

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНФОКОММУНИКАЦИЙ В РОССИИ

© 2010 г. С.И. Семилетов¹

Обоснование необходимости изменения подходов регулирования правоотношений. Появившиеся в XIX в. на базе технических достижений того времени новые виды связных коммуникаций (электросвязные телекоммуникации, в частности проводная телеграфия, телефония, радиотелефония и пр.) вплоть до конца XX в. в своем развитии всегда отличались дефицитом каналов и линий связи, недостаточной пропускной способностью и охватом абонентов удаленных и труднодоступных населенных пунктов. Соединение осуществлялось на основе управления и переключения коммутационными устройствами на аппаратном уровне и было основано на жесткой логике. Кроме того, приемлемое качество каналов и услуг в целом обеспечивалось за счет серьезных технических ухищрений, разработки жестких норм проектирования сетей и устройств.

Такие телекоммуникации представляют собой различные специализированные сети, которые ориентированы на передачу информации по отдельным определенным видам связи (телефон, телеграф).

С технической точки зрения возможность установления коммуникации в этих сетях была заложена в виде схемных решений в соответствующих коммутационных узлах – телефонных и телеграфных станциях, составлявших инфраструктуру таких сетей. Эти виды организации связи функционируют и сегодня.

С точки зрения особенностей ведения деятельности (бизнеса) по предоставлению связи для разных субъектов сама услуга связи (а именно – соединение и возможность передачи сообщений между различными субъектами, находящимися территориально в удаленных местах, разных населенных пунктах, государствах) представляет ценность, как таковая, которая имеет определенный коммерческий спрос у населения и иных субъектов.

Соответствующим образом развивалась как зарубежная телекоммуникационная отрасль, так и

русская. Одной из постоянных ее целей было стремление к ликвидации дефицита услуг связи путем неуклонного роста телефонизации населения и регионов прежде всего за счет концентрации ресурсов и планового развития инфраструктуры. Отношения регулировались, отталкиваясь от достигнутых технических решений и технологии реализации связи (фиксированная телефонная связь, затем подвижная мобильная связь).

С началом приватизации и переходом России на рыночную экономику в отрасли достаточно быстро сменилась организационно-правовая форма операторов связи, в то время как инфраструктура и экономика отрасли оставались прежними и менялись не так быстро.

По мнению А.Ю. Рокотяна, «оператор связи – он же и владелец сети, и продавец услуг, но услуги, правда, скорее “покупают” (поскольку дефицит), чем “продают”. Поэтому операторы связи могут себе позволить уделять маркетингу минимум внимания»². Он отмечает, что именно эти факторы привели к появлению национальных операторов-монополистов (сейчас, как правило, имеющих приставку “бывших”). И конкуренция, там где она возникала, имела в основном форму конкуренции инфраструктур. Операторы соревновались в территориально-географическом аспекте, эффективности эксплуатации (отсюда – более низкие цены), возможности обеспечить более высокое качество. Разнообразие услуг имело минимальное влияние на коммерческую успешность операторов связи. В рамках этой парадигмы отрасль жила более 100 лет.

Появлялись новые потребности – создавались новые специализированные сети по передаче данных. Совершенствовались системы передачи, менялась среда распространения сигналов, соответственно, увеличивалась пропускная способность линий связи. Появилась цифровая техника. Удалось повысить качество каналов, обеспечить большую гибкость коммутационных станций. На базе телефонной сети появилась возможность создать первый прообраз мультисервисной сети –

¹ Старший научный сотрудник сектора информационного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук.

² Рокотян А.Ю. От “телекома” к “инфокому”. Тракта о сдвиге парадигмы, бизнес-моделях и прочих заумных вещах. С. 8 // <http://iksmedia.ru/data/318/497/1236/Book.pdf>

многопрофильную сеть, к телефонной розетке подключили факс и модем.

Наряду с национальными операторами стали возникать небольшие телефонные и телеграфные компании, обслуживавшие отдельные регионы тем или иным видом связи, – локальные (обслуживавшие ограниченную территорию) и специализированные (ориентированные на определенный тип сервиса или клиентскую нишу). Среди специализированных операторов, выбравших в качестве поля деятельности радиотелефонию, возникли будущие гиганты, такие, например, как “Vodafone” или отечественные “Вымпелком”, МТС, “МегаФон”.

