



Ассоциация Телекоммуникационных Операторов (АСТО)
191036, Санкт-Петербург, ул. Гончарная, д.13А, пом. 12-Н, оф.214
тел. +7 (812) 670 06 97, <https://asstelecom.ru/>

Председателю Правительства Российской Федерации
Михаилу Владимировичу Мишустину

103274, г. Москва, Краснопресненская наб., д.2

от Ассоциации Телекоммуникационных Операторов (ОГРН 1197800003961)
в лице директора Леонтьева А.В.

191036, г. Санкт-Петербург, ул. Гончарная, д.11,
пом. 12-Н, оф. 214
тел: +7-812-6700697; asstelecom@gmail.com

Уважаемый Михаил Владимирович!

В настоящий момент происходит публичное обсуждение законопроекта “О внесении изменений в статью 54 Федерального закона О связи” (адрес страницы проекта: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=101646>), который планируется внести от имени Правительства РФ на рассмотрение Федерального Собрания РФ (далее - Законопроект).

Избранный авторами Законопроекта путь реализации задачи предоставления гражданам РФ бесплатного доступа к социально значимым сайтам создает ряд юридических парадоксов. Их законодательное закрепление приведет лишь к проблемам для операторов связи, но не позволит реализовать обозначенную задачу.

1.

Положения Законопроекта вменяют операторам связи обязанность не взимать деньги за услугу “по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в части предоставления доступа к включенным в реестр общественным и государственным сайтам и информационным системам” (далее - услуга бесплатного доступа к сайтам реестра). Услуга предоставляется “вне зависимости от состояния расчетов между оператором связи и абонентом-гражданином, но при условии наличия действующего договора между абонентом-гражданином и оператором связи”.

Требование признавать договор оказания услуг связи действующим вне зависимости от состояния расчетов между абонентом и оператором находится в противоречии с положениями отраслевого законодательства и Гражданским кодексом РФ. Статья 44 ФЗ «О связи» и Правила оказания услуг связи по передачи данных диктуют, что при отсутствии оплаты услуг абонентом в течении 6 месяцев “оператор связи в одностороннем порядке вправе расторгнуть договор”. Статья 782 Гражданского кодекса РФ дает оператору право в одностороннем порядке в любой момент прекратить исполнение обязанностей по договору; совершая данный шаг в момент приостановления оказания услуг (вследствие отсутствия оплаты услуг абонентом), оператор не должен возмещать убытки от прекращения оказания услуги.

Таким образом, зафиксированное в Законопроекте основание для оказания услуги бесплатного доступа к сайтам реестра “при условии наличия действующего договора” имеет очень короткий срок жизни без одновременного предоставления

абоненту-гражданину услуги доступа к сети Интернет - от 6 месяцев до 1 месяца в зависимости от позиции оператора. Общественная польза от такого нововведения представляется малозначительной.

2.

Цель Законопроекта - реализовать бесплатный доступ к социально значимым сайтам - подразумевает необходимость как минимум общего определения тематики и содержания сайтов, которые будут доступны для бесплатного просмотра. Однако, в тексте Законопроекта этого нет. В законопроекте указано, что *“порядок формирования, ведения и использования соответствующего реестра ... определяются Правительством Российской Федерации”*, и одновременно - что данный порядок должен учитывать, что *“критерии определения объектов реестра”* устанавливает *“экспертный совет при федеральном органе исполнительной власти в области связи, который самостоятельно утверждает положение о порядке своей деятельности”*. Множественность критериев без каких-либо уточнений об их свойствах позволяет экспертному совету Минкомсвязи помещать в реестр любые сайты сети Интернет.

Отказ от закрепления в законе основных критериев и требований к сайтам сети Интернет, доступ к которым будет бесплатным для абонентов-граждан, - это решение с высокими рисками разрушительных последствий для рынка связи. Среди абонентов операторов связи всегда была, есть, и, по всей видимости, будет существенная доля пользователей услуг доступа к сети Интернет (более 50%), чьи потребности в использовании сети Интернет на 90% обеспечиваются 10-20 ресурсами мировой сети. В случае включения этих ресурсов в реестр ресурсов, доступ к которым должен предоставляться бесплатно, указанная доля абонентов с высокой степенью вероятности откажется от использования платных услуг доступа к сети Интернет. При этом, переход даже 20% абонентов на бесплатную услугу - это большая вероятность банкротства оператора связи, если только оператор не реализует существенное повышение стоимости услуг доступа к сети Интернет.

Конституционный суд РФ в ряде определений четко обозначил базовое требование к законодательным изменениям, которые ограничивают основные права (в число которых входит и право на свободу экономической деятельности) ради публичных интересов: *“Норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения”* (из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. N 15-П). Зафиксированный в законопроекте отказ от четких и ясных критериев определения сайтов сети Интернет, доступ к которым операторы связи должны предоставлять бесплатно, есть явное и однозначное нарушение указанных принципов.

