

СВЯЗЬ И ПРАВО: итоги 2019 года

Н.Коваленко, к.ю.н., партнер "Пепеляев Групп" / N.Kovalenko@pgplaw.ru,
А.Романова, помощник юриста "Пепеляев Групп"

УДК 346.7, DOI: 10.22184/2070-8963.2020.87.2.70.74

В правовом регулировании отрасли связи в 2019 году и начале 2020-го прослеживаются тенденции, заданные значительно раньше. Например, курс на ограничение иностранного влияния, доступность услуг связи для пользователей, развитие сетей 5G как неотъемлемого слагаемого задачи по цифровизации экономики.

ОГРАНИЧЕНИЕ ИНОСТРАННОГО ВЛИЯНИЯ

В 2019 году минимизация иностранного влияния и в некотором роде обеспечение государственной безопасности выразились в принятии ряда нормативных правовых актов: Федерального закона от 1 мая 2019 года № 90-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О связи" и Федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (далее – Закон о суверенном рунете); Постановления Правительства РФ от 28 мая 2019 года № 673 "О внесении изменений в правила хранения операторами связи текстовых сообщений пользователей услугами связи, голосовой информации, изображений, звуков, видео- и иных сообщений пользователей услугами связи"; Постановления Правительства РФ от 21 февраля 2019 года № 175 "О внесении изменений в Правила использования на территории Российской Федерации спутниковых сетей связи, находящихся под юрисдикцией иностранных государств".

Закон о суверенном рунете с 1 ноября 2019 года презюмировал создание в РФ национальной системы маршрутизации интернет-трафика для обеспечения надежной работы российского сегмента интернета в случаях сбоев или целенаправленного масштабного внешнего воздействия и невозможности подключения к зарубежным корневым сервисам. Законом установлен механизм, позволяющий при необходимости свести к минимуму передачу за рубеж данных, которыми обмениваются между собой российские пользователи.

На операторов связи возложен ряд новых обязательств. Каждый из них обязан установить

специальные технические средства противодействия угрозам на сетях связи и сообщить о месте их установки в Роскомнадзор. Закреплена обязанность безвозмездного предоставления таких средств операторам Роскомнадзором. Сети связи, на которые устанавливаются соответствующие технические средства, должны обеспечивать прохождение всего трафика сети оператора через технические средства противодействия угрозам. Операторы обязаны проходить учения¹ для получения практических навыков обеспечения устойчивой, безопасной и целостной работы российского сегмента интернета.

При возникновении внешних угроз² предусматривается централизованное управление сетью связи общего пользования Роскомнадзором, который наделяется правом передавать операторам обязательные для выполнения указания. При этом необходимо соблюдать правила маршрутизации

1 Постановление Правительства РФ от 12 октября 2019 года № 1316 "Об утверждении Положения о проведении учений по обеспечению устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и сети связи общего пользования".

2 Под угрозой безопасности функционирования на территории Российской Федерации сети "Интернет" и сети связи общего пользования понимается нарушение способности сети связи противостоять попыткам несанкционированного доступа к техническим и программным средствам сети связи общего пользования, преднамеренным дестабилизирующим внутренним или внешним информационным воздействиям, при которых нарушается функционирование сети связи общего пользования, а также воздействиям, связанным с распространением в сети "Интернет" информации, доступ к которой подлежит ограничению в соответствии с законодательством Российской Федерации. (Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2020 года № 127 "Об утверждении Правил централизованного управления сетью связи общего пользования").

сообщений электросвязи, если их получателем или отправителем является пользователь в РФ (в таких случаях запрещена отправка сообщений через зарубежные линии связи).

Очевидно, что реализация нововведений влечет за собой временные, финансовые и трудовые затраты для операторов. Получение необходимого оборудования у Роскомнадзора, утверждение с радиочастотной службой перечня лиц, допускаемых к его установке и обслуживанию, согласование технических условий и характеристик, необходимых для его эксплуатации, а также направление информации о местах установки таких технических средств противодействия угрозам, обязательное участие в плановых и внеплановых учениях, контроль соблюдения правил маршрутизации, – все это увеличивает нагрузку на бизнес.

Несоблюдение обязательных требований закона влечет за собой ответственность, вплоть до уголовной, а значит, игнорировать его требования (как это бывает в отсутствие законодательно установленной ответственности) без значительных рисков нельзя.

