненко, которая в своем выступлении отметила, что есть возможность консолидации и координации законодательской работы. Основой этого, на мой взгляд, должен быть План законодательской деятельности Правительства Российской Федерации, который обсуждался всеми органами федеральной исполнительной власти, был принят нашим Правительством и в соответствии с которым ведется работа, в том числе и в плане информационных технологий. Наше министерство открыто для дискуссии, приглашаем всех заинтересованных лиц принять участие в работе над теми законами, которые включены в указанный план.

Мы поддерживаем основные рекомендации, предложенные в проекте Рекомендаций "круглого стола". У нас есть ряд замечаний, но в целом я считаю, что подобного рода мероприятия, где происходит свободный обмен мнениями по самому широкому кругу вопросов, связанных с темой телекоммуникаций и информационных технологий, предельно полезны для всех. Еще раз большое спасибо.

Новиков В.А. Пожалуйста, Вам слово.

Бачило И.Л. У меня предложение по рекомендациям Федеральному Собранию Российской Федерации: пункт 1 продолжить словами "в структуре законодательства Российской Федерации выделить подсистемы информационного законодатель-

ства, законодательства по информационным технологиям". Потому что сейчас все размыто, и мы не можем этот комплекс выделить и сосредоточить на нем свое внимание.

Новиков В.А. Понятно. Пожалуйста.

Карелина М.М. Честно говоря, хотела бы возразить по этому поводу. Мне кажется, что анализ судебной практики, реального применения законов показывает, что в правоприменительной практике эта проблема пока не возникает на том уровне, чтобы имело смысл говорить о создании отдельной отрасли. Думаю, тенденция совершенствования законодательства для регулирования конкретных правоотношений будет гораздо более эффективной, нежели формирование отдельной отрасли. А терминология, конечно, нужна.

Новиков В.А. Уважаемые коллеги! С вашего позволения, несколько заключительных слов. Сначала хочу сказать, что мы рассмотрим все ваши предложения и оформим их должным образом. Можете вносить дополнительные предложения до 15 мая. После этого состоится заседание Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям, где все предложения будут обсуждены. И в результате родится окончательный текст Рекомендаций.

Заранее прошу извинения у тех, чьи предложения могут быть не приняты по результатам обсуждения. Вы ведь понимаете, что сенаторы тоже люди, у них есть свои пристрастия, симпатии, антипатии. Но стенограмма будет приложена к документу.

Поэтому я считаю, что наша дискуссия не закончена, она еще будет продолжена.

Хочу поблагодарить всех присутствующих за то, что они так заинтересованно и обстоятельно обсуждали эту тему. Могу отметить, что я, хотя давно занимаюсь этими вопросами, услышал много нового для себя. Так что спасибо вам и за это.

Надеюсь, что это трехчасовое обсуждение не окажется напрасным и послужит совершенствованию нашего законодательства. Всего доброго.

РЕКОМЕНДАЦИИ "КРУГЛОГО СТОЛА"
на тему "Вопросы законодательного обеспечения деятельности
в области телекоммуникаций и интернет-технологий"

г. Москва, 28 апреля 2005 года

Участники "круглого стола", рассмотрев вопросы и обсудив состояние и перспективы формирования законодательной базы российского законодательства в области телекоммуникаций и использования интернет-технологий, отмечают следующее.

Интернет-технологии являются одними из самых востребованных обществом технологий в процессе его информатизации и глобализации, их развитие является непременным условием дальнейшего эффективного развития национальной экономики, гражданского общества, роста интеллектуальной активности всего общества.

Развитие интернет-технологий невозможно без развития телекоммуникаций, нормативная и правовая база которых требует совершенствования.

Новые общественные отношения, связанные с использованием интернет-технологий, требуют соответствующего правового регулирования. При этом в законодательстве должна быть учтена необходимость как всемерного дальнейшего развития самих интернет-технологий, так и обеспечения при их использовании информационной безопасности и прав интеллектуальной собственности. Сегодня российское законодательство в этой сфере ни первому, ни второму условию не отвечает.

В целях содействия решению отмеченных проблем участники "круглого стола" рекомендуют:

Президенту Российской Федерации:

1. Обеспечить всесторонний контроль и поддержку принятым программам по развитию информационных технологий, особенно интернет-технологий, в Российской Федерации, свободный доступ к ним самому широкому кругу населения.

2. Включить вопросы развития законодательства в информационной сфере в рамки проводимой реформы российского законодательства. Обеспечить координацию законотворческой работы в области правового регулирования использования информационных технологий, включая интернет-технологии.

Правительству Российской Федерации:

1. Продолжить работу по внедрению механизма универсального обслуживания в Российской Федерации в соответствии с главой 8 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ "О связи" и постановлениями Правительства Российской Федерации от 21.04.2005 № 241, № 242, № 243 и № 246 и от 22.04.2005 № 248.

2. Ускорить разработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации:

проекта федерального закона "Об информации, информатизации и защите информации" (новая редакция);

проекта федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об электронной цифровой подписи";

проекта федерального закона "О праве на информацию".

3. Выделить и развивать как самостоятельную отрасль права направление "информационное право".

4. Обеспечить координацию законотворческой работы в области правового регулирования использования интернет-технологий в Российской Федерации с учетом необходимости адаптации российского законодательства к международному. Создать совместно с Федеральным Собранием Российской Федерации специальную рабочую группу по координации законотворческой работы в данной сфере в рамках реализации Плана законотворческой работы Правительства Российской Федерации, обеспечив взаимодействие юристов и специалистов по информационным технологиям в составе создаваемой группы.

5. Обеспечить совместимость информационных технологий и продуктов в системе органов государственной власти и местного самоуправления.

6. Выделить в рамках ФЦП "Электронная Россия" специальный раздел по разработке унифицированного для всех правоохранительных органов Российской Федерации комплекса программно-технических средств, предназначенных для фиксации цифровых улик. Обеспечить процедуру сертификации данных средств, а также предложить механизмы использования зафиксированных цифровых улик в качестве доказательной базы в судах Российской Федерации.

7. Обратить особое внимание на необходимость создания условий для развития бизнеса в сфере информационных технологий, в первую очередь с использованием интернет-технологий, в том числе для обеспечения эффективной защиты интеллектуальной собственности в Российской Федерации.

8. При подготовке проекта федерального бюджета на 2006 год существенно увеличить выделение средств на научные исследования в области информационных технологий, а также на поддержку отечественных компаний, работающих в сфере информационных технологий.

Федеральному Собранию Российской Федерации:

1. Обратить особое внимание на необходимость интенсификации работ по законодательному обеспечению развития отечественных информационных технологий, в том числе интернет-технологий. При этом в структуре законодательства Российской Федерации выделить подсистемы информационного законодательства и зако-

нодательства по информационным технологиям, развивать их как самостоятельную отрасль права — информационное право.

2. Активизировать работу по законодательному обеспечению защиты и использования интеллектуальной собственности.

3. При принятии федерального бюджета на 2006 год предусмотреть средства на существенное увеличение научных исследований в области информационных технологий, в том числе для отечественных разработчиков программных продуктов.

4. Создать совместно с Правительством Российской Федерации специальную рабочую группу по координации законотворческой работы в данной сфере в рамках реализации Плана законотворческой работы Правительства Российской Федерации, обеспечив взаимодействие юристов и специалистов по информационным технологиям в составе создаваемой группы.

Генеральной прокуратуре Российской Федерации:

Обратить особое внимание на важность усиления борьбы с нарушениями в области использования информационных технологий, интернет-технологий, защиты прав интеллектуальной собственности.

**ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ,
ВНЕСЕННЫЕ УЧАСТНИКАМИ "КРУГЛОГО СТОЛА"
ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ
И ИНТЕРНЕТ-ТЕХНОЛОГИЙ**

Антонюк Б.Д., заместитель Министра информационных технологий и связи Российской Федерации:

поставить правовые барьеры антиобщественным явлениям при использовании новых информационных технологий — внести изменения в действующий закон о рекламе и в Кодекс об административных правонарушениях либо произвести регулирование специальными подзаконными нормативными правовыми актами;

дать правовое определение электронных средств массовой информации, распространяющих информацию посредством Интернета;

произвести корректировку федерального закона о конкурсах по размещению заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;

закрепить в ФЗ "Об электронной торговле" требования к участникам предпринимательской деятельности по продаже товаров, выполнению работ и услуг, осуществляемых с использованием электронных сообщений, внести изменения в законодательные акты о защите прав потребителей, касающихся дистанционной продажи товаров и оказания услуг;

дополнить ФЗ "Об электронной и цифровой подписи" (ЭЦП) регламентацией использования иных аналогов собственноручной подписи;

гармонизировать российское законодательство с мировой практикой в этих вопросах;

внести изменения в связи с отменой лицензирования деятельности в области ЭЦП;

принять специальный нормативный правовой акт, регулирующий вопросы, связанные с экспортом и импортом программ для ЭВМ и баз данных, уточнить нормы, касающиеся защиты баз данных в законе о правовой охране программ для ЭВМ и баз данных, внести соответствующие изменения в таможенное и налоговое законодательство;

урегулировать использование электронных библиотек.

Нисневич Ю.А., консультант НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций":

обеспечить защиту персональных данных.

Петросян Е.Р., заместитель руководителя Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии:

защита информации как имущества относится к области технического регулирования;

предупреждение информационных действий, вводящих потребителя в заблуждение;

обязательно применять международные стандарты в этой области (стандарты 15408, 17799, 13335, 61508), а также проект классификатора техники защиты информации, проект программы комплексной стандартизации в области защиты информации, составляющей государственную тайну, утвержденную программу комплексной стандартизации в области защиты информации на 2002—2010 годы;

обеспечить разработку стандартов в области конфиденциальности информации.

Фролов Д.Б., Центр информационной безопасности ФСБ России:

осуществить комплекс мер, направленных на значительное расширение полномочий национальных спецслужб по контролю телекоммуникационных систем и трафиков в сети Интернет, на защиту информационных инфраструктур, контроль систем связи и Интернета;

обеспечить правоохранительные органы возможностью достаточного контроля информационных потоков в Интернете, выработать новые требования к компаниям-провайдерам по обеспечению контроля со стороны правоохранительных органов за размещением информации, способствующей распространению идей экстремизма и терроризма в сети Интернет и обязывающей их вести учет нелегальной сетевой активности (DDOS, рассылка спама);

законодательно обязать операторов, предоставляющих услуги доступа в сети Интернет, регистрировать данные о телефонах абонентов с указанием динамического и статического IP-адресов (их фиксирование — для сохранения протоколов), сохранять лог-файлы пользователей сети и тех, кто предоставляет хостинговые услуги, а также услуги бесплатной электронной почты. Предусмотреть обязательную регистрацию абонентов у операторов мобильной связи, учитывая возможность выхода пользователя в Интернет;

законодательно закрепить за специальными службами право проводить по объектам, оснащенным СВТ, оперативно-разыскные мероприятия с применением специальных программных средств;

выработать единые стандарты в этой области на международном уровне.

Юдин В.Г., заместитель начальника Управления службы ФСО России:

разработать стандарты обмена, представления, обработки и поиска правовой информации с целью обеспечения информационного взаимодействия и совместимости государственных и негосударственных информационно-правовых систем, органов государственной власти и местного самоуправления. Обязать последние вести и предоставлять в единую справочную систему правовой информации данные о собственной правовой информации.

Малис А.А., вице-президент компании "Корбина Телеком":

упростить процедуру сдачи Россвязьнадзору узла связи, особенно Интернета;

в таможенном законодательстве упростить правила перемещения дисков через таможенную границу.

Бачило И.Л., руководитель сектора информационного права Института государства и права РАН:

обратить основное внимание на состояние системы информатизации в каждой отрасли народного хозяйства, науки, культуры и пр. Требуется дифференциация правового обеспечения в этой области;

решить проблему информационно-технологической безопасности, закрытых или конфиденциальных стандартов на правовое обеспечение.

Богдановская И.Ю., старший научный сотрудник Института государства и права РАН:

необходимо урегулировать публичную правовую сферу. Сначала дать регулятивные нормы, а где нужна дополнительная защита — правоохранные нормы;

вообще технологию убрать и сделать технически нейтральное законодательство;

наши правовые стандарты должны соответствовать именно зарубежным стандартам, а не международным.

Соловяненко Н.И., старший научный сотрудник Института государства и права РАН:

первостепенный вопрос — закон об электронной цифровой подписи. Его реформировать, внедряя и развивая принцип технологической нейтральности, включить в его текст собственно ЭЦП и иные аналоги собственноручной подписи, которые могут выбираться субъектами по своему усмотрению — там, где государство не предъявляет к ним особых требований.

Юсуфов А.Ш., ведущий научный сотрудник НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

вести в российское законодательство правовую характеристику сети Интернет и распространения в ней объектов авторского права, добавить в ФЗ "Об авторских и смежных правах" слова "запись в памяти ЭВМ".

Карелина М.М., руководитель Лаборатории теоретических и практических проблем судебной защиты интеллектуальной собственности и связанных с ней информационных отношений Российской академии правосудия Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации:

ликвидировать внутреннюю противоречивость закона об авторском праве;

обратить внимание на статьи уголовного законодательства, регламентирующие ответственность в сфере несанкционированного доступа к информации.

Ивер В.М., директор Департамента федеральных проектов корпорации "Парус":

в рекомендующую часть: Правительству Российской Федерации выступить с законодательной инициативой и внести до 1 января 2006 года в Государственную Думу проект федерального закона о развитии отечественных информационных технологий;

законодательно (внесением изменений в Федеральный закон "О налогообложении") создать благоприятные условия для бизнеса в этой сфере.

Слепаков В.Б., заместитель руководителя Национального союза организаций и операторов связи:

Правительству Российской Федерации принять меры по приведению в соответствие с действующим законодательством изданных им постановлений, регулирующих деятельность в области связи.

Антонов В.В., заместитель генерального директора ЗАО "СМАРТС", сотового оператора GSM (Самара):

необходимо выстроить принципы, обязательно ввести в законодательство принцип: все операции на рынке услуг связи и телекоммуникаций равны в отношении друг друга.