Кардинальные изменения в отрасли начались с развитием глобальной экономики и рынка. Появление и широкое развитие волоконно-оптических линий связи (ВОЛС) сняли проблему пропускной способности, удельная стоимость каналов упала многократно. Одновременное развитие микропроцессорной техники, стремительный рост их производительности, емкости памяти, удельное удешевление позволили создавать недорогие компактные устройства, имеющие колоссальную производительность.

Такие средства связи позволяют обрабатывать гигабитные информационные потоки и управлять ими уже не столько соединениями, сколько сеансами связи и передаваемыми командами. Все чаще вместо аппаратной коммутации используется программная маршрутизация с использованием дистанционно управляемых и программируемых коммутаторов, маршрутизаторов, шлюзов, серверов и прочих аппаратных устройств. В отличие от классических телефонных станций, в которых все устройства образуют единый и неразрывный комплекс, узел в современной сети связи набирается, как в конструкторе, из самостоятельных функциональных блоков, часто – разных производителей.

Важнейший сдвиг наметился в 80-х годах прошлого столетия в идеологии построения сетей. Концепция Интеллектуальных сетей связи (IN) провозгласила отделение логики формирования услуги от устройств коммутации, что в итоге привело к созданию протокола пакетной обработки и глобальной сети Интернет, произведя “революцию” с переходом в новое качество.

Лавинообразный рост мобильной связи разорвал привычную привязанность абонентского терминала к сетевой розетке. В довершение всего развитые страны закончили этап телефонизации – этап экстенсивного развития телекоммуникаци-

онных сетей. Пользователь привык к тому, что телефон у него всегда под рукой. Соответственно, в мире начала усиленно развиваться монополизация операторов связи, возникла конкурентная борьба операторов.

Таким образом, сетевые ресурсы стали качественными и достаточно дешевыми, отпала необходимость оптимизировать сеть связи под конкретный вид передаваемой информации – сложились предпосылки создания реальных мультисервисных сетей связи. Появились возможности строить сети, исходя не столько из оптимальности использования сетевых ресурсов, сколько на основе обеспечения гибкости, масштабируемости и удобства пользования. Все вместе это привело к существенному и качественному изменению архитектуры построения сетей. Сократилось количество уровней иерархии сетей, возникло множество путей передачи информации между источником и получателем. Услуги стали отделяться от телекоммуникационного оборудования и выделяться в самостоятельный уровень в сетевой архитектуре.

Отделение логики построения услуг от сети вызвало к жизни появление нового класса компаний – сервис-провайдеров. При этом все большую ценность у потребителя приобретает не само соединение и процесс передачи данных (собственно услуга связи), а сервис, доступ к которому становится возможен через потребление услуги связи.

В старой “телефонной” парадигме услуга и сеть были неразрывны и неотделимы – сама телефонная сеть обуславливала возможность оказания и содержание услуги телефонной связи. Операторы владели транспортной канальной инфраструктурой и имели возможность устанавливать связь и передавать сигналы (трафик), тем самым оказывая услуги только одной телефонной (или телеграфной) связи. В пакетной IP-сети услуга (например, web-серфинг, электронная почта или голосовая связь – VoIP) не зависит от транспортной сети и никак к ней не привязана.

Широкое распространение современной техники и информационных технологий, процессы интеграции и конвергенции сетей, ужесточение конкуренции привели к снижению потребительской ценности традиционных услуг связи. Лавинообразно стал расти спрос на сетевые интерактивные услуги. Потребителей-пользователей стали интересовать не столько собственно услуга связи, а те сервисы и их информационное содержание, которые отвечают потребностям конкретного пользователя сети. Соответственно, появились операторы, реализующие иные функции и бизнес-модели,

а коммуникационная отрасль приобрела новое качество.

Таким образом, в настоящее время *явственно стала обозначаться переходная эпоха – эпоха смены парадигмы и перехода от канальной телекоммуникационной идеологии к инфокоммуникационной*. Телекоммуникационное регулирование (родившееся в рамках старой системы) работает все хуже и хуже, количество проблем в отрасли связи, смежных отраслях с применением и использованием Интернета неуклонно нарастает. С развитием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), Интернета появляется все больше и больше “серых” и “черных” зон. Отношения субъектов, как правило, не вписываются в действующее законодательство, регулирующее как ИКТ в целом, так и телекоммуникации, и часто ему противоречат. *Причем существующее регулирование неадекватно не только в России, но и по всему миру. Действующее законодательство РФ о связи, построенное на технологическом принципе, когда регулирование осуществляется по видам связи (фиксированная, подвижная и т.п.), фактически зашло в тупик и не может корректно решать назревшие проблемы.*