Не секрет, что суверенный рунет вызвал острые дискуссии, причем не только среди операторского сообщества, но и пользователей услугами связи. Возникли закономерные вопросы: будут ли услуги оказываться в том же объеме, а главное – сохранится ли их качество. Доводы, касающиеся изоляции от глобальной сети, блокировки всемирных социальных сетей и других социально значимых ресурсов, вызывают немало опасений. В интервью председатель Комитета Госдумы по информационной политике, информационным технологиям и связи Леонид Левин отметил, что цель законопроекта – не блокировка сервисов, не закрытие от мирового пространства, а, наоборот, создание резервной и независимой системы обеспечения доступности ресурсов сети Интернет для российских пользователей, повышающей надежность и качество услуг связи, чтобы вне зависимости от внешних или внутренних условий интернет был доступен в полном объеме российским гражданам. Будем надеяться, что новое регулирование не скажется на качестве услуг связи и будет отражать заявленные цели. Правительству РФ, Минкомсвязи и Роскомнадзору предстоит большая работа по подготовке недостающих документов, которые непосредственно повлияют на качество исполнения закона.

В рамках курса на ограничение иностранного влияния, а также во исполнение так называемого "Закона Яровой" Правительство РФ приняло **постановление, запрещающее операторам связи использовать для хранения сообщений оборудование, не**

имеющее подтверждения производства на территории РФ. Технические средства накопления информации, входящие в состав оборудования средств связи, также должны быть российскими и сертифицированными. Постановление вступило в силу 7 июня 2019 года. В пояснительной записке к нему отмечается, что принятие нормы направлено на обеспечение информационной безопасности российской инфраструктуры связи в условиях санкционной политики западных стран и компьютерных атак с использованием уязвимостей иностранного оборудования.

С одной стороны, документ предусматривает обеспечение государственной безопасности, поддержку отечественных производителей средств хранения данных, а с другой, конечно, ограничивает выбор производителей и увеличивает расходы операторов связи на внедрение российского оборудования. Нередки случаи, когда иностранные решения стоят дешевле или отечественные их аналоги отсутствуют. Кроме того, операторам придется изменять настройки программного обеспечения, что также требует дополнительных затрат.

Правительство РФ приняло **постановление, вносящее изменения в деятельность российских операторов, использующих спутниковые сети связи, находящиеся под юрисдикцией иностранных государств.**

С 26 августа 2019 года российский оператор, использующий любую иностранную спутниковую систему, обязан организовать пропуск трафика, исходящего от иностранных спутниковых абонентов, через российскую станцию сопряжения. Требование распространяется на все станции абонентов, с которыми у российских операторов не заключен договор об оказании услуг связи и которые находятся в роуминге на территории РФ.

Теперь для легального применения любой иностранной спутниковой системы российскому оператору необходимо получить соответствующее разрешение Госкомиссии по радиочастотам (ГКРЧ) на использование радиочастот. Разрешение будет выдано при условии предоставления ГКРЧ российским оператором признанных на международном уровне гарантий в форме соглашения, заключенного между ним и владельцем иностранной спутниковой системы, который, в свою очередь, должен получить от Минкомсвязи, Минобороны, ФСБ, ФСО согласие, подтверждающее, что система спутниковой связи не носит разведывательного характера и не представляет угрозу интересам общества, личности и Российской Федерации. В целом процедура согласования может занять более года.

По мнению Правительства РФ, регулирование направлено на предотвращение угроз национальной безопасности, обусловленных использованием зарубежных спутниковых систем связи и доступа в сеть Интернет на территории России.

РАСШИРЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ОБЩЕДОСТУПНЫХ КАНАЛОВ ИЛИ "ЗАКОН О 22-Й КНОПКЕ"

Федеральный закон "О связи" обязывает операторов, оказывающих услуги связи для целей телевизионного или радиовещания на основании лицензии, транслировать обязательные общероссийские общедоступные телеканалы (далее – ООТ) без взимания платы с абонентов, без заключения с вещателями ООТ договоров и без взимания с них платы (п. 4 ст. 46).

В настоящее время действуют первый и второй мультиплексы. Входящие в них ООТ транслируются на безвозмездной основе на всей территории РФ. Список ООТ был дополнен региональным каналом для каждого субъекта. За таким телеканалом закреплена позиция 21.

Вступивший в силу 7 июня 2019 года "Закон о 22-й кнопке" расширил перечень ООТ, добавив муниципальные каналы и зафиксировал для них позицию 22, что стало логичным продолжением инициативы "Закона о 21-й кнопке". Теперь оператор обязан транслировать на территории муниципального образования муниципальный обязательный общедоступный телеканал (далее – МОТ), который определяется решением соответствующего муниципального образования. Включение такого канала, освещающего региональные новости, в обязательную сетку вещания осуществляется для абонентов на безвозмездной основе.

В дополнение к закону разработаны Правила³ трансляции МОТ, согласно которым в случае технической невозможности транслировать канал на позиции 22 оператор обязан использовать иную позицию (за исключением 1-21) до момента модернизации своих сетей. В такой ситуации оператор уведомляет вещателей МОТ об отсутствии у него технической возможности и о размере расходов на соответствующую модернизацию.