СПИСОК
участников "круглого стола"

АГАПОВ Игорь Владиславович

представитель прессы ("Прайм-ТАСС")

АКИНЬШИН Юрий Игоревич

заместитель начальника Управления телерадиовещания и средств массовых коммуникаций Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям

АКСЕНОВА Александра Петровна

советник аппарата Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности

АНОХИН Сергей Викторович

член Совета Федерации, первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по информационной политике

АНТОНОВ Вячеслав Валентинович

заместитель генерального директора ЗАО "СМАРТС"

АНТОНЮК Борис Дмитриевич

заместитель Министра информационных технологий и связи Российской Федерации

БАРАНОВ Павел Борисович

заместитель начальника Управления информационных телекоммуникационных технологий и связи МВД России

БАЧИЛО Иллария Лаврентьевна

руководитель сектора информационного права Института государства и права Российской академии наук (Центр развития информационного общества), доктор юридических наук

БЕЛЯЕВА Александра Владимировна

директор неправительственной российской организации "Фонд гражданских инициатив в политике Интернет" (г. Москва)

БОГАТЫРЕВ Владимир Николаевич

заместитель генерального директора по перспективным направлениям ОАО "Московский НИИ радиосвязи", кандидат технических наук

БОГДАНОВСКАЯ Ирина Юрьевна

старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук

ВОЙНИКАНИС Елена Анатольевна

юридический консультант НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций"

ВОЛЧИНСКАЯ Елена Константиновна

советник аппарата Комитета Государственной Думы по безопасности, кандидат экономических наук

ГАПОТЧЕКО Дмитрий Иванович

представитель прессы ("Computerworld")

ГЛУХОВСКИЙ Игорь Геннадьевич

член Совета Федерации, член Комиссии Совета Федерации по информационной политике

ГУСЕВ Владимир Кузьмич

член Совета Федерации, первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности

ДАНИЛЮК Иван Степанович

заместитель генерального директора ФГУП "Связь-безопасность"

ДОБРОСОЦКИЙ Виктор Иванович

член Совета Федерации, заместитель председателя Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности

ДОКУЧАЕВ Владимир Анатольевич

заведующий кафедрой Московского технического университета связи и информации

ЖАМБАЛНИМБУЕВ Бато-Жаргал

член Совета Федерации, член Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям

ЗЕНЧЕВ Кирилл Александрович

ведущий специалист юридического отдела Федеральной службы по надзору в сфере связи

ИВЕР Василий Михайлович

директор Департамента федеральных проектов корпорации "Парус"

КАЛИНИН Денис Вячеславович

генеральный директор ООО "Rambler Internet Holding"

КАРЕЛИНА Марина Максимовна

руководитель Лаборатории теоретических и практических проблем судебной защиты интеллектуальной собственности и связанных с ней информационных отношений Российской академии правосудия Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

КВИЦИНСКИЙ Виктор Юрьевич

заместитель генерального директора АО "Мегафон"

КОВАЛЕНКО Геннадий Иванович

начальник отдела департамента правового обеспечения ОАО "Связьинвест"

КОЛЕСНИКОВ Иван Александрович

секретарь Союза операторов Интернет

КОНОНОВ Дмитрий Анатольевич

заместитель начальника отдела реструктуризации транспорта и связи Департамента регулирования государственных тарифов МЭРТ России

КОРОБЧЕНКО Александр Евгеньевич

советник Департамента Управления Президента Российской Федерации по внутренней политике

КОРОЛЕВ Игорь Андреевич

представитель прессы (издание о высоких технологиях "СNews")

КРОТОВ Леонид Александрович

советник аппарата Комиссии Совета Федерации по информационной политике

КРЕЙНИН Роман Борисович

директор по взаимодействию с операторами связи ОАО "МТС"

КУЗЬМИН Леонид Александрович

представитель прессы ("ТелекомФорум")

КУРАНОВ Анатолий Иванович

руководитель рабочей группы "Обеспечение базового уровня информационной безопасности сети связи общего пользования" общественно-государственного объединения "Ассоциация документальной электросвязи"

КУТУКОВ Виктор Александрович

руководитель Комитета развития интернет-технологий общественно-государственного объединения "Ассоциация документальной электросвязи"

ЛАГАЕВА Валентина Петровна

руководитель Правовой службы АО "Вымпелком"

ЛЕВЧИК Василий Анатольевич

руководитель нормативно-правовой секции ОО "Ассоциация-800"

ЛУКНИЦКИЙ Сергей Павлович

заместитель начальника Управления международного сотрудничества и информационного обеспечения Роспатента

МАЛИС Александр Адольфович

вице-президент компании "Корбина Телеком"

МАРТЮШОВ Юрий Семенович

заместитель начальника отдела нормативно-правового регулирования в научно-технической сфере Департамента государственной научно-технической и инновационной политики Минобрнауки России

МИЩЕНКО Владимир Николаевич

главный специалист НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций"

МОХОВА Ольга Юрьевна

советник отдела Департамента конституционного законодательства и законодательства по безопасности Минюста России

МУРАШОВ Николай Николаевич

ФСБ России

НЕЧИПОРЕНКО Владимир Павлович

заместитель руководителя Федерального агентства по науке и инвестициям (Минобрнауки России)

НИКОЛАЕНКО Олег Вениаминович

начальник отдела технической стандартизации АО "Мегафон"

НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич

консультант НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций"

НОВИКОВ Вячеслав Александрович

член Совета Федерации, председатель подкомиссии по связи Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям

ОДИНЦОВ Михаил Викторович

член Совета Федерации, председатель Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям

ОСИПЧУК Екатерина Леонидовна

начальник юридического отдела Федерального агентства по информационным технологиям

ПАРФЕНОВ Борис Анатольевич

редактор отдела "Бизнес и финансы" журнала "Вестник связи"

ПЕТРОСЯН Евгений Робертович

заместитель руководителя Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии

ПОЛЯКОВА Татьяна Анатольевна

первый заместитель директора Департамента конституционного законодательства и законодательства по безопасности Минюста России

ПРАВИКОВ Дмитрий Игоревич

ФСБ России, кандидат технических наук

СЛАСТИХИН Юрий Алексеевич

ФСБ России

СЛЕПАКОВ Виталий Борисович

заместитель руководителя Национального союза организаций и операторов связи

СОЛОВЯНЕНКО Нина Ивановна

старший научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук

ТВЕРДЫНИН Марк Михайлович

генеральный директор компании "Мобил Телеком"

ТКАЧ Олег Поликарпович

член Совета Федерации, заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по информационной политике

ТОМСКИЙ Владимир Саввич

вице-президент ЗАО "Раскат-Холдинг"

УСТЮГОВ Сергей Васильевич

начальник отдела по организации социально значимых мероприятий и информационного обмена Управления телерадиовещания и средств массовых коммуникаций Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям

ФАДЕЕВА Екатерина Александровна

руководитель юридической службы ООО "Яндекс"

ФЕДУНОВА Надежда Васильевна

консультант аппарата Комитета Государственной Думы по экономической политике, предпринимательству и туризму

ФРОЛОВ Дмитрий Борисович

Центр информационной безопасности ФСБ России, кандидат юридических наук

ХОЛЯВИН Денис Викторович

главный специалист отдела правоприменительной деятельности в сфере электронных СМИ и массовых коммуникаций Управления правоприменительной деятельности и реестров Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям

ЧЕЧЕЛЬНИЦКИЙ Евгений Александрович

заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере связи

ШИПОВСКОВ Денис Валерьевич

заместитель начальника отдела нормативного регулирования Департамента правового обеспечения Мининформсвязи России

ЮДИН Вячеслав Григорьевич

заместитель начальника Управления службы ФСО России

ЮСУФОВ Аслан Шихздаевич

ведущий научный сотрудник НИИ Генеральной прокуратуры Российской Федерации

ЯКУНИН Константин Николаевич

начальник отдела по работе с государственными органами Департамента правового обеспечения Мининформсвязи России

ЯКУШЕВ Михаил Владимирович

директор Департамента правового обеспечения Мининформсвязи России

ЯНЧЕНКО Галина Борисовна

ведущий специалист отдела по работе с государственными органами Департамента правового обеспечения Мининформсвязи России.

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ

"К вопросу о международном опыте законодательного регулирования сети Интернет"

*Подготовлен Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации
(начальник отдела стратегического анализа Аналитического управления —
А.В. Давыдов, исполнитель — советник отдела Г.М. Волков)*

В последнее десятилетие человечество столкнулось с ситуацией, когда обращение информации происходит массово в цифровой форме, и существующие законы, регулирующие вещные отношения, не подходят к регулированию обращения информации. Так, с точки зрения вещного права, абсурдной выглядит ситуация, когда материальный предмет, будучи передан от одного владельца другому, тем не менее оказался бы и у того, и у другого. В то же самое время при передаче информации сплошь и рядом именно так и происходит.

Большинство стран мира, столкнувшись с этим вызовом, немедленно приступили к реформированию правовой базы в области информатики. При этом желание го-

сударства устанавливать законы в этой области зачастую сталкивается с технологической легкостью обхода правовых норм. Как известно, технологии развиваются быстрее, чем правительства издают регулирующие их законы.

Однако прежде чем применять к чему бы то ни было правовое регулирование, нужно понять суть этого явления.

Интернет — это не организация, а соглашение. Это средство сосуществования и взаимодействия людей, которое является общественным достоянием. Интернет не регламентирует, что люди могут с ним делать, что они могут громоздить на его краях, что они должны говорить и кто вообще имеет право голоса.

При этом на концах сети люди могут делать все что угодно, и создавать все, что только смогут себе вообразить, точно зная, что Интернет безусловно будет передавать нужные им данные.

Суть Интернета — связность как таковая, ценность которой сосредоточена на краях — там, где расположены ее потребители. Любой может воспользоваться Интернетом, любой может его улучшить, создав сервис или даже целый набор новых услуг и возможностей на его краях. Интернет никому не принадлежит, ни одному государству, ни одному правительству, как бы искренне те ни верили, что, пытаясь распространить на глобальную сеть свою юрисдикцию, они стараются обеспечить своим народам безопасность и нравственное благополучие.

Ключевым для понимания Интернета моментом является то обстоятельство, что, по существу, Интернет — это всего лишь протокол, то есть соглашение о взаимодействии конечных узлов. Интернет знает только одно: вот эту "горсть" битов надо перекинуть из одного конца сети в другой. Поэтому, если в связи с Интернетом и возникают правовые коллизии, то только там, где традиционная человеческая деятельность, осуществляемая в новой цифровой форме, сталкивается с необходимостью правового доопределения.

Фактически Интернет — это новая форма межличностного общения и потому в принципе не поддается правовому регулированию, ведь даже тоталитарным режимам не удастся контролировать слухи, передаваемые из уст в уста.

Попытки сделать Интернет объектом суверенной юрисдикции лишены смысла. Дело в том, что сама природа глобальной сети наднациональна. Такие попытки приведут лишь к тому, что все национальные информационные ресурсы будут переводиться в заграничные центры Интернет и регистрироваться не как, например, российские, а как зарубежные или международные. Ведь пользователь сети Интернет, являясь гражданином одной страны, может разместить свои информационные ресурсы на серверах, находящихся в любом ином государстве, он совершенно свободен в вопросах своего самоопределения внутри Интернета.

В России примерно с 1999 года с завидным постоянством предпринимаются попытки создания всеобъемлющего закона о глобальной сети Интернет, который подробно регламентировал бы, кто и как должен "жить" в глобальной сети, а также, разумеется, каким образом государство осуществляет за ним надзор.

Кроме того, политиками разного уровня неоднократно выдвигались идеи регулирования деятельности пользователей в сети Интернет путем внесения таких изменений в Федеральный закон "О средствах массовой информации", которые обязали бы владельцев интернет-ресурсов регистрироваться в качестве СМИ. При этом упускается из виду реальная проблема определения критериев того, является ли некий ресурс в Интернете средством массовой информации или нет. Можно ли, скажем, считать средством массовой информации сайт банка, интернет-магазин или тематические форумы и "электронные казино"?

На самом деле особых правовых проблем, касающихся Интернета, нет. Заявления же о необходимости нового закона об Интернете появляются от непонимания, что преступления (скажем, разжигание межнациональной розни или терроризм) и

так уже оговорены в Уголовном кодексе, вне зависимости от того, где они происходят — в Интернете, на телевидении или на улице. Попытки введения цензуры в Интернете также изначально обречены на провал, ибо Интернет рассматривает цензуру как повреждение на линии и ищет обходные маршруты.

Это обстоятельство очень четко отметил Президент России В.В. Путин, который на пресс-конференции в декабре 2004 года сказал: "Мне бы очень не хотелось, чтобы под предлогом борьбы с криминалом мы сделали бы какие-то шаги, которые ограничили бы свободу распространения информации в Интернете. Это самый демократичный способ распространения информации. Нравится, не нравится, но ты все равно прочитаешь то, что о тебе люди думают. А если ты умный человек, ты всегда поймешь, насколько то или иное мнение является доминирующим".

В общем и целом попытки российских законодателей регулировать Интернет схожи с действиями их коллег за рубежом. Американские и европейские законодатели выступают в качестве первопроходцев. Это дает возможность оценить плюсы и минусы законодательных инициатив в отношении Интернета, помня о принципе "не навреди". Каждая новая инициатива по регулированию Интернета затрагивает, а порой и ограничивает права человека: право на неприкосновенность частной жизни, свободу слова, свободу доступа к информации. Нередко эти ограничения вводятся законодателями без достаточных оснований и там, где это невозможно.

Что касается практики правового регулирования деятельности пользователей в сети Интернет, то за рубежом ситуация обстоит следующим образом.

В США считают, что государственное регулирование Интернета и воздействие на него должны быть минимальными, поскольку именно ограниченным вмешательством государства в развитие сети объясняется ее быстрый рост. Ставка делается в основном на саморегулирование сети. Прежде всего это выражается в самоопределении содержания сайтов, в зависимости от того, на какую аудиторию они рассчитаны. Другим аргументом США является то, что даже при всем желании практически осуществить регулирование содержания в Интернете в общемировом масштабе не представляется возможным в первую очередь из-за огромного объема информации. США считают, что доступ в Интернет должен поощряться как средство распространения знаний, что следует не ограничивать расистские и ксенофобские речи или задвигать подобные взгляды в тень, а бороться с ними при свете дня, противопоставляя им еще более убедительные доводы.

Вместе с тем США не отрицают необходимость государственного вмешательства в решение таких вопросов, как обеспечение защиты персональной информации в Интернете, свободы использования и продажи средств шифрования, запрет на обязательный доступ к ключам шифрования со стороны государственных или иных структур, обеспечение родителей специальными средствами, позволяющими осуществлять контроль за содержанием сайтов, к которым имеют доступ их дети через глобальную сеть Интернет.

Специального закона об Интернете в США нет. Деятельность в сети регулируется законодательством, регламентирующим те или иные сферы жизни общества или отрасли экономики. Любые попытки ограничить свободу слова в сети разбиваются о первую поправку к Конституции, гарантирующую свободу слова и печати. Даже принятый в 2001 году закон, обязывающий устанавливать в государственных школах и библиотеках систему интернет-фильтров, блокирующих доступ к запрещенной информации, был отменен Верховным Судом США. Единственный ограничительный закон о защите детей в Интернете запрещает владельцам сайтов собирать информацию о детях моложе 13 лет без согласия родителей. Закон "О свободе Интернета" гарантирует, "что Интернет остается для добросовестной конкуренции, свободной от правительственного регулирования, и доступным для американских потребителей". В США в подавляющем большинстве случаев провайдеры обладают

иммунитетом и не несут ответственности за действия своих пользователей. Более того, в США существуют налоговые льготы на сделки, осуществляемые в электронном виде.

В Европейском союзе предпочитают сочетать законодательное регулирование с саморегулированием, то есть ввести в практику принцип "сорегулирования". Подобный подход обусловлен, во-первых, признанием того, что в большинстве стран по ряду причин вообще нет специальных законов о регулировании содержания Интернета. На практике при возникновении конфликтных ситуаций в отношении деятельности, связанной с Интернетом, как правило, используются традиционные законодательства тех стран, закон которых в данном случае нарушается. Зачастую получается так, что действия в Интернете, вполне законные в рамках законодательства одного государства, могут быть противозаконными в другой стране. Во-вторых, учитывается и тот факт, что потенциал сети далеко не исчерпан и чрезмерные усилия законодательства в этой области могут стать серьезным препятствием на пути его развития.

Согласно европейским законам провайдер не несет ответственности за действия пользователей в том случае, если выполняет определенные условия, связанные с характером предоставления услуг и взаимодействием с субъектами информационного обмена и лицами, чьи права нарушаются действиями пользователей. Вопрос ответственности провайдеров детально проработан в европейской директиве по электронной коммерции.

В Германии закон (в отличие от американского подхода) возлагает на провайдеров услуг ответственность за содержание, предоставляемое третьей стороной, если они осведомлены об этом содержании и блокирование его технически возможно и обосновано. Здесь в императивной форме провайдеру предписывается обязанность по блокировке "незаконной" информации. Закон также возлагает на провайдера услуг ответственность за содержание "собственной" информации, которую они предоставляют для использования. Закон освобождает провайдеров услуг от ответственности за содержание, предоставляемое третьей стороной, в том случае, если они обеспечивают только доступ к информации. То есть закон фактически оставляет провайдеру существенные лазейки для ухода от ответственности.

В Испании каждый испанский коммерческий сайт должен регистрироваться как магазин. Некоммерческим сайтам регистрация не нужна, однако их владельцы должны размещать на страницах свое имя, адрес и персональный идентификационный номер. Недавно принятый закон также требует от провайдеров блокировать доступ к зарубежным сайтам, если на них содержится информация, угрожающая национальной безопасности Испании. Характерно, что после введения ряда законодательных ограничений количество пользователей Интернета в Испании существенно сократилось, а сетевые ресурсы просто перерегистрировались в других странах под иными именами.

В Норвегии запрещен прямой маркетинг с использованием электронной почты без предварительного согласия на него получателя информации.

В Финляндии с 1999 года действует закон, согласно которому разрешается рассылать информацию только предварительно подписавшимся на нее физическим лицам (данный механизм имеет обозначение "opt_in"), а в случае направления незапрашиваемой коммерческой информации юридическим лицам последние должны иметь возможность от нее отказаться ("opt_out").

В Австрии, а также в **Италии** законодательство позволяет в случае осуществления незапрашиваемой почтовой рассылки требовать от отправителя возмещения убытков на сумму до 5 тыс. евро.