В частности, даже принятие в 2003 г. последней редакции Федерального закона “О связи” и последовавшее затем принятие значительного количества подзаконных актов – постановлений Правительства РФ, приказов бывшего Мининформсвязи (Минкомсвязи) России не в состоянии решить нарастающие проблемы. В настоящее время в Госдуму внесен проект изменений и дополнений в Закон “О связи”, позволяющих снять некоторые барьеры, тормозящие развитие отрасли. Однако кардинально снять проблему перехода отрасли в новое качество эти поправки не в состоянии. Необходимо существенно изменить принципы и характер регулирования в инфокоммуникационной отрасли. В настоящее время создана рабочая группа АДЭ по подготовке концепции инфокоммуникационного регулирования, содействующей интеграции связи, вещания и информатизации, которая организована по инициативе заместителя министра связи и массовых коммуникаций РФ Н.С. Мардера³. В рамках работы в группе, возглавляемой И.О. Масленниковым, был выработан ряд отправных позиций. Сформулированы признаки происходящей смены парадигмы, свидетельствующие о том, что она действительно происходит, и дающие некоторое представление о содержании и направлении этих перемен.

³ В рабочей группе АДЭ участвует автор статьи.

Среди них:

1) появление, развитие и использование сети Интернет как:

всемирного глобального средства открытой и свободной коммуникации и массовой доступности (Сети сетей) на базе IP-технологий пакетной коммутации;

средства глобализации информационных ресурсов (баз и банков данных), их управления и обеспечения доступа к ним (которые постепенно становятся виртуальным “цифровым зеркалом” реального физического мира);

средства и глобальной среды обмена электронными документами;

инструмента и глобальной среды ведения бизнеса, “электронной” торговли, рекламы, в том числе средства ведения безналичных финансовых платежей и расчетов;

наднационального средства общения.

Следует отметить, что существенной особенностью Интернета является его во многом наднациональный характер при одновременной привязанности ряда базовых механизмов его функционирования по историческим причинам к национальным организациям США;

2) отделение сервисов от сети, т.е. услуг, оказываемых посредством сети от собственно классической услуги связи (транспорта сигналов);

3) мультисервисность (Voice is just another application). Услуга голосовой (в том числе телефонной) связи в пакетной IP-коммутации становится лишь одним из видов коммуникации и приложений наряду с такими известными приложениями, как электронная почта, службы коротких сообщений (ICQ), передача файлов (FTR), web-чатов, конференций и множества других сервисов, а не доминирующим (или единственным). Кроме того, услугу голосовой связи в IP-среде можно реализовать самыми разными способами. Сегодня “позвонить”, т.е. поговорить голосом, можно и по традиционному телефону, и по сотовому, и по IP-телефону, и по скайпу (Skype) и множеству его аналогов, и с помощью ICQ или Windows Messenger и их аналогов, а также множества иных средств передачи, встроенных в сетевые приложения;

4) изменение ряда былых понятий и содержания общепринятых отраслевых терминов в связи с бурным развитием ИКТ. Смысловое содержание, казалось бы, общепринятых терминов активно меняется, термины “плывут”. Например, такие термины, как “связь”, “трафик”, “оператор”

и многие другие, означают совсем не то же самое, что 20 лет назад. Соответственно, при разработке концепции регулирования этой области отношений необходимо провести огромную работу по разработке, согласованию и в последующем принятию легитимной терминологии;

5) в мире информационных технологий и строительства глобальных наднациональных пакетных сетей сложился иной подход к стандартизации, существенно отличающийся от действующей национальной системы разработки и принятия стандартов. Ныне в мире действует реальная глобальность межнациональных стандартов и механизмов их обеспечения, например стандарты Международного союза электросвязи (ITU) и Международных исследовательских центров по Интернет-технологиям (IETF и IRTF);

6) построение бизнеса на основе строительства виртуальных социальных сетей и оказания пользователям безвозмездных сетевых услуг на основе так называемой рекламной модели получения прибыли (по примеру построения бизнеса в средствах массового радиовещания и телевидения). При этом, как правило, возникает конфликт интересов между телекоммуникационными (телефонными) операторами и Интернет-компаниями. Особенность данного конфликта заключается в том, что ведущие Интернет-компании (“Google”, “Yahoo”, “Skype” и многие другие) построили очень эффективные бизнес-модели. Это практически отключило бывших монопольных операторов связи от своих источников доходов, сведя их роль к чисто транспортной, т.е. услуге по передаче данных (трафика), которая год от года дешевеет, а количество передаваемых потоков IP-пакетов неуклонно растёт;