3 Постановление Правительства РФ от 10 декабря 2019 № 1631 "Об утверждении Правил трансляции муниципального обязательного общедоступного телеканала оператором обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов (кроме оператора, осуществляющего трансляцию обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов с использованием сетей спутникового телерадиовещания) в эксплуатируемых им сетях связи на территории соответствующего муниципального образования на 22 позиции".

При этом в Правилах закреплено право (а не обязанность) вещателей компенсировать модернизацию сетей. Предусмотрено заключение договора между вещателем МОТ и оператором в соответствии с гражданским законодательством РФ.

Получается, что оператору, обязанному транслировать МОТ на позиции 22, придется выделить из своего бюджета средства на создание технических условий для выполнения требований Закона "О связи" в случае отказа вещателя МОТ компенсировать расходы.

ОТМЕНА НАЦИОНАЛЬНОГО И ВНУТРИСЕТЕВОГО РОУМИНГА

В числе значимых событий 2019 года – отмена национального и внутрисетевого роуминга. Принятию этого решения предшествовали многолетние экспертные обсуждения. Попытки законодательно урегулировать вопрос предпринимались в 2012 году, однако безрезультатно – дальше внесения законопроекта дело не продвинулось. В 2017–2018 годах инициатива урегулирования вопроса о роуминге находила отражение в постановлениях и предписаниях ФАС России. Исполняя предписания ФАС о недопустимости установления разных тарифов на услуги сотовой связи в домашнем регионе и поездках по России, операторы фактически не взимали плату за роуминг уже с августа 2018-го, а к концу того же года за решение вопроса об отмене роуминга взялись законодатели. Так, под занавес 2018 года Президент РФ подписал Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 527-ФЗ "О внесении изменений в ст. 46 и 54 Федерального закона "О связи", устанавливающий "одинаковые условия оказания услуг подвижной радиотелефонной связи каждому абоненту, независимо от того, находится ли абонент в пределах территории субъекта РФ, указанной в решении о выделении такому оператору связи ресурса нумерации, включающего в себя выделенный абоненту абонентский номер, или за пределами указанной территории". Постановлением Правительства РФ от 27 мая 2019 года № 665 "О внесении изменения в Правила оказания услуг телефонной связи" была поставлена точка в процедуре отмены внутрисетевого роуминга.

Согласно утвержденным документам, стоимость услуг связи теперь не зависит от региона, в котором находится абонент. Сотовые операторы взимают плату только в том случае, если абонент находится за пределами страны. В настоящее время законодательно закреплены бесплатные входящие звонки на всей территории России, включая Республику Крым.

НОВЕЛЛЫ ОТ РЕГУЛЯТОРА

В целях повышения эффективности государственного контроля были приняты межотраслевые приказы об утверждении административных регламентов, регулирующих деятельность Роскомнадзора:

- по осуществлению контроля за выполнением правил присоединения сетей электросвязи к сети связи общего пользования⁴;
- оказанию государственной услуги по рассмотрению обращений операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и взаимодействия операторов связи, принятию по ним решений и выдаче предписаний в соответствии с федеральным законом⁵;

- осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра, порядка, требований и условий, относящихся к использованию РЭС и ВЧУ⁶.

В приказах описываются предмет регулирования, перечень полномочий, права и обязанности должностных лиц и территориальных органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) за соблюдением Правил и оказывающих государственные услуги по присвоению радиочастот. Предусмотрены также права и обязанности лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль (оказывается

сетей электросвязи и взаимодействия операторов связи, принятию по ним решений и выдаче предписаний в соответствии с федеральным законом" (зарегистрирован в Минюсте России 13 августа 2019 года № 55585). Начало действия документа – 25 августа 2019 года.

- 6 Приказ Роскомнадзора от 18 марта 2019 года № 52 "Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля" (зарегистрирован в Минюсте России 13 августа 2019 года № 55584). Начало действия документа – 25 августа 2019 года.