В Дании с июля 2000 года закон налагает на отправителя рекламных почтовых сообщений обязанность иметь предварительное согласие получателя.

В тех странах мира, где демократические принципы либо слабы, либо отсутствуют вовсе, ситуация с регулированием различных аспектов деятельности пользователей в Интернете следующая.

Южная Корея. Правительство назначает органы по сертификации, действующие в области электронной коммерции и звукового вещания и призванные удостоверить подлинность источника информации и ее качество.

Северная Корея. По неофициальным данным, Интернет доступен только самым высокопоставленным руководителям страны и спецслужбам. Для небольшого круга обладателей компьютеров есть северокорейский Интранет.

Куба. Разрешение на подключение к Интернету дается центральными органами власти страны только определенному кругу избранных.

Китай. Интернет доступен миллионам китайцев, но далеко не в полном объеме. Специальные фильтры, так называемый "Великий китайский файрвол", установленные на узлах обмена китайского трафика с общемировой сетью, отсекают от китайских пользователей тысячи сайтов, причем не только порнографического и прочего аморального содержания, но и признанные политически неверными. Например, китайцы не могут посетить сайты практически всех западных СМИ, университетов, правозащитных организаций и многие другие. Деятельность по предоставлению услуг "нефильтруемого" доступа строго пресекается. Похожим образом "оформлялись" в свое время взаимоотношения советского человека и иностранных СМИ.

Монархии Аравийского полуострова блокируют доступ своим пользователям Интернета к сайтам, чье содержание противоречит нормам ислама. Как правило, под запрет попадают сайты эротического содержания.

В Китае и странах Ближнего Востока провайдер несет ответственность за все действия пользователей, вне зависимости от наличия у него как у субъекта права знания о совершаемых действиях. Такой подход очень характерен для государств с политической системой, далекой от идеалов гражданского общества.

Безусловно, необходимо законодательно регулировать некоторые виды деятельности пользователей в сети Интернет, но делать это надо не путем принятия закона об Интернете, а путем приведения в соответствие с изменившейся реальностью существующих законодательных актов и принятия новых, регламентирующих недавно появившиеся отношения, связанные с Интернетом, — например, законов об электронном документе и электронной торговле.

Основной проблемой в развитии законодательства по электронной коммерции является обеспечение юридических возможностей заключения контрактов в электронной форме. Это тесно связано с введением в широкую юридическую практику положений о признании электронной цифровой подписи.

В России средства электронной цифровой подписи включены в понятие шифровальных средств. Это противоречит не только мировой практике, но и здравому смыслу. Электронная цифровая подпись (ЭЦП) предназначена не для сокрытия информации, а лишь для подтверждения авторства и целостности информации. В свое время для обоснования внесения ЭЦП в разряд шифровальных средств ФАПСИ предприняло беспрецедентное давление на разработчиков закона "Об электронной цифровой подписи". В результате принятый закон не только идет вразрез с международной правовой практикой, но и просто не работает в силу внутренней противоречивости. Неудивительно, что Центральный банк Российской Федерации отказался от использования технологии электронной цифровой подписи, описанной в законе, а вслед за ним это сделали и многие организации, в которых производятся расчеты в электронном виде.

Еще одной законодательной проблемой, несмотря на наличие в России базовых правовых основ проведения интернет-платежей, является определение юридиче-

ского статуса цифровой наличности. Дело в том, что обороты сервисов Интернет-платежей в российском сегменте сети Интернет стабильно растут. Так, объем сделок у трех крупнейших игроков на российском рынке онлайн-платежных систем — CyberPlat, e-port и WebMoney — только за первый квартал 2004 года по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года вырос примерно в три раза и перевалил за отметку 200 млн. долларов.

При этом, пользуясь несовершенством правового регулирования этого вида деятельности, лишь единицы российских онлайн-платежных систем раскрывают информацию о своих оборотах и сделках.

Правда, существует опасность того, что, укрепляя правовое регулирование в сфере интернет-платежей, государство может свернуть на путь закручивания гаек, что вместо легализации оборотов и доходов онлайн-платежных систем вынудит их к полному уходу в тень, то есть они не будут платить налоги вовсе.

Существенно тормозит развитие технической базы Интернет в России и новый Федеральный закон "О связи". Более того, даже закрывая глаза на несовершенство самого закона, следует отметить, что, хотя формально закон вступил в силу с января 2004 года, фактически многие его положения из-за отсутствия подзаконных актов оставались неработающими более года. Например, была парализована регистрация любых новых операторов связи, так как для этого требуется пройти процедуру лицензирования, а список требований к соискателю лицензии не был утвержден. До сих пор остаются неурегулированными многие вопросы по сертификации, взаиморасчетам и правилам предоставления услуг.

Кроме того, возможно, следует более детально рассмотреть возможности правового регулирования проблемы незапрошенных сообщений (спама).

Ярким примером того, как трансформируются правоотношения, регулирующие ту или иную экономическую деятельность при ее переносе в Интернет, является ситуация с авторскими и смежными правами.

Оказывается, что, когда цена копирования стремится к нулю, невозможно создать ничего похожего на бизнес-модель, которая позволяла бы получать существенную прибыль за счет строгого соблюдения авторских прав.

Интернет есть материальное воплощение так называемой экономики внимания, в которой основной доход приносит способность создавать новые знания и продукты, а не торговля уже имеющимися.

Привычная индустриальная экономика строится на организации предложения, то есть производства. Экономика же внимания занимается формированием спроса. Присутствие в информационном поле — теперь главное качество продукта, идеи или личности. Таким образом, Интернет — это прежде всего потоки внимания, которое есть валюта новой экономики.

Так что разворачивание "третьей природы" — информационной среды обитания и системы глобальной коммуникации — обесмысливает целые области обычного экономического права и в целом настолько меняет фундаментальные законы экономики, что впору ставить вопрос о переходе экономической организации общества в цифровые или, иначе говоря, сетевые формы.

Собственно же функционирование Интернета законодательно регулировать нецелесообразно, да и невозможно, как абсурдно было бы законодательно регулировать работу двигателя внутреннего сгорания или распространение слухов. По сути, Интернет — это актуализированный техническими средствами естественный, можно даже сказать, природный ресурс связности, самостоятельная, следующая своей внутренней логике техническая форма жизни.

СЕМИНАР-СОВЕЩАНИЕ
на тему "Проблемы оказания универсальных услуг связи
и пути их решения" 24 ноября 2005 года

СТЕНОГРАММА СЕМИНАРА-СОВЕЩАНИЯ

Одинцов М.В., председатель Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям.

Добрый день, уважаемые коллеги! Мы приветствуем участников семинара-совещания на тему "Проблемы оказания универсальных услуг связи и пути их решения".

Семинар-совещание проводит Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям. В его работе принимают участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, федеральных органов исполнительной власти, члены Экспертного совета комитета, представители операторов связи, саморегулируемых организаций в сфере связи, иностранные гости.

Тема семинара-совещания обусловлена как актуальностью проблемы информатизации российского общества, так и тревожной ситуацией, складывающейся на российском рынке телекоммуникаций. Актуальность в значительной мере обусловлена недостаточно быстрым внедрением универсальных услуг связи на территории страны и в целом проблемами реализации Федерального закона "О связи". Тревожность ситуации, в свою очередь, обусловлена отказом государства выполнять свои долговые обязательства перед хозяйствующими субъектами в сфере связи по компенсации стоимости обслуживания льготных потребителей.

Основной целью семинара-совещания является публичное оглашение позиций федеральных органов власти, ведающих вопросами государственной политики в области общедоступной электросвязи, оценка этих позиций и обсуждение хода реализации соответствующих положений Федерального закона "О связи".

Наша задача — довести до сведения заинтересованной общественности и государственных органов исполнительной власти тревогу операторов связи, предприятий и организаций отрасли связи текущим состоянием дел и намерениями государства в сфере проведения тарифной политики в области связи.

Большой общественный интерес вызывает вопрос регламентации ценообразования на услуги субъектов естественных монополий в области общедоступной электросвязи. Развитие отрасли связи является важнейшим условием ускорения роста всех отраслей российской экономики. Без ускоренного развития отрасли связи, охвата ее услугами всего населения страны информатизацию общества осуществить невозможно.

Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям ведет постоянный мониторинг Федерального закона "О связи". При этом, на наш взгляд, вопросы реализации услуг связи являются ключевыми. Этим направлением работы у нас занимается специальная подкомиссия по связи. Координацию ее работы осуществляет Вячеслав Александрович Новиков, который будет сегодня вести семинар-совещание.

Желаю всем участникам нашего мероприятия плодотворной работы и успехов. Передаю слово Вячеславу Александровичу.

Новиков В.А., председатель подкомитета по связи Комитета Совета Федерации по естественным монополиям.

Попытаюсь акцентировать ваше внимание на том, почему мы проводим такой семинар-совещание.

С момента принятия Федерального закона "О связи" очень спорный в свое время тезис о введении механизма универсальных услуг связи являлся основным для Совета Федерации. Ибо мы, как представители территорий, крайне заинтересованы в том, чтобы Россия не отстала от всего мира в развитии телекоммуникаций окончательно и навсегда. И наша задача заключается в том, чтобы эта норма закона "О связи", касающаяся универсальных услуг связи, реализовывалась качественно и в возможно более короткие сроки, что и заставляет нас все время обращаться к этой теме.

Мы решили провести рабочий семинар-совещание, чтобы выяснить позиции сторон в этом вопросе, понять, чего хотят операторы связи и что они могут предложить сегодня для реализации механизма универсальных услуг связи.

Мы хотим также понять (к сожалению, пока нам это не удастся), почему так затягивается реализация универсальных услуг связи. На прошлом заседании комиссии мы этой теме касались. Аргументация Мининформсвязи была приведена. Но тогда она не показалась убедительной; возможно, сегодня мы поймем это в более содержательном смысле.

Есть еще одна тема, которая нас тревожит. Речь идет о том, что государство как-то не очень хорошо рассчитывается по своим долгам, связанным с льготами для населения, хотя это прямая обязанность государства. Особенно настораживает то обстоятельство, что оно не рассчитывается по своим долгам, даже подтвержденным решениями суда. А понятно, что реализация универсальных услуг связи требует соответствующих компенсаций. И если такое положение с невыполнением своих обязательств будет сохраняться, то вся идея оказывается под большим вопросом. Потому что вряд ли найдется много структур, которые захотят в таком "венчурном" режиме общаться с государством, не выполняющим свои обязательства.

Хотелось бы сейчас эти вопросы обсудить, понять, что нужно делать в ближайшее время, что нужно делать в этом плане Совету Федерации, членам Комиссии по естественным монополиям как субъектам законодательной инициативы, чтобы мы не стояли на месте и все-таки эту задачу, которая поставлена в законе "О связи", могли выполнить. На этом, с вашего позволения, я закончу.

Предоставляю слово Андрею Владимировичу Бескоровайному, руководителю Федерального агентства связи.

Бескоровайный А.В. Здравствуйте, уважаемые коллеги! Расскажу о том, как сегодня внедряется механизм оказания универсальных услуг на территории Российской Федерации.

Месяца три назад мы уже встречались здесь, в Совете Федерации. Министр тогда докладывал о готовности Министерства информационных технологий и связи и Федерального агентства связи в частности к внедрению механизма универсальных услуг на территории нашей страны. Попытаюсь напомнить некоторые моменты с тем, чтобы стало понятно, что было сделано и что этому предшествовало, а потом доложу, каких результатов мы уже достигли.

На сегодняшний день в Российской Федерации не телефонизировано порядка 46 тысяч населенных пунктов. В связи с этим возникла необходимость внедрения механизма универсальных услуг, который позволил бы телефонизировать практически все те населенные пункты нашей страны, куда еще не дошла, будем говорить, цивилизация.

В соответствии со статьей 57 Федерального закона "О связи" на всей территории Российской Федерации гарантируется оказание универсальных услуг связи, то есть определенных услуг связи, которые должны иметь определенное качество и цену. К таким услугам относятся в первую очередь услуги телефонной связи с использованием таксофонов и услуги по передаче данных, предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа.

Деятельность операторов универсального обслуживания по оказанию универсальных услуг телефонной связи с использованием таксофонов должна обеспечить предоставление пользователям универсальных услуг следующих возможностей. Это в первую очередь место в телефонных соединениях для передачи голосовой информации по сети фиксированной телефонной связи. Это доступ к услугам связи, оказываемым другими операторами связи в сети связи общего пользования, кроме услуг подвижной связи. Это доступ к системе информационно-справочного обслуживания, а также возможность бесплатного круглосуточного вызова экстренных оперативных служб.

Деятельность оператора универсальных услуг связи по передаче данных с предоставлением доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа должна обеспечить предоставление пользователю универсальных услуг две возможности. Это возможность собственного сообщения по электронной почте и доступ к информации с использованием инфокоммуникационной технологии доступа к сети Интернет.

Для реализации норм, установленных законом, было принято пять постановлений Правительства, которые строго регламентируют вопросы создания системы универсальных услуг связи (см. Приложение 1). Все они были приняты в апреле этого года и регламентируют порядок взаимодействия как органов исполнительной власти, так и операторов универсального обслуживания. Здесь также прописываются наши функции по расходованию и формированию средств резерва универсального обслуживания, а также по порядку проведения конкурсов на универсальное обслуживание.

Хочу отметить, что согласно статье 57 закона "О связи" основным принципом при оказании универсальных услуг связи в Российской Федерации является в первую очередь то, что время, в течение которого абонент или пользователь услуг связи достигает таксофона, не должно превышать одного часа. В каждом поселении должен быть установлен как минимум один таксофон, в поселениях, где проживают не менее 500 человек, должен быть создан как минимум один пункт коллективного доступа.

Для проведения открытых конкурсов на право оказания универсальных услуг связи Федеральным агентством связи были определены принципы и этапы формирования лотов, выставляемых на данные конкурсы. После уточнения и согласования с администрациями субъектов Российской Федерации списков телефонизированных и не телефонизированных поселений Федеральное агентство связи рассчитало количество таксофонов и пунктов коллективного доступа, устанавливаемых на территории данного субъекта. В свое время были разосланы соответствующие письма в администрации, и в зависимости от их поступления формировались конкурсные документации. После согласования с главами администраций было рассчитано количество таксофонов и пунктов коллективного доступа по всем поселениям субъектов Российской Федерации. Расчеты производились исходя из тех данных, которые я приводил выше.

Кроме того, при формировании лотов необходимо было учитывать многие аспекты. Это в первую очередь географическое расположение населенных пунктов по территории страны. Страна большая, и охватить ее надо было всю. Учитывалась также плотность населения на конкурсной территории. Необходимо было обеспечить равномерное распределение таксофонов по всей конкурсной территории.

Также необходимо было учесть рациональный объем работ по установке этих таксофонов. Потому что оператор в жесткие сроки, которые мы ему выставаем после того, как он выиграл конкурс, в течение полугода должен начать предоставление услуг и еще через полгода завершить полностью программу по оказанию универсальных услуг на конкурсной территории. Сроки действительно очень жесткие.

Исходя из этого рассчитывались все возможные варианты: количество таксофонов приблизительно в каждом лоте составляло порядка 200, а пунктов коллективного доступа — около 80.

Для проведения конкурсов на право оказания универсальных услуг Федеральным агентством связи была разработана конкурсная документация, содержащая исчерпывающую информацию о правилах проведения конкурсов, требованиях к участникам конкурсов и документах, которые необходимо представить каждому участнику для участия в конкурсе. Всю необходимую информацию любой желающий мог получить на сайте Мининформсвязи в разделе "Актуальные универсальные услуги связи".

В настоящее время Федеральное агентство связи объявило конкурсы на право оказания универсальных услуг связи в Дальневосточном федеральном округе и в 8 субъектах Сибирского федерального округа. 19 сентября мы объявили конкурс по Амурской, Камчатской, Магаданской областям, а также по Корякскому и Чукотскому автономным округам. 3 октября был объявлен конкурс по оставшимся четырём субъектам Дальневосточного округа. Конкурс будет проведен 16 декабря. А первый конкурс уже был проведен 28 октября.

31 октября мы объявили конкурс по Читинской области, Агинскому Бурятскому автономному округу, Республике Бурятия, Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу. 21 ноября были также объявлены конкурсы по Красноярскому краю, Таймырскому (Долгано-Ненецкому) автономному округу и Иркутской области.