7) возникновение и развитие иной технической и технологической инфраструктур сетей. На базе Интернета возникает и развивается иная, а то и совершенно новая система отношений между теми или иными субъектами. Все это вместе существенно усложняет системное взаимодействие участников коммуникаций как в отрасли, так и в обществе. Совершенно очевидно, что системная сложность возникающего инфокоммуникационного мира значительно выше, чем мира традиционных телекоммуникаций. Телеком является в каком-то смысле лишь небольшой частью инфокома, точно так же как классическая физика после смены парадигмы в физике в первой половине прошлого века составляет лишь часть физики современной, физики квантовой и релятивистской;

8) ИКТ прочно вошли, встроились и развиваются в системе государственного управления.

Органы государственной власти самого разного уровня в той или иной мере при реализации своих функций и полномочий уже сегодня широко используют сетевые ИКТ, реализуя модель так называемого электронного правительства, в том числе и в сфере организации предоставления и оказания хозяйствующим субъектам, гражданам и населению широкого спектра государственных сервисов и услуг.

С помощью новых средств и инструментов массовой коммуникации и Интернет органы государственной власти и бизнес через виртуальную среду могут и уже в той или иной степени решают и выполняют большой ряд социальных задач на качественно новом уровне. Например:

оказание государственных и негосударственных как массовых, так и индивидуальных услуг (информационного и реально значимого характера);

повышение эффективности государственного и негосударственного управления;

проведение опросов, выборов, референдумов и реализация иных механизмов осуществления публичного волеизъявления граждан и их избирательных прав;

осуществление общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и публичных должностных лиц;

обеспечение государственной, общественной и информационной безопасности.

Строительство “Электронной России” и информационного общества в рамках исполнения органами государственной власти всех уровней своих функций предусматривает оказание широкого спектра государственных услуг хозяйствующим субъектам, гражданам и населению посредством ИКТ. Соответственно, использование сетевых технологий и сети Интернет для решения указанных задач, в свою очередь, требует установления нормативных предписаний органам государственной власти по порядку взаимодействия с иными субъектами и урегулирования порядка предоставления государственных услуг.

Все эти обстоятельства диктуют необходимость в изменениях регулирования, а точнее, в переходе от сложившегося телекоммуникационного регулирования к инфокоммуникационному, которое в силу перечисленных выше причин найдет свое отражение и будет существенно отличаться от сложившихся отношений в отрасли телекоммуникаций. Регулирование этих возникающих и разви-

вающихся отношений – общая проблема, которую осознают в большинстве государств.

В настоящее время существующие в мире подходы к изменениям в регулировании делятся на три группы:

1. *Инфоком* – это улучшенный телеком, отличающийся от телекома тем, что в нем гораздо больше разнообразных услуг, которые делаются на базе IP-технологий, но по-прежнему бизнес-модель – традиционная операторская, унаследованная из былой эпохи и представлений коммутируемой связи (TDM), где взаимодействуют два участника отношений – абонент и оператор. Оператор владеет сетью связи и оказывает услуги связи. *Эта модель сегодня не работает и не может работать, хотя бы потому, что в ней нет сети Интернет и не зафиксировано отделение услуг от сети.*

2. Модель “технологической нейтральности”, в рамках которой существовавшие в телекоме услуги становятся “индифферентными” по отношению к технологии, на которой они базируются, а новые услуги не регулируются вовсе, потому что пока не известно, как их регулировать. Эта модель также плохо работает, потому что не учитывает реальности новых отношений и никак не включает их в себя. По этой модели фактически регулятор пытается подогнать складывающиеся новые отношения под действующие нормы старого телекоммуникационного регулирования, игнорирующие перемены и уже имеющиеся реальности. Все это в лучшем случае не мешает развитию, а в худшем (что более свойственно российской практике) создает непреодолимые, или коррупционные, препятствия.

3. Модель “битовой трубы” – представление, в соответствии с которым телекоммуникации (как сфера деятельности и рынок) редуцируются до передачи сигналов в виде битовых последовательностей, несущих информацию, безотносительно к содержанию этой передаваемой информации. В реальности такой подход фактически также игнорирует большую часть изменяющихся и возникающих новых отношений. Считается, что ими заниматься должен кто-то другой.