- 4 Приказ Роскомнадзора от 31 октября 2018 года № 160 "Об утверждении Административного регламента осуществления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственного контроля (надзора) за выполнением правил присоединения сетей электросвязи к сети связи общего пользования, в том числе условий присоединения" (зарегистрирован в Минюсте России 1 апреля 2019 года № 54231). Начало действия документа – 13 апреля 2019 года.
- 5 Приказ Роскомнадзора от 4 марта 2019 года № 43 "Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по рассмотрению обращений операторов связи по вопросам присоединения

KIOSH

10-я Юбилейная Казахстанская
Международная Конференция
и Выставка

ПО ОХРАНЕ ТРУДА И ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

20-22 мая 2020

Нур-Султан, Казахстан

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПАРТНЕР

МЦФЭР-Казахстан

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПАРТНЕР

Министерство труда и социальной
защиты населения Республики Казахстан

ОРГАНИЗАТОРЫ

Итека
тел.: +7 727 258 34 34;
e-mail: raushan.massimova@iteca.kz

государственная услуга). Определены результат осуществления государственного контроля / оказания государственной услуги и принятие мер (в том числе административная ответственность за выявленные нарушения). Предусматривается процедура проверок, как плановых, так и внеплановых, с целью выявления нарушений соблюдения законодательства в сфере связи, их сроки и основания проведения. Приказами установлен также порядок обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц и территориальных органов.

Приказы об утверждении административных регламентов направлены на усиление мер соблюдения законодательства в сфере связи вносят ясность в деятельность Роскомнадзора и его территориальных подразделений по осуществлению государственных функций. Издание приказов дает как бизнесу, так и гражданам нормативную базу для осуществления контроля за процедурами рассмотрения их документов и обращений, а также за соблюдением прозрачности в действиях надзорного органа.

Сети связи пятого поколения (5G)

Главный итог 2019 года в части развития сетей связи пятого поколения – пилотные запуски 5G в российских регионах. Так, решением ГКРЧ от 25 июля 2019 года № 19-51-01 были выделены полосы радиочастот в диапазонах 4 800–4 990 МГц и 25,25–29,5 ГГц для пользования радиоэлектронными средствами сетей связи пятого поколения в рамках пилотных зон в целях проведения научных, исследовательских, опытных, экспериментальных и конструкторских работ в определенных местах, установленных данным решением.

Очевидно, что выделение диапазона радиочастот под пилотные проекты – шаг к развитию отрасли и рынка, поскольку в рамках "тестового режима" осуществляется поиск ключевых сервисов и решений, необходимых для построения в будущем коммерческих сетей 5G.

Однако этого недостаточно для обеспечения устойчивого покрытия 5G на всей территории Российской Федерации. Так, актуальными и нерешенными, по состоянию на I квартал 2020 года, остаются вопросы о распределении частот и согласовании финальной версии Концепции создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации.

Тема выделения радиочастот в приемлемом диапазоне, необходимом для развития сетей 5G, обсуждалась на протяжении длительного времени, финальное решение до сих пор не принято. Для бизнеса не ясны перспективы, связанные с отсутствием возможности использования радиочастот в диапазоне

3,4–3,8 ГГц, требуемых для устойчивого покрытия 5G и развертывания коммерческих сетей.

Не урегулирован также вопрос с Концепцией 5G, которая должна составить основу создания, развития и использования сети, закрепить организационные моменты.

Остается надеяться, что в ближайшее время будут согласованы все нюансы, при утверждении упомянутых документов будет учтено мнение отрасли, удастся обеспечить повсеместный доступ к высокоскоростному интернету, и в скором времени начнется эксплуатация сетей связи пятого поколения.

В заключение отметим, что законодательная деятельность в области регулирования телеком-отрасли продолжается. На сегодняшний день существует ряд инициатив, облеченных в законопроекты или разрабатываемых, отражающих текущие и будущие тенденции, которые способствуют развитию отрасли связи. Например, законопроект № 891465-7 предоставляет возможность заключения договора об оказании услуг связи с помощью биометрии через интернет.

Некоторые законопроекты/идеи будущего регулирования сопряжены с наложением на участников рынка связи дополнительных обязательств и затрат. В частности, 12 ноября 2019 года Госдума приняла в первом чтении законопроект № 759960-7, устанавливающий для целей распространения ОООН в интернете обязанность вещателей заключить договор с уполномоченной Роскомнадзором организацией, через сайт которой будет осуществляться распространение. Для владельцев информационных ресурсов предусмотрена обязанность заключения договора с вещателями и той же уполномоченной организацией, включая обязательное условие использования программного обеспечения уполномоченной организации.

В стадии разработки нормативный правовой акт (постановление Правительства или закон о внесении изменений в ФЗ о связи – пока не понятно) о доступном интернете, предполагающий бесплатный для абонентов доступ к социально значимым интернет-ресурсам. Уже сейчас возникла масса вопросов, связанных с тем, как выделять из общего трафика трафик, идущий к социально значимым интернет-ресурсам, какие ресурсы считать значимыми (работчики не исключают возможности включения в этот список социальных сетей), как урегулировать налоговые нюансы, касающиеся последствий и рисков предоставления безвозмездных услуг, и др.

Надеемся, что ко времени подведения итогов текущего года будет больше ясности в вопросах правового регулирования отрасли. ■