На сайте приведены цифры по каждому из регионов: сколько и где необходимо развернуть таксофонов и пунктов коллективного доступа. Все желающие могут подавать документы. На конкурс, который будет проходить 16 декабря, уже подали заявки 7 операторов. Итоги будут подведены уже в конце года.

21 октября были подведены итоги конкурсов на право оказания универсальных услуг на территории Хабаровского края. Победителем в конкурсе на право оказания универсальных услуг с использованием таксофонов была определена компания "Дальсвязь". Победителем в конкурсе на право оказания универсальных услуг передачи данных с предоставлением доступа к сети Интернет выступила "Почта России".

В Федеральном агентстве связи в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 248 и приказом Россвязи № 86 "О мерах по организации и оказанию универсальных услуг" разработан и утвержден план проведения конкурсов на право оказания универсальных услуг связи в 2006 году. Этот план опубликован и также вывешен на сайте. При его разработке мы принимали во внимание степень распределения услуг связи на всей территории Российской Федерации, плотность населения в соответствующих субъектах Федерации, а также те данные, которые поступили от администрации по уточнению списков нетелефонизированных пунктов.

В соответствии с планом в 2006 году будут проведены конкурсы по Сибирскому, Уральскому, Приволжскому, Южному федеральным округам. А также по трем субъектам Федерации Северо-Западного федерального округа.

Мы планируем, что в 2007 году завершим проведение конкурсов и в 2008 году внедрим механизм универсальных услуг на всей территории Российской Федерации.

Вот вкратце то, что я могу вам доложить.

Новиков В.А. Спасибо, Андрей Владимирович. Вопросы есть? Пожалуйста.

Зайцев В.Г., генеральный директор Ассоциации операторов телефонной связи, кандидат технических наук.

А что, в Центральном округе все поселения телефонизированы?

Бескоровайный А.В. Нет, Центральный округ самый нетелефонизированный из всех округов. По нему у нас особая работа ведется, потому что половина нетелефонизированных пунктов находится в Центральном округе. Здесь самая большая плотность населения, и, к сожалению, очень много нетелефонизированных пунктов. По нему будет проводиться конкурс в 2007 году. Но я повторяю: в 2008 году мы охватим все населенные пункты универсальным обслуживаем.

Зайцев В.Г. Второй вопрос. Скажите, пожалуйста, ФГУП "Космическая связь" не принимало участие в конкурсе?

Бескоровайный А.В. В том конкурсе, который был, не принимало.

Зайцев В.Г. Скажите, пожалуйста, по какому принципу начали с Дальнего Востока? Чем это вызвано?

Бескоровайный А.В. Дальний Восток оказался наиболее телефонизированным. Кроме того, этот округ первым подал все документы.

Зайцев В.Г. Я узнал, что стоимость установки станции "ВИСАД" составляет порядка 2 тыс. долларов. Если у нас 50 тысяч нетелефонизированных населенных пунктов, в каждый из которых нужно поставить эту установку, то это составляет порядка 100 млн. долларов на всю страну. Объем фонда универсального обслуживания на год превышает эту сумму или нет?

Бескоровайный А.В. Тот объем фонда, который был рассчитан экономистами, достаточен на сегодняшний день.

Зайцев В.Г. Каков его объем в год Вы можете сказать?

Бескоровайный А.В. На ноябрь еще нет данных, а на октябрь было порядка 800 млн. рублей. Деньги же не исчезают, они остаются в фонде и потом просто суммируются и растут в соответствии с поступлениями от операторов.

Новиков В.А. Я тоже хочу задать вопрос, на который никак не могу получить какого-то ответа. Скажите, пожалуйста, почему надо ждать конца 2006 года, потом 2007-го, почему эти конкурсы не начать проводить в первой половине 2006 года по всем субъектам? В чем проблема, какие, может быть, технические сложности есть или денег не хватает?

Бескоровайный А.В. Конечно, опасения относительно денег присутствуют в определенной степени, потому что фонд еще не полностью наполнен. Но для того, чтобы все рассчитать и не ошибиться, нужно определенное время. Это первое.

Второе. Людей, которые занимаются этим вопросом, ограниченное количество. В агентстве на сегодняшний день работает всего-навсего 94 человека. Надо учесть, что это вопросы связи всей страны, и универсальная услуга — только маленький вопросик. Чтобы подготовить документы, нужно определенное время, потом надо собрать комиссию. Конкурс проводится в субъекте Федерации по каждому лоту, а лотов много. На самом деле график проведения конкурсов на 2006 год очень плотный, каждый месяц будет проводиться конкурс по нескольким лотам.

Третье. Операторам нужно определенное время, чтобы понять, стоит им участвовать в конкурсе или нет. Но я хочу сказать, что 2008 год — это не такой далекий срок, время быстро пролетит, а там уже будут первые результаты универсального обслуживания.

Новиков В.А. Про первые результаты я очень хорошо все понимаю. А каковы будут последние результаты, когда наступит 2008 год... Вы хотите сказать, что в 2008 году внедрение услуги закончится по всем округам, включая Центральный?

Бескоровайный А.В. Да, универсальная услуга уже будет внедрена. Конкурсы закончатся в 2007 году, в июне, как мы рассчитываем. А в декабре 2008 года мы закончим телефонизацию всей страны.

Новиков В.А. Еще есть вопросы? Пожалуйста.

Зайцев В.Г. Можно еще один вопрос задать? Пункт 3 Правил проведения конкурса на право оказания универсальных услуг связи: "Конкурс является открытым

и проводится на территории одного города федерального значения или одного или нескольких муниципальных районов или городских округов, находящихся на территории одного субъекта". Зачем конкурс проводить по всей территории субъекта Федерации, когда можно по одному району проводить, выборочно? Чем вызвана необходимость проведения конкурса по всему региону?

Бескоровайный А.В. Тем, что один оператор не сможет за полгода развернуть 4 тысячи таксофонов по всему Центральному или, скажем, Сибирскому федеральному округу. То есть мы вынуждены это делать, чтобы облегчить работу оператора и упростить внедрение универсальной услуги. Мы же хотим ее реально получить, а не отрапортовать, что мы провели конкурсы.

Из зала. Это облегчает проведение конкурсов, но усложняет проведение работ, с моей точки зрения.

Бескоровайный А.В. Я бы так не сказал. Как показала практика, если "Дальсвязь" участвовала в конкурсах по Хабаровскому краю, то в район Чукотки она уже не очень рвется. Оператор тоже должен оценить свои возможности. А если мы все скопом проведем конкурсы, то что мы получим? Оператор физически не сможет сделать то, что должен сделать.

Зайцев В.Г. По-моему, вы не поняли вопрос. Я говорю: если можно проводить порайонно, то почему не проведено порайонно? Ведь проще же оказывать универсальную услугу в отдельном районе, чем во всем округе.

Новиков В.А. По-моему, Вам как раз ответили: происходит районирование в той степени, в которой готовы операторы. Там и проводится конкурс, если я правильно понял ответ. То есть Вам сказали, что Вы правы.

Евгений Александрович Чечельницкий, заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере связи.

Чечельницкий Е.А. Мой доклад будет гораздо короче, потому что роль Федеральной службы по надзору в сфере связи как механизма реализации универсальной услуги менее значительная. Но все-таки реализация государственной политики в области инфокоммуникационных технологий, основные цели и направления которой, в том числе в области оказания универсальных услуг связи, осветил Андрей Владимирович Бескоровайный, осуществляется с помощью различных механизмов. Одним из таких механизмов, инструментов является находящаяся в ведении Мининформсвязи России Федеральная служба по надзору в сфере связи. Сегодня надзор является необходимой частью процессов регулирования рынка, механизма обратной связи между министерством, агентствами, которые осуществляют нормативно-правовое регулирование и оказывают государственные услуги, и участниками отношений в этой сфере.

Задачами службы являются осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением операторами связи, в том числе операторами универсального обслуживания, обязательных требований и контроль лицензионных условий; контроль за выполнением операторами связи, в том числе операторами универсального обслуживания, установленных правил присоединения и взаимодействия; ведение реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования; установление операторам, занимающим существенное положение в сети связи общего пользования, предельного размера цен на присоединение услуги по пропуску трафика; лицензирование деятельности в области связи и регистрационная деятельность.

Роль и место надзора в системе универсального обслуживания. Фактически мы выделяем здесь два основных этапа активного участия в системе универсального обслуживания. Первый этап — это определение операторов универсального обслуживания, а второй этап — это контроль, надзор за выполнением принятых ими обяза-

тельств в процессе назначения и определения условий по оказанию универсальных услуг.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2005 года № 248 "Об утверждении Правил проведения конкурса на право оказания универсальных услуг связи" в состав комиссии, которая и выявляет победителей на конкурсах, включаются представители федеральных служб, в том числе Федеральной службы по надзору в сфере связи. Это обусловлено необходимостью проведения достаточно большого объема предварительных работ, направленных на принятие решения по итогам приема заявок на участие в конкурсе.

Напомню, что к конкурсу допускаются операторы сети связи общего пользования. Это означает, что юридические лица либо индивидуальные предприниматели должны иметь лицензию на оказание услуг связи в сети связи общего пользования.

Федеральное агентство связи как организатор конкурса установило дополнительные требования к участникам конкурса. Требуется, чтобы в отношении оператора связи в течение двух предыдущих лет не применялись санкции в виде приостановления действия либо аннулирования лицензии, и чтобы оператор связи имел действующий договор о присоединении своей сети к сети связи общего пользования. Россвязьнадзор на этом этапе проводит предварительную работу по проверке материалов, которые представили операторы связи. Два первых конкурса, которые были проведены в Хабаровском крае, показали, что заявки подали не только те операторы связи, которые оказывают услуги связи на территории Хабаровского края, но и те, которые работают в других субъектах Российской Федерации, например, в Приморском крае, Москве. Поэтому нам потребовалось задействовать ресурсы наших территориальных органов в соответствующих субъектах Федерации, чтобы получить необходимую информацию. Мы обеспечивали гарантию того, что операторы, которые допускаются к финальной стадии конкурса, удовлетворяют требованиям закона и постановлений Правительства.

Также напомню, что законом "О связи" предусмотрена такая ситуация: если отсутствуют заявки на участие в конкурсе либо по результатам конкурса невозможно выявить победителя на право оказания универсальных услуг связи на определенной территории, то по представлению Министерства информационных технологий и связи Правительство должно наложить на оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, обязанность по оказанию универсальных услуг связи и тем самым обеспечить всем пользователям, всем абонентам на территории Российской Федерации возможность получать универсальные услуги связи.

В соответствии с Федеральным законом "О связи" дано определение оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования. В мае этого года Мининформсвязи России был издан приказ № 55, который определил порядок ведения Россвязьнадзором реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования.

Федеральная служба по надзору в сфере связи в рамках своих полномочий провела достаточно большой объем работ по сбору необходимой информации о монтированной емкости и о возможности пропуска трафика операторами сети связи общего пользования. В сентябре нами были проведены соответствующие заседания комиссии, на которых было принято решение о включении 19 операторов (на первом этапе) в этот реестр. И операторы уже получили уведомления о том, что они являются операторами, занимающими существенное положение на рынке. В каждом субъекте Российской Федерации в настоящий момент определена эта категория операторов.

Таким образом, механизм оказания универсальных услуг связи на всей территории Российской Федерации, с нашей точки зрения, гарантирован. То есть если

конкурс не состоится, то у государства есть возможность назначить оператора, который будет обязан оказывать эти услуги на территории соответствующего субъекта.

Наконец на этапе реализации обязательств, которые принимает на себя оператор универсального обслуживания, предусмотрено требование о выполнении обязательств по оказанию универсальных услуг связи в соответствии с договорами об условиях оказания универсальных услуг связи, заключенными с уполномоченным органом, то есть с Федеральным агентством связи. Это лицензионное требование распространяется только на операторов универсального обслуживания. 18 февраля 2005 года Правительством было издано постановление № 87 "Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечня лицензионных условий", по которому и будет осуществляться оказание универсальных услуг связи. У Россвязьнадзора есть все необходимые полномочия для того, чтобы при осуществлении планового, внепланового либо дистанционного контроля осуществлять контроль и надзор за выполнением со стороны операторов универсального обслуживания своих обязательств по оказанию универсальных услуг связи. Поэтому мы видим свою задачу в том, чтобы, используя все необходимые механизмы, которые определены и законами, и постановлениями Правительства, и приказами министерства, эффективно реализовать универсальные услуги связи и защитить пользователей этих услуг.

Новиков В.А. Спасибо, Евгений Александрович. Есть вопросы? Вопросов нет, настолько все ясно и хорошо изложено.

Слово — исполнителю директору Департамента экономической и тарифной политики ОАО "Связьинвест" Станиславу Петросовичу Авдиянцу.

Авдиянц С.П. Компании, входящие в холдинг "Связьинвест", активно вступили в фазу подготовки предложений по работе с универсальными услугами и даже в одном регионе выиграла конкурс. Мы намерены и в дальнейшем активно участвовать в проводимых конкурсах. Но эта работа для нас абсолютно новая. И хотя все нормативные документы для подготовки и проведения этой работы приняты Правительством, тем не менее не следует торопиться, потому что требуется определенное время для наработки опыта, анализа проб и ошибок, которые вполне возможны, как в любом новом деле. Для нас это действительно новый опыт. Кроме того, все компании, включая "Связьинвест", находятся не в таком хорошем финансовом состоянии, чтобы сразу броситься на регионы, где масса населенных пунктов не имеет телефонной связи, тем более Интернета. Это первое.

Второе. Что нас в этой ситуации беспокоит уже сегодня, на стадии вступления компаний "Связьинвест" в эту работу? В соответствии с нормативными документами мы ежеквартально отчисляем денежные средства. До конца следующего за отчетным кварталом месяца мы обязаны отчислить ту сумму, которая указана в постановлении Правительства. Мы отдаем средства в федеральный бюджет, подчеркиваю это. Почему?

Через какое-то время мы начинаем оказывать универсальную услугу и должны получить компенсацию, как записано в законе и в соответствующих нормативных документах. Что получается? Предположим, мы организовали эту услугу в середине 2006 года, полгода оказываем эту услугу и только спустя практически год можем претендовать на получение компенсации. Это уже некая дебиторская задолженность, хотя в финансовом плане тут неточная формулировка. Я не говорю сейчас о размерах компенсаций. В данной ситуации, может быть, даже не это главное. Мы в итоге подадим все документы. Думаю, что Россвязь рассмотрит их в положенные сроки и примет в идеальном случае положительное решение. Но после положительного решения нашего регулятора наступает самый ответственный момент, когда мы должны из федерального бюджета взять эти деньги. А как их взять, в какие сроки? Здесь есть вопрос. И в такой ситуации не только "Связьинвест", но и телефонные

компании, которые оказывают услуги федеральным структурам и должны от федеральных структур получать компенсации за оказанные льготным категориям услуги. Сегодня по "Связьинвесту" сумма такой дебиторской задолженности колеблется в пределах 7 млрд. рублей.

То есть федеральный бюджет, имея сегодня достаточные средства, не рассчитывается с нами. И есть опасение, что после принятия решения Россвязи о компенсации, мы эти деньги не получим или получим неизвестно когда.

Выражаясь дипломатическим языком, скажу, что у "Связьинвеста" есть некая озабоченность именно по этой проблеме.

Новиков В.А. Спасибо. Если позволите, я первый вопрос задам.

Скажите, а Вы не прорабатывали, в том числе и с Россвязью, возможность использования зачетных схем? То есть вы просто не платите дальше, используя зачетную схему. Тогда и вам спокойнее будет.

Авдиянц С.П. Я думаю, это правильно. Но это разные платежи. И зачеты сегодня в принципе не приветствуются. Если можно было бы, то мы бы не доплачивали федеральному бюджету по налогам и так далее.

Новиков В.А. Нет, я имею в виду немножко другую схему. Это не зачетная схема, это схема вычетов. Скажем, переплачен налог на прибыль, Вы получаете вычет и в следующий раз этот налог не доплачиваете.

Авдиянц С.П. Может быть, придет время, и мы займемся этой проблемой.

Новиков В.А. Надо заранее этим заниматься.

Авдиянц С.П. Пока нет наработок, опыта, есть те опасения, о которых я говорил.