3.

Наряду с приведенными выше фундаментальными недочетами Законопроекта, укажем еще на ряд положений, которые являются непродуманными и/или явно избыточными.

3.1 В законопроекте приведено уточнение, о необходимости соответствия качества вводимой услуги бесплатного доступа к сайтам реестра *“качеству, аналогичному для услуг такого оператора связи по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» за плату”*. Данное требование нуждается в конкретизации, о каких именно показателях качества идет

речь. Операторы фиксированной связи имеют несколько услуг по предоставлению доступа к сети Интернет, отличающихся друг от друга показателем, который согласно принятым ГОСТам, является показателем качества. А именно, показателем “скорость доступа” или “скорость передачи данных”.

3.2 В Законопроекте приведено уточнение, что *“идентификации абонента-гражданина”* при оказании вводимой услуги должна происходить *“посредством федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации...”*. Данное уточнение избыточно, особенно при зафиксированном положении, что условием предоставления услуги бесплатного доступа к сайтам реестра является наличие договора. Заключая с абонентом договор оказания услуг связи, оператор получает необходимые сведения об абоненте (в том числе и гражданство) и реализует возможность автоматической идентификации абонента (через идентификацию абонентского оборудования). Дублирование данного действия - это дополнительные расходы для оператора, ничем не обоснованные.

3.3 Явно ошибочно определена степень регулирующего воздействия данного законопроекта. Согласно Постановлению Правительства РФ от 17.12.2012 №1318 проекты нормативных актов содержащих “положения, устанавливающие ранее не предусмотренные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности” должны иметь “высокую” степень регулирующего воздействия. Положения законопроекта по созданию новой услуги, за оказание которой запрещено взимать плату, - новая обязанность для операторов связи, следовательно законопроект имеет высокую степень регулирующего воздействия.

Существует более эффективный путь достижения цели законопроекта (реализовать бесплатный доступ к социально значимым сайтам), без введения в статью 54 ФЗ “О связи” предлагаемых Законопроектом положений, которые явно противоречат существующему законодательству и сложны в реализации.

А именно, с помощью использования уже созданной государством и функционирующей Единой сети передачи данных (ЕСПД) - сети магистральных каналов передачи данных с узлами доступа в административных центрах субъектов Российской Федерации. Данная сеть в настоящий момент используется для передачи информации федеральными органами исполнительной власти, при этом ее назначение и запланированные возможности много шире. Согласно описанию Минкомсвязи, ЕСПД призвана создать условия, обеспечивающие цифровое равенство качества и количества телекоммуникационных и электронных государственных услуг гражданам РФ на всей территории страны.

Закрепив обязательство операторов связи осуществить присоединения к ближайшим узлам ЕСПД (путем внесения изменений в статьи 45 и 46 ФЗ “О связи”) и аналогичное требование для сайтов, включенных в реестр социально значимых, Правительство РФ создаст единую сеть доступа к социально-значимым сайтам. Предоставление операторам возможности взимать в рамках услуги доступа к социально значимым сайтам минимальной фиксированной платы за компенсацию расходов на содержание абонентской линии (равно как операторы услуг кабельного вещания сегодня взимают минимальную плату за содержание общедомовой антенны для обеспечения работы бесплатных общедоступных каналов), снимет все возможные противоречия в законодательстве. Услуга доступа к социально значимым сайтам будет



Ассоциация Телекоммуникационных Операторов (АСТО)
191036, Санкт-Петербург, ул. Гончарная, д.13А, пом. 12-Н, оф.214
тел. +7 (812) 670 06 97, <https://assntelecom.ru/>

практически бесплатной для абонентов, порядок доступа, и качество услуги будет устанавливаться оператором ЕСПД, под четким контролем Государства. Необходимое для реализации задачи развитие сети ЕСПД также приведет к увеличению и общей надежности Российского сегмента сети Интернет.

С учетом вышеизложенного, нам представляется уместным настаивать на необходимости отклонения данного Законопроекта. И разработке иного законопроекта, вносящего изменения в иные статьи ФЗ “О связи” (например, в статьи 45 и 46), которые бы позволили реализовать задачу организации бесплатного доступа к социально значимым сайтам.

Поэтому мы просим Вас отклонить законопроект “О внесении изменений в статью 54 Федерального закона О связи”. И дать поручение Минкомсвязи реализовать иной вариант решения задачи организации бесплатного доступа к социально значимым сайтам.

С уважением,
Директор Ассоциации
Телекоммуникационных Операторов


А.В. Леонтьев