Новиков В.А. Понятно. Еще вопросы есть? Нет.

Тогда, с вашего позволения, мы сейчас проведем серию презентаций по поводу предоставления операторами универсальных услуг связи.

Итак, Алексей Евгеньевич Мельников, генеральный директор ООО "Новые коммуникации". Пожалуйста.

Мельников А.Е. Уважаемые участники семинара-совещания! Расскажу о фирме "Новые телекоммуникации", о ее видении путей внедрения универсальной услуги связи и тех технологий, которые будут применяться при реализации услуг связи вообще и универсальных услуг связи в частности.

Сначала о целях компании, о ее задачах по реализации широкополосной сети радиодоступа, которая будет развернута в 211 городах и семи федеральных округах.

Технология построения широкополосной сети будет основана на новой технологии, о которой сейчас много пишут в прессе, — это технология WiMax.

Технология WiMax принципиально помогает решать проблемы предоставления различного рода услуг связи. В частности, это телефония, это передача видео и передача других сигналов, которые заключены в передаче, в системах связи. Хотелось бы отметить, что данная технология может обеспечить услугами связи учреждения образования и здравоохранения.

Как уже отметил Андрей Владимирович Бескоровайный, у нас более 46 тысяч населенных пунктов не телефонизированы. Даже в ближайшем Подмосковье есть места, где отсутствует телефонная связь.

Основные проблемы, которые являются препятствием в реализации универсальной услуги связи, — это отсутствие необходимой инфраструктуры. То есть отсутствует кабельная система, ее внедрение является достаточно дорогостоящим делом, и сейчас во всем мире принята практика предоставления радиодоступа и обеспечения связью на достаточном удалении (порядка 35—40 километров) с радиодоступом.

Технологию WiMax в прессе представляют как технологию, которая только развивается и под которую нет реального оборудования. Однако это не так. Реальное

оборудование уже тестируется. Данная технология позволяет покрывать зоны до 35—40 километров от точки присутствия. Конечно, это невысокая пропускная способность, но достаточная для обеспечения таких услуг, как телефония и коллективный доступ в Интернет.

Важным моментом данной технологии является обеспечение качества услуг, в частности для телефонии. Качественные параметры можно задать на данном оборудовании, тем самым обеспечив нормативные величины.

Также в 2008 году планируется внедрение по данной технологии мобильности. Мобильность предполагает передвижение объектов свободно в черте обслуживания базовой станции и предоставление мобильного доступа в Интернет на достаточно хороших скоростях.

В частности, хотелось просто перейти к конкретной реализации универсальной услуги связи и построения данной сети радиодоступа в городских и сельских условиях, то есть можно сразу разделить построение сети на два этапа: для городских и для сельских условий. Так как город накладывает определенные параметры (большое количество базовых станций, высокая плотность абонентов), мы вынуждены обеспечивать большим трафиком этих абонентов и более плотное размещение базовых станций. По предварительным отчетам, которые были сделаны в тестовых лабораториях, радиус обслуживания базовых станций составляет 1—3 километра по городу. Наша компания исходит из того, что город будет покрываться базовыми станциями именно с трехкилометровым радиусом обслуживания, что в дальнейшем по принципу сотовой структуры может уплотняться.

Для сельских условий характерны низкая плотность абонентов и, естественно, малые объемы трафика. Мы можем настроить и построить сеть таким образом, что на расстоянии 40 километров можно будет устанавливать точки коллективного доступа в Интернет в населенных пунктах с численностью более 500 человек и организовывать телефонию.

В качестве примера возьмем город Новосибирск. Посмотрим, как технология WiMax с использованием широкополосного доступа может обеспечить услугами связи город и прилегающие к нему районы. Получается, что при среднем количестве абонентов на первом этапе достаточно 6—8 базовых станций, чтобы обеспечить услугами связи с очень хорошей скоростью всех предполагаемых потенциальных абонентов города Новосибирска.

Что касается оказания услуг связи в удаленных населенных пунктах, то базовая станция располагается так, чтобы в зону ее действия попали несколько населенных пунктов. Это означает, что в каждом из этих населенных пунктов можно обеспечить универсальные услуги связи, при этом капиталовложения будут по сравнению с проводными системами связи гораздо меньшими.

Чуть позже мы предложим расширенный спектр универсальных услуг связи. Это предоставление телефонии и Интернета в каждый дом, в каждую семью и обеспечение таких социальных объектов, как школы, администрации населенных пунктов.

Для удаленных учреждений здравоохранения мы можем обеспечить предоставление доступа к базам данных, профильным ресурсам по их тематике и, возможно, организацию видеоконсультаций по обучению персонала и повышению квалификации.

В системе образования Минобрнауки вводит систему дистанционного обучения, но проблема в том, что зачастую нет каналов связи или они низкого качества. Использование широкополосной сети поможет решить указанные проблемы.

Механизм универсальных услуг поможет обеспечить не только стандартные услуги связи, но и нестандартные услуги связи: организация корпоративной сети, ор-

ганизация доступа в Интернет, частные внутренние защищенные сети и другие услуги.

Развитие данной сети поможет реализовать и социальные программы в регионах. В ходе избирательных компаний может использоваться для передачи конфиденциальных данных.

В 2008 году, как я уже отметил, будет также внедрена мобильность, которая позволит конкурировать данной технологии с существующими операторами связи и предоставлять более дешевые услуги связи — в частности, одновременно решать проблемы универсальных услуг связи в сельских районах. Например, если город будет охвачен пятью базовыми станциями, то в радиусе 35 километров вокруг города без проводов можно будет обеспечить доступ в Интернет и услуги телефонии.

Отмечу еще такой момент: технология WiMax сама по себе является более дешевой, так как существует очень много поставщиков оборудования в данной области, поэтому реальная цена на оборудование будет меньше, соответственно, внедрение данной технологии будет идти более быстрыми темпами по сравнению с проводными системами связи.

Новиков В.А. Вопросы, пожалуйста.

Из-зала. Скажем, Вы поставили таксофон по своей технологии для целей универсального обслуживания. Во сколько вам будет обходиться эта услуга в первом приближении? Это экономически обоснованные затраты? Заложена ли некая прибыль?

Мельников А.Е. Компания в данный момент находится на этапе строительства, то есть на этапе согласования, на этапе проектирования. По нашим предположениям, данная технология позволит себя окупить через 2—2,5 года, потому что цена базовой станции и инфраструктуры не превышает 50—60 тыс. долларов. Точные расчеты, честно говоря, не проводились.

Из-зала. Это при условии получения компенсаций?

Мельников А.Е. Нет, это без учета компенсаций.

Из-зала. А на обслуживание вы будете пытаться получать компенсации из фонда?

Мельников А.Е. Да, разумеется.

Новиков В.А. Пожалуйста, следующий вопрос.

Зайцев В.Г. Я хотел бы узнать ориентировочную стоимость базовой станции и абонентского комплекта.

Мельников А.Е. Сейчас будет выступать представитель компании "Сименс", который как раз сделает детальный обзор базовых станций и цен. Цена в четырех секторах базовой станции, насколько я знаю, составляет порядка 45—50 тыс. долларов.

Зайцев В.Г. А абонентский комплект?

Мельников А.Е. Сейчас порядка 500 долларов. Но поставщики оборудования (их более пяти) находятся на этапе согласования, поэтому цена предположительно будет снижена до 200—300 долларов.

Зайцев В.Г. А оборудование сертифицировано?

Мельников А.Е. В данный момент происходит сертификация оборудования в Москве, организовано несколько зон по сертификации оборудования и параллельно происходит сертификация оборудования в Малаге на соответствие WiMax-профилю, чтобы оборудование пяти-шести поставщиков было совместимо между собой, что будет вести к снижению цен.

Новиков В.А. Пожалуйста, следующий вопрос.

Ивер В.М. Кто является разработчиком технологии WiMax? И как обстоит дело с предоставлением или приобретением лицензии на технологию и на право предоставления услуг связи? Кто производит оборудование и задействована ли отечествен-

ная электронная промышленность? Не окажемся ли мы однажды без связи в удаленных точках (вопросы безопасности государства)?

Мельников А.Е. Разработчик данной технологии — компания "Интел", которая производит чипсет, чтобы поставщики могли реализовать на данном чипсете свое радиооборудование.

На текущий момент около пяти-шести поставщиков представили свое оборудование для сертификации в Малагу, чтобы были проведены совместные испытания по совместимости оборудования.

В российском сегменте, я знаю, компания "Инфинет" также использует технологию и чипсет. Ее технология отвечает параметрам технологии WiMax (стандарт 802-16-2004). Но реально ее оборудование не было представлено, и скорее всего оно не будет совместимо с оборудованием фирм "Сименс", "Алкатель", "Эрикссон", так как компания не подавала заявок на проведение сертификации в городе Малага.

Ивер В.М. На какой срок лицензии все же предоставляются вам для работы?

Мельников А.Е. Компания-поставщик сертифицирует свое оборудование на соответствие WiMax-профилю, затем проводит тестирование и получает сертификат соответствия уже в Мининформсвязи. То есть срок я точно не могу назвать.

Ивер В.М. Скажите, а в каких странах технология WiMax была реализована при оказании универсальных услуг связи?

Мельников А.Е. В Лондоне компания "Либерта" реализовала технологию для предоставления услуг таксофонной связи. То есть мы говорим о IP-передаче данных.

На самом деле технология WiMax сама по себе не может обеспечить все — от непосредственной точки доступа провайдера до самого таксофона. По большому счету это среда передачи данных.

Из зала. А по универсальным услугам нет информации?

Мельников А.Е. Нет.

Новиков В.А. Пожалуйста, еще вопросы.

Мозолев В.В., юриконсульт НП "Центр исследований и проблем развития телекоммуникаций".

Правильно ли я понял, что новая технология WiMax составляет конкуренцию проводной сети связи?

Мельников А.Е. Да.

Мозолев В.В. В условиях развития сетей связи и в увязке с компетенцией Комиссии по естественным монополиям мне хотелось бы поднять общий вопрос. Может быть, уже пора вывести электросвязь из-под регулирования данного закона, поскольку в условиях развития новых технологий и при такой конкуренции на рынках эта проблема, наверное, уже становится актуальной, как Вы считаете?

Мельников А.Е. Если мы говорим о радиодоступе, то частотный ресурс, как известно, не безграничен и проблема электромагнитной совместимости как стояла, так и стоит. Поэтому если мы выведем данный вопрос из компетенции министерства, то, думаю, это приведет к неразберихе.

Мозолев В.В. Просто законом о естественных монополиях регулируется в основном только проводная связь и устанавливаются тарифы на услуги, оказываемые конечным пользователям.

Новиков В.А. На самом деле тема эта известная и сложная. Насколько я понимаю, Минформсвязи также озабочено этой проблемой — все-таки выделить конкурентную среду из естественных монополий. Потому что почтовую связь пока рано выводить из-под госрегулирования. Думаю, Комиссия по естественным монополиям с удовольствием рассмотрит любой проект законодательного акта, который эту операцию произведет. Пока у нас нет конкретных наработок.

Мельников А.Е. Я правильно понимаю, что Вы в принципе поддерживаете эту идею?

Новиков В.А. Разумеется. Дело в том, что задача Комиссии по естественным монополиям заключается в том, чтобы упразднить все естественные монополии. Это идеал, к которому мы стремимся. Ведь каждый человек стремится к тому, чтобы не работать.

Кириченко В.П., заместитель директора Департамента развития бизнеса Московского представительства компании "Хуа Вей Технолоджис Ко. Лтд."

Алексей Евгеньевич, большим вопросом всегда были частоты. У вас 211 городов. Этот вопрос решается?

Мельников А.Е. Сейчас мы находимся как раз в процессе согласования. Действительно, диапазон частот весьма проблематичен, и построение сети будет идти "кусочным" способом, то есть это будет более сложная структура с учетом тех мест, где есть свободные кусочки частот. Но это проблема.

Новиков В.А. Выступает коммерческий директор ООО "Сименс" Кай-Уве Мельхорн.

Мельхорн К.-У. Добрый день, уважаемые дамы и господа! Я хочу рассказать о достижениях компании "Сименс" в области универсальных услуг связи.

Наверное, все знают, что компания "Сименс" представлена во многих сферах деятельности. Это не только телекоммуникации, но и автоматизация управления, энергетика, транспорт, медицинская промышленность. Компания "Сименс" очень тесно связана с Россией. Мы здесь работаем уже больше 150 лет, два года назад мы в Петербурге отметили 150-летие. Наш первый филиал был 152 года назад создан в Санкт-Петербурге основателем компании "Сименс" Питером Сименсом. Теперь о нашем сотрудничестве в области мобильной и фиксированной связи. Наши клиенты здесь в области мобильной связи — "МТС", "Мегафон", "Би Лайн", в области фиксированной связи — "Связьинвест", "МГТС", "Ростелеком", "Транстелеком" и так далее. "Сименс" является лидером в области фиксированной и мобильной связи. Мы предлагаем нашим клиентам решения на базе новых технологий. Кроме инфраструктуры, компания "Сименс" развивает и поставляет дополнительное оборудование — таксофоны, домашние приставки.

Сегодня уже было много сказано на тему плотности фиксированной сети в России. За последние пять лет здесь много было сделано министерством связи, "Связьинвестом", другими структурами фиксированной и мобильной связи. Россия протянулась с запада на восток на 9 тыс. километров, с севера на юг — на 4 тыс. километров. В этом плане Россия — уникальная страна. По данным 2004 года, по плотности сети есть значительные различия между регионами. Если в городах плотность 35 на 100 человек населения, то в селах около 13. В Центральном федеральном округе в городах 40, в селах 13, а в Сибирском федеральном округе — 20,8 и 12. Здесь заложены возможности дальнейшего роста экономики России, если нам удастся решить существующие проблемы.

Инфраструктура является базой для этого, и наша компания и другие компании готовы помочь. Есть несколько путей решения. Уже было сказано о технологии WiMax как инновационной технологии, есть и традиционные пути решения: фиксированная и мобильная связь. Я лично считаю, что они не исключают друг друга, а дополняют. Стоит вопрос: как строить инфраструктуру в отдаленных населенных пунктах быстро, эффективно и дешево? При этом надо учитывать особые климатические условия России и ее пространства.

Что необходимо абонентам? Во-первых, основные услуги: простая телефония, Интернет, видео и телевидение. Требования к услугам: надежность, доступность, гарантированное качество и доступная цена. Во-вторых, дополнительные услуги: IP-конференция, развлечения, игры, учет коммунальных услуг и применение в промышленности. Здесь необходимо дополнительное оборудование на базе новых технологий.

Чуть подробнее об использовании технологии WiMax в компании "Сименс". Это серверы-предложения, корпоративная сеть, телефонная сеть и Интернет, который идет через базовую станцию WiMax, либо сеть фиксированной или мобильной связи, доступ к таксофонам. С помощью дополнительной домашней приставки (такую продукцию уже производят некоторые компании, включая "Сименс"), можно обеспечить в отдельных населенных пунктах не только услуги телефонии, но и возможность смотреть не три-четыре канала телевидения, а 50 или 100 плюс доступ в Интернет. Это положительно влияет на развитие экономики, сельского хозяйства, на образ жизни.

Таким образом, "Сименс" предлагает решение под ключ, начиная от планирования сети, монтажа оборудования, приемки и тестирования и заканчивая управлением и дальнейшим обслуживанием.

Новиков В.А. Пожалуйста, вопросы.

Одинцов М.В. Если позволите, вопрос. Как Вы оцениваете, на каком расстоянии от базовых станций будет работать WiMax в условиях города?

Мельхорн К.-У. Это зависит от топографии. Я бы сказал, от 1 километра до 5—6. В идеальных случаях больше.

Одинцов М.В. То есть максимум 6 километров в городских условиях?

Мельхорн К.-У. Смотря какой город.

Одинцов М.В. Понятно.

И второй вопрос. Скажите, для труднодоступных населенных зон Севера, где проводную связь тяжело делать, Вы не оценивали соотношение в ценах проводной связи и технологии WiMax? С учетом стоимости оборудования WiMax и традиционных цен на проводную связь.

Мельхорн К.-У. Я прекрасно понимаю, что этот вопрос всех интересует. Но на этой стадии достаточно сложно на него ответить. Почему? Это зависит от количества оборудования, которое мы будем совместно продавать. Объем продаж будет сильно влиять на ценообразование в течение трех лет. Вначале цены будут повыше, затем при увеличении объема продаж станут падать. То есть цены будут зависеть от скорости внедрения новой технологии.

Но в любом случае для отдаленных районов Сибири это уникальное решение, которое мы стараемся совместно принести на рынок.

Одинцов М.В. Сегодня в районах Крайнего Севера выгодно использовать даже спутниковые телефоны. В Эвенкии, которую я представляю, на Таймыре, Чукотке выгодно использовать спутниковые телефоны. Но ведь технология WiMax гораздо дешевле будет, чем спутниковая связь, правильно?

Мельхорн К.-У. Я считаю, что эта инновационная технология по качеству не сравнима со спутниковой.

Новиков В.А. Еще есть вопросы? Нет. Слово — госпоже Лин Жуй Ци, вице-президенту фирмы "Хуа Вей Технолоджис".

Лин Жуй Ци. Уважаемые дамы и господа, коллеги! Поскольку компания "Хуа Вей" не является такой известной, как компании "Сименс", "Эрикссон", скажу несколько слов о нашей компании.

Компания "Хуа Вей" была основана в 1988 году в Китае, в городе Шинжинь, который является как бы особой экономической зоной Китая. В течение 17 лет компания бурно развивалась. На территории Китая у нас создано более 33 офисов, наши представительства имеются более чем в 90 странах мира, оборудование уже поставлено более чем для 155 операторов мирового уровня. Общий объем продаж в прошлом году составил 5,28 млрд. долларов, а на 30 сентября этого года приведенная цифра уже превышена и к концу года ожидается прирост на 30 процентов.

В компании работает более 24 тысяч сотрудников, из них около половины заняты именно в научно-исследовательской сфере, что позволяет компании очень быстро реагировать на потребности наших клиентов. На сегодняшний день это не только

операторы мобильной и фиксированной связи, это и операторы, которые предоставляют универсальные услуги для конечных клиентов, это и операторы, которые предоставляют очень широкий спектр услуг — Интернет, узко- и широкополосные сети доступа. Это и операторы магистральных сетей и корпоративных сетей. В принципе компания "Хуа Вей" может предоставить полное сетевое разрешение для всех операторов, а также для проекта "электронного правительства".

Сегодня мы обсуждаем тему универсальных услуг. Для реализации этих услуг в таких огромных странах, как Россия и Китай, нет универсальных технологий, которые решали бы все вопросы.

Поэтому здесь используется широкий спектр нашей продукции. Это коммутационные системы с сетью доступа широкополосной и узкополосной, решение разных стандартов мобильной связи, технологии WiMax, Wi-Fi и так далее.

Как поставщик телекоммуникационного оборудования, считаю, что просто предоставить технологию и оборудование недостаточно. Нужно вместе с клиентами, с операторами связи, корпоративными клиентами, администрациями разных уровней разрабатывать конкретные проекты, искать инвестиции для реализации этих проектов. И поэтому я считаю, что обсуждать надо не технологию, а способ реализации таких проектов.

Теперь о нашей деятельности на рынках России и СНГ.

Компания "Хуа Вей" вышла на российский рынок в 1997 году, создав представительство в Москве. Мы создали в городе Уфе совместное предприятие "Бетта Хуа Вей", где производится коммутационная система Си-Эн, Си-0-8. При поддержке министерства связи и наших клиентов в России ("Связьинвест", "Ростелеком", "Транстелеком", "МТС", "Мегафон", "Бекон") компания здесь быстро развивалась. Когда в России начался экономический кризис, мы решили остаться и продолжать работать. Реальные продажи в области связи и телекоммуникаций начались в 2000 году. В прошлом году в России мы продали услуг на сумму 262 млн. долларов, в этом году общий объем продаж на российском рынке ожидается на сумму примерно 310 млн. долларов.

Чтобы быть ближе к своим клиентам, мы создали 11 региональных офисов. Кроме совместного предприятия, мы создали еще два центра обучения. В Москве работает научно-исследовательский институт, который в основном занимается разработкой оборудования третьего поколения.

Мы не являемся государственной компанией. Акции компании принадлежат в основном нашим сотрудникам, акции пока не продаются. Именно это позволяет нашей компании гибко реагировать на запросы клиентов.

Мы здесь обсуждаем тему универсальных услуг. Я знаю, что в России есть Федеральная целевая программа "Электронная Россия". На первый взгляд, эта тематика далека от универсальных услуг. Но Владимир Владимирович Путин на совещании в Новосибирске, посвященном развитию информационных технологий в России, сказал, что информационные технологии — это мощный рычаг обновления и повышения конкурентоспособности национальных производств, развития инновационной деятельности. Это поможет намного увеличить эффективность менеджмента и принесет реальную пользу для конечных пользователей.

Китай является развивающейся страной. Развитие телекоммуникаций мы начали с нуля. В какой-то степени это даже хорошо, потому что сейчас в Китае почти стопроцентная цифровизация. В Китае тоже есть проект, касающийся универсальных услуг, цель которого — обеспечить каждое село, даже самое удаленное, услугами телефонии. И есть проект "электронного правительства", обеспечивающий очень удобные способы разных платежей — допустим, ЖКХ. И наша компания как на китайском, так и на зарубежных рынках является не просто поставщиком оборудования, мы вместе с клиентами разрабатываем конкретные проекты, ведем очень

гибкую ценовую политику и политику финансирования, а если необходимо, помогаем найти инвестиции.

Думаю, можно организовать поездки и встречи с соответствующими органами для обсуждения нашего проекта "электронного правительства" и реализации универсальных услуг. Если есть вопросы, то я готова ответить.

Новиков В.А. Спасибо. Позвольте, я первый вопрос Вам задам. Те технологии, о которых здесь шла речь (WiMax и другие), уже используются у вас или планируются к использованию?

Лин Жуй Ци. Коллега сказал, что здесь в России оборудование WiMax тестируется, сертифицируется. У меня такой вопрос: если стандарта нет, то как же получить сертификат? Технология WiMax — это очень модная тема, и для решения проблем в некоторых областях эта технология подходит. Но дело не только в технологии, есть вопросы стандартов, лицензий.

Например, в Китае существует проблема лицензии на оборудование третьего поколения. А технология WiMax — это же явный конкурент для системы ИМТ, поэтому не все так просто.

Новиков В.А. Понятно. Спасибо. Итак, все выступления завершены. Давайте перейдем в режим открытой дискуссии — вопросы, выступления, предложения. Тем более что у вас проект резолюции есть, его надо обсудить. Пожалуйста.

Нисневич Ю.А. По итогам обсуждения можно точно зафиксировать две проблемы реально существующие.

Первая проблема — финансовая. Об этом много говорили. Может быть, Совету Федерации направить запрос в Правительство по долгам операторов? Госдума направляла, но ответ был получен, мягко говоря, сомнительного свойства. Может быть, Совету Федерации к этому подключиться?

Я имею в виду официальный запрос от Совета Федерации. Конечно, Госдума направляла такой запрос, но если подключится Совет Федерации, это, возможно, может разорвать замкнутый круг.

Новиков В.А. Что ж, теперь "Связьинвесту" остается действовать, как фирме "НОГА"?

Запрос — это понятно. А в результате получается, что счета в казначействе. И никто не знает, как с казначейства эти деньги взять. Но то, что мы к этому вопросу подключимся, это однозначно.

Нисневич Ю.А. Есть еще один момент. Сейчас готовится законопроект относительно того, как должно государство отвечать по исполнительным листам. Может быть, вам и к этому подключиться?

Новиков В.А. Думаю, что у нас появилась еще одна тема — озабоченность в связи с реализацией универсальной услуги связи и доверие оператора.

Нисневич Ю.А. Вот я про это и говорю.

Новиков В.А. Думаю, мы попробуем подготовить соответствующий проект постановления.

Нисневич Ю.А. И второй момент, который, на мой взгляд, интересен. За оказание универсальных услуг началась конкуренция — и технологическая, и производственная. И в связи с этим, может быть, вернуться к вопросу тарифов, а это тесно связано с вопросами принадлежности к естественным монополиям. Может быть, попытаться здесь поискать решение, потому что, похоже, мы начинаем в это упираться. У меня такие предложения.

Новиков В.А. Спасибо. Думаю, что мы это отметим в нашей резолюции.

Какие еще высказывания? Да, пожалуйста.

Зайцев В.Г. Министерство в настоящее время проводит большую работу по либерализации отрасли. Работа эта началась с выходом Федерального закона "О связи" и продолжается (сейчас вышло порядка 52 нормативных актов в развитие зако-

на). Нужно отметить, что это положительный процесс, который, в общем-то, дает хорошие результаты.

Первый шаг, — это либерализация положения о лицензировании. Как показала практика, барьер в виде лицензии практически устранен, того неравенства, которое раньше создавали лицензии, нет. Это большой шаг вперед в области либерализации рынка телекоммуникаций.

Вторым очень важным шагом было бы проведение конкурсов. Конкурсы — это то, что нужно либеральному рынку, то, что нужно для развития конкуренции. Следует четко оговорить условия проведения конкурсов, от этого многое зависит.

Хотелось бы в связи с этим отметить следующее. Обеспечение универсальной услуги невозможно без участия регионов, без их активного подключения к работе по выбору объектов оказания универсальных услуг, осуществлению этой услуги и контролю за ее осуществлением. Министерство взяло эту работу на себя, устранило от участия в ней местные органы. В положении о конкурсе было записано, что местные органы власти могут выделять одного человека с правом совещательного голоса, но я не уверен, что это делается.

Из зала. Вы не правы, потому что в соответствии с приказом руководителя Федерального агентства связи член комиссии от того округа, по которому проводится конкурс, обязательно участвует в нем.

Зайцев В.Г. С правом совещательного голоса.

Из зала. В комиссии представлены четыре органа исполнительной власти, в ее работе участвуют депутаты Госдумы, члены Совета Федерации, представители общественных организаций.

Зайцев В.Г. Судя по постановлению, они не входят в комиссию. Но речь не об этом. Если я не прав, я извиняюсь.

Из зала. Приказ висит на сайте, можете посмотреть. Там перечислены члены комиссии.

Зайцев В.Г. То, что конкурсы проводятся на Дальнем Востоке, абсолютно непонятно. Ведь проблемы нетелефонизированных населенных пунктов характерны в основном для Центрального федерального округа. Тот аргумент, что из-за недостатка средств и ресурсов мы будем объявлять конкурсы на целую область и телефонизировать, вообще непонятен. Если мало ресурсов, средств, давайте выберем несколько районов в Центральном, Северо-Западном федеральных округах, и здесь отработаем этот механизм. Но почему-то конкурсы проводятся по целому региону и где-то на Дальнем Востоке. Но если проводить конкурс по целому федеральному округу, то на 100 процентов можно сказать, что "Связьинвест" станет победителем конкурса. Если проводить конкурсы по отдельным районам, тогда действительно будет конкуренция при выборе операторов.

И другой вопрос, на который я хотел бы обратить внимание. В США работает 400 тысяч спутниковых тарелок, в Индии — 200 тысяч, в Китае — 100 тысяч тарелок. У нас, по-моему, 2,5—4 тысячи спутниковых тарелок. Спутниковая тарелка диаметром 0,7 метра устанавливается двумя монтерами за два дня. Обеспечивает Интернет и телефон. Стоимость ее, по разным данным, от 400 долларов до 2000 долларов. Мне хотелось бы, чтобы при проведении конкурса проводилась независимая экспертиза с учетом новых технологий — "ваймаксовских", спутниковых, чтобы устанавливалась какая-то начальная планка на основе новых технологий. Например, на основе новых технологий определили, что стоимость телефонизации этого района, оказания универсальных услуг не может быть больше такой-то цифры. И пусть после этого проходит конкурс. Мне кажется, это сделало бы конкурсы более эффективными.

Поэтому у меня предложение: при дальнейшей либерализации, этапом которой стало проведение конкурсов, учесть эти возможности совершенствования с учетом,

во-первых, участия местных властей регионов и, во-вторых, с учетом возможностей конкуренции новых технологий.

Новиков В.А. Евгений Александрович, Вы хотели как-то прокомментировать? Пожалуйста.

Чечельницкий Е.А. Я хочу сказать, что являюсь членом комиссии по универсальной услуге. Я впервые участвую в работе комиссии, которая организована при исполнительном органе власти, но большинство в ней не члены исполнительных органов, а в основном депутаты Госдумы и члены Совета Федерации. Это действительно так. На первом заседании комиссии присутствовали 20 или 30 журналистов. Вся процедура была абсолютно открытой и записывалась на телевидении. Поэтому мне кажется, что пока все происходит достаточно прозрачно.

Новиков В.А. Пожалуйста, Андрей Владимирович.

Бескорвайный А.В. Я хочу поблагодарить коллег за их вопросы. Раз есть вопросы, значит, есть над чем работать. Мы многие вопросы взяли на заметку. Я записал ряд вопросов, в частности по возвращению долгов. И мы из резерва универсального обслуживания будем возвращать те деньги, которые положены оператору за оказание универсальных услуг.

А по поводу остальных предложений хочу сказать, что оператор волен выбирать любую технологию при предоставлении универсальной услуги, в том числе для пункта коллективного доступа никто не запрещает использовать технологию WiMax.

Что касается WiMax, то я поддерживаю коллегу из Китая. Я хотел бы узнать, какое оборудование у нас сегодня сертифицируется, потому что я знаю нескольких производителей, которые готовы это сделать, но еще не сделали даже на международном уровне. Я только что вернулся из Кореи, где тот же "Интел" совместно с "Самсунгом" и "Кореятелеком" демонстрировал мобильную часть WiMax — технологию WiBro. Но она также еще не сертифицирована. Есть только опытно-коммерческая зона, которую развернул "Кореятелеком".

Да, технология перспективная, есть даже мобильные варианты абонентского комплекта, их демонстрировали, они работали. Я сам ими пользовался. Надеюсь, что эти технологии будут здесь внедряться. Но повторюсь, что выбор технологии это задача оператора.

Еще раз хочу поблагодарить вас за то, что вы поставили вопросы, над которыми нам стоит еще подумать и которые надо прояснить. Такое обсуждение всегда идет на пользу. И мы будем стараться привлекать как можно больше коллег и из органов исполнительной власти, и из Госдумы, Совета Федерации, чтобы выявлять те вопросы, которые нам необходимо решать.

Новиков В.А. Уважаемые коллеги! Думаю, что состоявшийся обмен мнениями, был взаимно полезным. Хочу сразу предупредить представителей Правительства, что мы будем внимательнейшим образом следить за тем, как реализуется универсальная услуга связи. Если вам потребуется помощь, мы готовы ее оказать. Но понятно, что здесь есть перспективы, понятно, когда и в какие сроки все это произойдет. Будем надеяться, что так оно и случится.

По результатам обсуждения мы подготовим резолюцию. На основе резолюции возможно даже принятие постановления Совета Федерации, мы еще подумаем, обсудим это на комиссии. Всех, кто хотел бы внести свой вклад, просим дать соответствующие соображения. Мы их обсудим на комиссии. Если они будут приняты, то получают дальнейший ход, в том числе и в Правительство Российской Федерации.

Огромное всем спасибо за работу.

РЕЗОЛЮЦИЯ
семинара-совещания на тему
"Проблемы оказания универсальных услуг связи и пути их решения"

Москва, Большая Дмитровка, 26
24 ноября 2005 года
Совет Федерации

Тема семинара-совещания "Проблемы оказания универсальных услуг связи и пути их решения" обусловлена как актуальностью проблемы информатизации российского общества, так и тревожной ситуацией, складывающейся на российском рынке телекоммуникаций. Актуальность в значительной мере обусловлена недостаточно быстрым внедрением универсальных услуг связи на территории страны и проблемами реализации Федерального закона "О связи" в целом. Тревожность ситуации, в свою очередь, обусловлена отказом государства выполнять свои долговые обязательства перед хозяйствующими субъектами в сфере связи по компенсации стоимости обслуживания льготных потребителей. Причем универсальные услуги связи, по сути, являются льготной услугой для всего населения. Это может явиться существенным препятствием для быстрого и повсеместного их внедрения.

Основной целью семинара-совещания было публичное оглашение позиций федеральных органов власти, ведающих вопросами государственной политики в области общедоступной электрической связи, оценка этих позиций и обсуждение хода реализации соответствующих положений Федерального закона "О связи", а также доведение до сведения заинтересованной общественности и государственных органов власти тревоги операторов связи, предприятий и организаций отрасли связи по поводу нынешнего состояния дел и намерений государства в сфере проведения тарифной политики в области общедоступной электросвязи. Большой общественный интерес вызывают вопросы, регламентирующие ценообразование на услуги субъектов естественных монополий в области общедоступной электросвязи.

Участники семинара-совещания предлагают Мининформсвязи России более широко привлекать представителей субъектов Российской Федерации к работе по внедрению универсальных услуг связи, а органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и саморегулируемым организациям в сфере связи — более активно включаться в эту работу.

Участники считают возможной и целесообразной корректировку нормативной правовой базы отрасли связи с целью снять имеющиеся административные препятствия на пути внедрения универсальных услуг связи и расширить конверсию радиодиапазона с учетом международной практики.

СПИСОК
участников семинара-совещания¹

АВДИЯНЦ
Станислав Петросович

исполнительный директор — директор Департамента экономической и тарифной политики ОАО "Связьинвест"

БЕСКОРОВАЙНЫЙ
Андрей Владимирович

руководитель Федерального агентства связи

¹ В список участников не включены члены Совета Федерации и работники Аппарата Совета Федерации.

ДМИТРИЕВА Лариса Ивановна	советник заместителя Министра информационных технологий и связи Российской Федерации
ДРУЗЯК Владимир Сергеевич	консультант НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций"
ЗАЙЦЕВ Владимир Георгиевич	генеральный директор Ассоциации операторов телефонной связи, кандидат технических наук
ИВЕР Василий Михайлович	директор Департамента федеральных проектов корпорации "Парус"
КИРИЧЕНКО Валерий Павлович	заместитель директора Департамента развития бизнеса Московского представительства компании "Хуа Вей Технолоджис Ко. Лтд."
КОНОНОВ Дмитрий Анатольевич	заместитель начальника отдела реструктуризации транспорта и связи Минэкономразвития России
ЛУБЕНСКИЙ Лев Моисеевич	коммерческий директор ООО "Новые телекоммуникации"
МЕЛЬНИКОВ Алексей Евгеньевич	генеральный директор ООО "Новые телекоммуникации"
МИКОЯН Александр Николаевич	генеральный директор ЗАО "Алкатель"
МИЩЕНКО Владимир Николаевич	главный специалист НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций"
МОЗОЛЕВ Виталий Валериевич	юрисконсульт НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций"
МОРОЗОВ Павел Олегович	советник руководителя Федерального агентства связи
НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич	консультант НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций"
ПОДОПРЫГАЛОВ Михаил Александрович	директор службы развития бизнеса и маркетинга филиала ЗАО "Эрикссон Корп. АО"
САХАРОВ Анатолий Алексеевич	сотрудник Московского представительства компании "Хуа Вей Технолоджис Ко. Лтд."
СИНАДСКАЯ Светлана Павловна	заместитель генерального директора ОАО "Ростелеком"
СЛИЗЕНЬ Виталий Александрович	директор Департамента государственной политики в области инфокоммуникаций Мининформсвязи России
СОКОЛЕНКО Юлиана Юрьевна	заместитель директора Департамента информационного обеспечения — начальник отдела по связям с инвесторами ОАО "Связьинвест"
ТОРОПЫГИН Алексей Юрьевич	переводчик ЗАО "Эрикссон"
ТРОФИМОВ Сергей Владимирович	начальник отдела инновационных технологий и мониторинга Управления информационных технологий Федерального агентства по информационным технологиям

УЛЬЯНОВ Владимир Вячеславович	заместитель начальника Управления связи Федерального агентства связи
ЧАРУШИН Виталий Палатьевич	директор по связи с органами государственной власти Московского представительства компании "Хуа Вей Технолоджис Ко. Лтд."
ЧЕЧЕЛЬНИЦКИЙ Евгений Александрович	заместитель руководителя Федеральной службы по надзору в сфере связи

Представители иностранных компаний

Кай-Уве МЕЛЬХОРН (Kai-Uwe Mehlhorn)
коммерческий директор ООО "Сименс", ФРГ

Себастьян фон ВАХЕНФЕЛЬДТ (Sebastian von Wachenfeldt)
директор Департамента новых технологий ЗАО "Эрикссон", Швеция

Михаэль ВИНКЛЕР (Michael Winkler)
вице-президент по сбыту ООО "Сименс", ФРГ

ЛИНЬ ЖУЙ ЦИ (Lin Rui Qi)
вице-президент компании "Хуа Вей Технолоджис Ко., Лтд.", Китай

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ МАТЕРИАЛ "К вопросу о реализации универсальных услуг связи"

Подготовлен Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации (начальник отдела стратегического анализа Аналитического управления — А.В. Давыдов, исполнитель — советник отдела стратегического анализа Г.М. Волков)

Универсальное обслуживание используется в большинстве стран мира — Австралии, Канаде, США, Австрии, Дании, Италии, Швейцарии и других странах.

Причем пакет универсальных услуг в разных странах имеет разное наполнение. Например, в Испании к универсальному обслуживанию относятся таксофоны общего пользования, бесплатная справочная служба, в США — услуги междугородной телефонной связи, в Швеции и Финляндии — обеспечение каждой семьи высокоскоростным широкополосным доступом в Интернет.

Согласно Федеральному закону "О связи" под универсальными понимаются "услуги связи, оказание которых любому пользователю ... на всей территории Российской Федерации в заданный срок, с установленным качеством и по доступной цене является обязательным для операторов универсального обслуживания". Это определение в целом соответствует европейской практике: примерно так же универсальные услуги трактует Директива об универсальном обслуживании, вступившая в силу в странах Европейского союза с июля 2003 года. Причем ключевым является тезис о доступности цены.

В Европе уровень тарифов на универсальные услуги считается приемлемым, если затраты абонента не превышают 1—2 % среднедушевого дохода. При этом, по данным маркетинговых исследований, 99-процентной телефонизации населения можно добиться лишь при условии, что тарифы будут соответствовать 0,7 % среднедушевого дохода. Однако, по мнению ряда аналитиков, по мере проникновения телекоммуникационных технологий в нашу жизнь экономически активное население станет тратить на них 5—7 % дохода.

Невысокие цены на универсальные услуги автоматически подразумевают ограниченность набора этих услуг, которые распадаются на две большие группы: услуги телефонной связи, предоставляемые при помощи таксофонов, и услуги передачи данных и доступа к сети Интернет, реализуемые в пунктах коллективного доступа.

К первой группе относятся: местная телефонная связь, доступ к системе информационно-справочного обслуживания, бесплатный вызов экстренных служб и доступ к услугам других операторов, оказываемым в сетях связи общего пользования. Оператор универсального обслуживания обязан предоставить доступ с таксофона к услугам зонной, междугородной и международной связи, подписав с соответствующим оператором агентский договор. В идеале операторы зонной и дальней связи может быть несколько, тогда у пользователя появится возможность выбора.

Из перечня услуг, предоставляемых другими операторами, исключена подвижная связь. По мнению Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации, это позволит не допустить дальнейшего перетекания средств из сектора фиксированной связи в сектор связи мобильной. В противном случае, считают в Мининформсвязи России, расчеты между операторами мобильной связи и универсального обслуживания велись бы по межоператорским тарифам, а основная прибыль оставалась бы у сотовых компаний. В рамках текущей схемы оператор универсального обслуживания может заключить с владельцем сети мобильной связи договор на оказание услуг инициации вызовов; при этом прибыль распределяется более справедливо.

К услугам, предоставляемым в пунктах коллективного доступа, отнесены передача сообщений электронной почты и доступ к информационным ресурсам.

Отметим, что в Европе перечень универсальных услуг не намного богаче. Явно прописаны организация доступа к услугам дальней и факсимильной связи и обязательство оператора обеспечить свои таксофоны телефонными справочниками. Кроме того, услуги мобильной связи не исключены из документов, регламентирующих универсальное обслуживание населения.

В соответствии с введенными в нашей стране правилами оператор универсального обслуживания обязан установить таксофоны в пределах часовой доступности от любого абонента (при отсутствии транспортных средств). Согласно Федеральному закону "О связи" в каждом поселении должен быть размещен как минимум один таксофон с возможностью бесплатного вызова экстренных служб. Минимальный размер такого поселения не оговорен, что делает реализацию этого сценария весьма проблематичной. В отношении пунктов коллективного доступа ситуация более определена: они будут открываться в поселениях, в которых проживают не менее 500 человек.

Определив перечень и порядок предоставления универсальных услуг связи, государство оставило за собой регулирование тарифов. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2005 года № 242 "Об утверждении *Правил государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи*" такое регулирование призвано обеспечить равный доступ к услугам связи на всей территории нашей страны, удовлетворить спрос населения на услуги связи, содействовать добросовестной и эффективной конкуренции на рынке услуг связи, оптимизировать размеры сумм, позволяющих возмещать убытки при оказании универсальных услуг. Регулирование распространяется на услуги местной телефонной связи (единица тарификации — 1 минута), передачи данных и доступа в Интернет (1 Мбайт).

Согласно Правилам государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи при местном телефонном соединении стоимость одной минуты разговора будет рассчитываться как отношение минимального размера абонентской платы (установленного в данном субъекте Российской Федерации) к среднеме-

сячному объему местных соединений абонентов сети местной же телефонной связи. Тариф на передачу 1 Мбайта данных намечено определять путем умножения стоимости одной минуты местного телефонного соединения на время, необходимое для пересылки 1 Мбайта информации со скоростью 19.2 Кбит/с.

Такой алгоритм установления тарифов неизбежно приведет к тому, что стоимость универсальных услуг окажется разной в различных регионах страны. В государствах Евросоюза дело обстоит иначе. Скажем, в Великобритании универсальные услуги связи (местная телефонная и факсимильная связь, доступ в Интернет со скоростью 56 Кбит/с) оказывают два оператора — British Telecom и Kingston Communications. Цены одинаковы по всей стране, но малообеспеченным слоям населения предоставляется усеченный набор услуг за меньшие деньги.

Что касается возмещения убытков операторов связи, оказывающих универсальные услуги, то здесь ситуация следующая.

Поскольку тарифы на универсальные услуги установлены на минимально допустимом уровне, то предоставление этих услуг является убыточным. Однако, во-первых, государство обязуется компенсировать убытки на предоставление универсальных услуг связи, что соответствует требованиям законодательства экономически развитых стран, в частности требованиям Директивы ЕС "Об универсальном обслуживании" (22/2002/ЕС). Во-вторых, оператору универсального обслуживания не запрещается использовать средства связи, предназначенные для оказания универсальных услуг, в иных целях. Он может получать доход, организовав в пунктах коллективного доступа дополнительные рабочие места, предоставляя сопутствующие услуги (например, вывод документов на печать), наладив доступ с таксофонов к услугам дальней связи и так далее.

Поскольку тарифы на универсальные услуги регулируются государством, предоставляющая такие услуги компания по-прежнему имеет право рассчитывать на компенсацию убытков. Естественно, если она сумеет доказать, что эти убытки имели место. Механизм доказательства включает в себя два компонента — проведение раздельного учета и независимого аудита.

В Федеральном законе "О связи" закреплена обязанность оператора универсального обслуживания вести раздельный учет доходов и затрат по видам деятельности, оказываемым услугам связи и используемым для этих целей частям сети электросвязи. Очевидно, что проблемы могут возникнуть именно тогда, когда одна и та же инфраструктура начнет использоваться для предоставления не только универсальных, но и прочих услуг связи.

Для организации раздельного учета от оператора потребуются внедрение весьма продвинутых биллинговых систем и перестройка отдельных бизнес-процессов. Скажем, раздельный учет доходов, получаемых с разных рабочих мест в пунктах коллективного доступа, и доходов от оказания дополнительных услуг обеспечить несложно. Гораздо сложнее решить вопрос с деятельностью вспомогательных подразделений или с амортизационными отчислениями.

Правильность ведения раздельного учета, на основании которого вычисляется объем подлежащих компенсации убытков, и точность определения самого размера убытков должны быть подтверждены независимым аудитом. Причем затраты на аудит оператор имеет право отнести к расходам, связанным с предоставлением универсальных услуг, то есть подлежащим возмещению.

Правила определения операторов универсального обслуживания на каждой территории во многом отвечают европейской практике. В их основе — проведение открытого, прозрачного, недискриминационного конкурса, который будет проходить без предварительного отбора компаний, и участвовать в нем сможет любой оператор сети связи общего пользования. По сути, единственным условием является

наличие у оператора лицензии на местную связь и плана нумерации на данной территории.

Конкурсы организуются на территории одного города федерального значения, одного или нескольких муниципальных районов и городских округов в пределах субъекта Российской Федерации. При этом на каждой территории для двух основных типов услуг (местная телефонная связь и передача данных) конкурсы проводятся раздельно, а значит, на ней могут действовать не более двух операторов универсального обслуживания.

Процедура определения победителя максимально упрощена. Главный критерий — указанный оператором максимальный размер ежегодных убытков, подлежащих возмещению. Если одинаково экономичные варианты универсального обслуживания предлагают две или более компании, в игру вступает второй критерий — время начала предоставления услуг. В любом случае оно не должно превышать шести месяцев после подписания договора между победителем конкурса и Федеральным агентством связи.

Договор заключается сроком на пять лет, по истечении которых конкурсная процедура повторяется. Столь короткий срок таит в себе мину замедленного действия, ведь возмещаемые убытки складываются не только из текущих расходов оператора, но и из амортизационных отчислений, которые по многим позициям не укладываются в пятилетний срок.

Кстати, с той же проблемой столкнутся и операторы, на которых обязанность оказания универсальных услуг связи возложена Правительством Российской Федерации. Эта процедура используется в тех ситуациях, когда по одному из лотов конкурса подано менее двух заявок либо когда определить победителя не удалось. Назначение производится из числа операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, то есть владеющих минимум 25% номерной емкости на данной территории. Логично предположить, что в этом качестве преимущественно будут фигурировать филиалы сегодняшних межрегиональных компаний холдинга "Связьинвест".

Практика перекрестного субсидирования, с которой отраслевое министерство, по крайней мере на словах, ведет непримиримую борьбу, в концепции универсального обслуживания получила вторую жизнь. Поменялись терминология и механизмы, но идея возмещения убытков, на сей раз операторам универсального обслуживания, осталась прежней. Если на рынке услуг телефонии нерентабельная местная связь живет за счет высокорентабельной дальней, то убыточное универсальное обслуживание будет существовать за счет большинства остальных видов электросвязи.

Возмещение убытков операторам универсального обслуживания будет осуществляться из специального резерва, обязанности по формированию и распределению которого возложены на Федеральное агентство связи. Основным источником поступлений в этот резерв станут ежеквартальные отчисления операторов, предоставляющих услуги в сетях связи общего пользования, хотя закон не исключает использования и других видов поступлений. По сути, создание резерва универсального обслуживания эквивалентно введению очередного налога на операторов связи: сумма отчислений установлена в размере 1,2 % от разности между доходами, которые получены оператором при оказании телекоммуникационных услуг в сети связи общего пользования, и доходами от услуг присоединения и пропуска трафика в той же сети. В США операторы вносят в аналогичный резерв общедоступности услуг 4,7—5 % от суммы каждого счета. Во Франции операторы отчисляют в специализированный фонд 3 % своей выручки, в Норвегии — 2,4 %.

Фактический размер возмещаемых убытков не может превышать суммы, которая зафиксирована в договоре с победителем конкурса. На практике он вычисляет-

ся как подтвержденная аудитом разность между доходами и расходами, связанными с оказанием универсальных услуг.

Если оператор универсального обслуживания назначен Правительством Российской Федерации, ситуация усложняется. В этом случае максимальный размер возмещаемых убытков определяется следующим образом. Разница между доходами и экономически обоснованными затратами назначенного оператора при оказании им универсальных услуг сравнивается с аналогичным показателем, который был бы получен, если бы данный оператор такие услуги не предоставлял. Какие затраты будут признаны экономически обоснованными для каждого конкретного оператора, можно только догадываться.

Введение процедуры возмещения убытков вызывает множество вопросов. Нельзя исключить ситуацию, при которой сумма средств, аккумулированных в резерве универсального обслуживания (кстати, по оценкам Мининформсвязи России, уже в этом году он составит около 4 млрд. рублей, а в следующем увеличится еще на 7,2 млрд. рублей), окажется меньшей, чем совокупный размер возмещаемых убытков. Каким образом государство будет покрывать дефицит — за счет повышения нормы отчислений операторов, за счет государственного бюджета или за счет привлечения дополнительных источников финансирования? Не меньше вопросов вызывает и ситуация, при которой в резерве универсального обслуживания останется немалый излишек.

Несмотря на все эти неясности, следует признать: в вопросах универсального обслуживания дело сдвинулось с мертвой точки. Так, 21 октября 2005 года состоялось заседание конкурсной комиссии по определению победителей первого конкурса на право оказания универсальных услуг телефонной связи с использованием таксофонов, а также передачи данных и предоставления доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа на территории Хабаровского края. Победителем во всех трех лотах конкурса на право оказания универсальных услуг телефонной связи с использованием таксофонов на территории Хабаровского края было признано ОАО "Дальневосточная компания электросвязи". Победителем во всех трех лотах конкурса на право передачи данных и предоставление доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа на территории Хабаровского края было признано ФГУП "Почта России".

МЕДИАВСТРЕЧА
на тему "Реализация Федерального закона "О связи"
15 декабря 2005 года
(Информация)

15 декабря 2005 года в РИА-Новости (Зубовский бульвар, д. 4) в 15 часов состоялась медиавстреча председателя Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям Михаила Викторовича Одинцова, председателя подкомиссии по связи названной комиссии Вячеслава Александровича Новикова, заместителя Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Бориса Дмитриевича Антонюка, руководителя Федерального агентства связи Андрея Владимировича Бескорвайного с представителями средств массовой информации. Тема встречи — реализация Федерального закона "О связи".

Были рассмотрены вопросы:

1. Универсальные услуги связи: реально ли к концу 2008 года полностью телефонизировать и интернетизировать Россию?

2. Государственные компенсации операторам связи их расходов на оказание услуг связи льготной категории граждан: бизнесмен — должник государства сидит в тюрьме, а кто должен сидеть в тюрьме за государство-должника? Фирма "НОГА" стремится наложить арест на государственное имущество за рубежом в счет погашения долгов государства перед ней, а на какое государственное имущество оператор связи может потребовать наложить арест в России?

3. Проблема перекрестного субсидирования в отрасли связи и ее демонаполизация, социально-экономические последствия.

На встрече также присутствовали эксперты, которые не только давали свои заключения по обсуждаемым вопросам, но и актуализировали их, задавая вопросы, обострявшие интерес к ним участников встречи.

В качестве экспертов были приглашены Константин Владимирович Беляев, заместитель генерального директора ОАО "Связьинвест" и Юлий Анатольевич Нисневич, консультант НП "Центр исследования проблем развития телекоммуникаций".

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С начала своего принятия новая редакция Федерального закона "О связи" встретила жесткое противодействие со стороны как отдельных представителей коммерческих организаций, так и экспертного сообщества. Они дважды обращались в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу о соответствии отдельных положений закона Конституции Российской Федерации. Первое обращение было отклонено Конституционным Судом из-за нарушения процедуры обращения. Второе обращение с запросом о проверке соответствия статей 22, 23, 24, 30, 58, 59, 60 Федерального закона "О связи" статьям 8, 10, 11, 15, 34 (часть 1), 35, 55 (часть 3), 57, 75, 110, 114 (часть 1) Конституции Российской Федерации было принято к производству.

26 декабря 2005 года Конституционный Суд Российской Федерации приступил к проверке конституционности указанных статей Федерального закона "О связи". 28 февраля 2006 года состоялось оглашение постановления Конституционного Суда, которое было опубликовано 14 марта в "Российской газете" № 50 (4016). Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционными только положения пунктов 2 и 3 статьи 59 и статьи 60 Федерального закона "О связи", закрепляющие обязанность операторов сети связи общего пользования осуществлять отчисления в резерв универсального обслуживания, средства которого формируются и расходуются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, в той мере, в какой они, наделяя последнее данным полномочием, не определяют существенные элементы указанных неналоговых фискальных платежей (сбора) — объект и базу, максимальный размер ставки или его критерии (с учетом регулярной основы их взимания), которые для таких платежей должны быть установлены непосредственно законом.

В соответствии с данным решением надлежит внести необходимые изменения и дополнения в Федеральный закон "О связи", а Правительству Российской Федерации — привести принятые им нормативные правовые акты в соответствие с такими изменениями и дополнениями в сроки, необходимые для их учета в федеральном бюджете на 2007 год.

Признанные неконституционными положения закона, а также основанные на них положения нормативных правовых актов утрачивают силу не позднее 1 января 2007 года.

Поскольку субъектом законодательной инициативы по данному закону являлось Правительство Российской Федерации, то Федеральное Собрание Российской Федерации вправе ожидать от него внесения указанных изменений и дополнений с тем, чтобы принять их еще в этом году.

В конце июня в Совет Федерации поступила для обсуждения концепция требуемого законопроекта, подготовленная в Правительстве Российской Федерации, и техническое задание на его разработку.

Однако главный вывод, который следует сделать из решения Конституционного Суда Российской Федерации, это то, что в главном Федеральный закон "О связи" соответствует Конституции Российской Федерации, поэтому развитие отрасли связи и дальше будет определяться этим законом.

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ УНИВЕРСАЛЬНЫХ
УСЛУГ СВЯЗИ, ПРИНЯТЫЕ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ РФ В АПРЕЛЕ 2005 ГОДА**

Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2005 г. № 241 "О мерах по организации оказания универсальных услуг связи"

Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2005 г. № 242 "Об утверждении Правил государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи"

Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2005 г. № 243 "Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания" (к нему были изданы соответствующие комментарии)

Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2005 г. № 246 "Об утверждении Правил возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи"

Постановление Правительства РФ от 22 апреля 2005 г. № 248 "Об утверждении Правил проведения конкурса на право оказания универсальных услуг связи"

Проект

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

"О мерах по ускорению реализации Федерального закона "О связи"

Заслушав и обсудив информацию Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Л.Д. Реймана о ходе реализации Федерального закона "О связи", Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации) выражает серьезную обеспокоенность неоправданно долгим сроком начала реализации данного закона. При этом Совет Федерации отмечает, что этот закон был принят по инициативе Правительства Российской Федерации, и он имеет особое значение для построения информационного общества в Российской Федерации, развития страны в направлении социально-экономического и научно-технического прогресса. Более 40 000 отдаленных населенных пунктов в Российской Федерации не имеют телефонной связи. Не лучше обстоят дела и со связью по Интернету за пределами больших городов. Решить названные проблемы призваны универсальные услуги связи, определенные в Федеральном законе "О связи". Однако до сих пор в этом направлении практически ничего не сделано.

Исходя из вышеизложенного Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Обратиться к Правительству Российской Федерации с предложением принять срочные меры для ускорения реализации Федерального закона "О связи", в том числе завершить подготовку соответствующих нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации до 1 января 2005 года.

2. Предложить Правительству Российской Федерации осуществлять постоянный анализ ситуации, связанной с реализацией данного Федерального закона, ежеквартально представлять Президенту Российской Федерации и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации информацию по его исполнению.

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, не охваченных универсальными услугами связи, активно подключиться к реализации Федерального закона "О связи" на подопечной им территории.

4. Комитетам и комиссиям Совета Федерации в соответствии с вопросами их ведения осуществлять постоянный мониторинг реализации Федерального закона "О связи".

5. Рабочей группе Совета Федерации по законодательному обеспечению вопросов связи обеспечить взаимодействие с соответствующими органами государственной власти по вопросам реализации положений настоящего постановления.

6. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

**Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации**

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Материалы к докладу Е.Р. Петросяна,
заместителя руководителя Федерального агентства
по техническому регулированию и метрологии

ОБ АКТУАЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ИНТЕРНЕТ-ТЕХНОЛОГИЙ

Обязательное регулирование

- *Защита жизни и здоровья*
- *Защита информации, как имущества — информационная безопасность*
- *Предупреждение действий, вводящих в заблуждение*
- *Оценка соответствия обязательным требованиям*

Законодательные акты

- *ФЗ от 20.02.1995 № 24-ФЗ "Об информации, информатизации и защите информации";*
- *ФЗ от 7.07.2003 № 126-ФЗ "О связи";*
- *ФЗ от 21.07.1993 № 5485-1 "О государственной тайне";*
- *ФЗ от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании";*
- *ФЗ от 10.01.2002 № 1-ФЗ "Об электронной цифровой подписи";*
- *ФЗ от 5.06.1996 "Об участии в международном информационном обмене";*
- *ФЗ от 8.08.2001 № 128-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности";*
- *Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2004 № 611 "О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации в сфере международного информационного обмена"*

Программа разработки технических регламентов на 2004—2006 годы

- *О безопасной эксплуатации и утилизации машин и оборудования;*
- *О безопасной эксплуатации зданий, строений, сооружений и о безопасном использовании прилегающих к ним территорий;*
- *О пожарной безопасности;*
- *Об электромагнитной совместимости;*
- *О безопасности машин и оборудования;*
- *О безопасности низковольтного оборудования;*
- *О безопасности информационных технологий;*
- *О требованиях к средствам обеспечения безопасности информационных технологий*

Перспективные направления технического регулирования в сфере информационных технологий

- *Интернет-технологии*
- *Информационно-телекоммуникационных системы различного назначения*
- *Электронный документооборот*
- *Электронный бизнес*
- *Телемедицина*
- *Биометрическая идентификация*
- *Безопасность информационных технологий для систем управления военного назначения и информации, составляющей государственную тайну*

Залог успеха

Грамотное (непротиворечивое и неизбыточное) сочетание

- *обязательных требований, содержащихся в технических регламентах*
- *и добровольных норм, содержащихся в национальных стандартах*

Гармонизация требований

- *При реализации государственной политики в области телекоммуникаций и Интернет-технологий необходимо учитывать решимость России стать полноправным участником глобального информационного сообщества, что нашло отражение в подписанной Президентом Российской Федерации Окинавской хартии 2000 года.*
- *Одним из главных условий интеграции России в мировое информационное сообщество является гармонизация национальных стандартов с международными стандартами.*
- *При этом, безусловно, не должны ущемляться национальные интересы Российской Федерации*

Нормативное обеспечение информационных технологий

- *В настоящее время в нашей стране в области информационных технологий и связи действуют более 400 стандартов, направленных на решение задач технического регулирования. При этом особо следует выделить область информационной безопасности*

- Разработано и утверждено 26 национальных и межгосударственных стандартов (ГОСТ и ГОСТ Р), 8 Руководящих документов (РД) Гостехкомиссии России, более 40 отраслевых стандартов в оборонных отраслях промышленности и Министерстве обороны России, касающихся вопросов защиты информации от несанкционированного доступа, электромагнитных излучений, классификации средств и систем защиты, показателей защищенности

На международном и национальном уровнях

- В настоящее время нормативная база в области информационной безопасности на международном уровне включает более 60 международных стандартов ИСО/МЭК, около 30 "функциональных стандартов" на стандартизованные профили защиты информационных технологий
- на национальном уровне зарубежных стран (США, Англия, Франция и другие страны) — более 50 стандартов

Разработаны

- ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408-2002
- проект Классификатора техники защиты информации
- проект "Программы комплексной стандартизации в области защиты информации, составляющей государственную тайну", предусматривающий разработку более 30 проектов национальных стандартов и рекомендаций по стандартизации
- В 2002 году утверждена "Программа комплексной стандартизации в области защиты информации на 2002 — 2010 годы", предусматривающая разработку 38 ГОСТ Р

Актуальные стандарты

Применение методов функциональной стандартизации в области информационной безопасности изложены в международном стандарте ИСО/МЭК 15408-2000 "Критерии оценки безопасности информационных технологий" (части 1, 2, 3), известном за рубежом как "Общие критерии"

- (ГОСТ Р ИСО/МЭК 15408-2002)
- В развитие стандарта ИСО/МЭК 15408-2000 были разработаны международные стандарты ИСО/МЭК, такие как:
 - Руководство по разработке профилей защиты и заданий безопасности;
 - Процедуры регистрации профилей защиты;
 - Методология оценки безопасности информационных технологий;
 - Автоматизированный комплекс разработки профилей защиты и заданий безопасности

Сертификация в сфере безопасности информационных технологий

- Для обеспечения доверия к надежности оценок информационных продуктов, технологий и профилей защиты ведущими в области информационных технологий странами мира было заключено и действует международное "Соглашение о признании сертификатов соответствия "Общим критериям",

устанавливающее, что оценка по "Общим критериям", проведенная в одной стране, будет официально признана во всех странах, подписавших данное Соглашение. В настоящее время к Соглашению присоединилось более 20 стран

- *Учитывая актуальность интеграционных процессов в области международной стандартизации и подтверждения соответствия, представляется важным рассмотрение вопроса о перспективах участия России в данном Соглашении*

В 2005 году планируется утвердить в качестве национальных стандартов следующие международные стандарты

- *Стандарт ИСО/МЭК 17799:2000 "Информационные технологии. Свод правил по управлению информационной безопасностью"*
- *Комплекс стандартов ИСО/МЭК 13335 "Информационные технологии. Руководящие указания по управлению защитой информации"*
- *Комплекс стандартов МЭК 61508 "Системы электрические (электронные), связанные с функциональной безопасностью"*

Конфиденциальность

- *В решении задач обеспечения безопасности в области конфиденциальной информации заинтересовано не только государство, но и предприниматели, бизнесмены, а также практически все граждане России*
- *Задачи нормативного обеспечения при этом также являются приоритетными. В настоящее время нормативная база в области конфиденциальности информации, включая вопросы классификации, терминологии, разработки требований, практически отсутствует*
- *Представляется важным объединить усилия государственных органов исполнительной власти и широкого круга производителей и общественных организаций по активизации работ в области стандартизации конфиденциальной информации*
- *На первом этапе может быть сформирована Программа по разработке в течение двух лет первоочередных стандартов*

Совместные проекты АМККТ, Ростехрегулирование, НИИ "Интерэкомс"

- *Конкурс 100 лучших клиентоориентированных предприятий России*
- *Конкурс 100 лучших экологоориентированных предприятий России*

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие председателя Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям М.В. Одинцова	3
Информация председателя подкомиссии по связи Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям В.А. Новикова о деятельности подкомиссии.	5
"Правительственный час" 138-го заседания Совета Федерации 10 ноября 2004 года.	8
Доклад Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Л.Д. Реймана "Об итогах работы отрасли связи за девять месяцев 2004 года и о ходе реализации Федерального закона "О связи" и ответы на вопросы членов Совета Федерации (выдержка из стенограммы заседания)	8
Рабочее совещание на тему "Мониторинг практики применения Федерального закона "О связи" 25 ноября 2004 года (Информация)	22
"Круглый стол" Совета Федерации на тему "Вопросы законодательного обеспечения деятельности в области телекоммуникаций и интернет-технологий" 28 апреля 2005 года	23
Стенограмма "круглого стола"	23
Рекомендации "круглого стола"	53
Список участников "круглого стола"	58
Информационно-аналитический материал "К вопросу о международном опыте законодательного регулирования сети Интернет"	62
Семинар-совещание на тему "Проблемы оказания универсальных услуг связи и пути их решения" 24 ноября 2005 года	68
Стенограмма семинара-совещания.	68
Резолюция семинара-совещания	86
Список участников семинара-совещания	86
Информационно-аналитический материал "К вопросу о реализации универсальных услуг связи"	88
Медиавстреча на тему "Реализация Федерального закона "О связи" 15 декабря 2005 года (Информация)	93
Заключение	94
<i>Приложение 1</i>	95
<i>Приложение 2</i>	95
<i>Приложение 3</i>	96
Контактная информация	101

КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ
Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям,
подкомиссия по связи
тел. 203-51-54
факс. 203-52-07
Адрес для писем:
103426, Москва, ул. Б. Дмитровка, д. 26, ком. 204
E-mail:
kem-kiss@council.gov.ru

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям

**О ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
"О СВЯЗИ"**

*Сборник
информационно-аналитических материалов*

Материалы представлены
Комиссией Совета Федерации
по естественным монополиям

Редактор *Н.В. Ильина*

Отпечатано в отделе автоматизированной подготовки документов
Управления информационного и документационного обеспечения
Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Тираж 100 экз. Заказ №