Общий и принципиальный недостаток этих подходов в том, что они игнорируют уже существующую реальность, в которой Интернет и IP-сервисы, процессы сращивания информационных технологий и коммуникаций развиваются сами по себе, вовлекая в орбиту своего развития все новые и новые традиционные области, зачастую радикально их ломая. Примеры – ценообразова-

ние на рынке дальней телефонной связи, Skype, цифровые медиа – музыка, видео, телекомьютинг и формы организации групповой работы, не зависящие от географического нахождения и непосредственного присутствия.

Эти подходы не дают описания и представления той новой действительности, в которой связь, ИКТ, средства массовой информации (вещание, ТВ, кабельное и спутниковое ТВ, массовые коммуникации, цифровые медиа, Интернет, СМИ) представляют собой нечто связанное и в каком-то смысле единое целое. Именно поэтому необходимо говорить и стремиться к построению такой системы регулирования, которая способствовала бы интеграции связи, ИКТ, вещания, ТВ и СМИ как отражение объективной реальности, наблюдаемого тренда, известного сегодня как *paradigm shift* (смена парадигмы в телекоме), “IP-перестройка”, переход из TDM в IP или превращение телекоммуникаций в инфокоммуникации.

Этот процесс уже сейчас составляет основное содержание событий в мире, стране, и в частности в экономике и государственном управлении. Он будет все более и более влиять и на все другие отрасли, экономику и организацию эффективного государственного управления РФ, меняя систему взаимодействия всех хозяйствующих субъектов, органов государственной власти, граждан и населения как по вертикали (административные и иные публичные отношения), так и по горизонтали (гражданские отношения).

Четкие предписания, регламентация прав, обязанностей и ответственности будут способствовать широкому проникновению ИКТ в экономику и установлению порядка взаимодействия не только субъектов самой отрасли связи, но и органов государственной власти и населения. Это позволит организовать эффективное взаимодействие между органами государственной власти, будет способствовать развитию новых возможностей последних по предоставлению и оказанию хозяйствующим субъектам, гражданам и населению широкого спектра уже имеющихся государственных сервисов и услуг на основе ИКТ.

Определение подходов и методология правового регулирования отношений в системе инфокоммуникаций. Принципиальным моментом в создании новой системы регулирования отношений в сфере инфокоммуникаций является формулирование цели, с помощью которой переход из TDM в IP сделать управляемым и неразрушающим. Это – важнейшая часть концепции новой системы регулирования. Собственно, переход представляет собой процесс объек-

тивно исторический, его отменить или затормозить невозможно. Гигантская энергия накопившихся противоречий может многое разрушить, если будет высвобождаться бесконтрольно и стихийно.

Цель такого регулирования – стимулировать и направлять огромное множество процессов, составляющих смену парадигмы, придать им осмысленность и упорядоченность. Такая система построения концепции регулирования множества взаимосвязанных (явно или неявно) инфокоммуникационных процессов и отношений в деятельности субъектов должна базироваться на весьма простой и общей модели инфокоммуникации, описывающей основные свойства и характеристики системы современных инфокоммуникаций и позволяющей моделировать бизнес-модели и бизнес-схемы, системы управления, имеющиеся и возможные (в ближайшем будущем) отношения субъектов, действующих в сети или взаимодействующих посредством сетей.

Модель должна быть построена в терминах инфокоммуникационного словаря, т.е. специально разработанного понятийного аппарата инфокоммуникации, единого для общетехнических специалистов, менеджмента, экономистов и юристов. Соответственно, необходимо сформулировать понятийный аппарат и составить инфокоммуникационный словарь.

Необходимо, далее, с помощью такой базовой инфокоммуникационной модели описать и классифицировать как уже сложившийся порядок взаимодействия субъектов и их правоотношения, так и складывающиеся или вновь зарождающиеся правоотношения во всех сферах, связанных с применением и использованием инфокоммуникации. На такой основе *можно будет строить и проигрывать модели правового регулирования, моделировать и выявлять направления регулирования и разработать концепцию правового регулирования всех этих отношений с формулированием конкретных рекомендаций и предложений по изменению действующего законодательства РФ вплоть до разработки конкретных проектов нормативных правовых актов.* Концепция должна учитывать опережающее развитие технических средств и технологий, возможность их корректного встраивания в систему регулирования, причем не только известных сегодня новейших разработок и технологий, но и тех, которые еще только будут разработаны.

Таким образом, система построения концепции регулирования множества явно или неявно взаимосвязанных инфокоммуникационных процессов

и отношений в деятельности субъектов методологически должна строиться и включать:

базовую инфокоммуникационную (И-) модель, структура которой должна быть достаточно общей и простой;

выработку комплексной модели правового регулирования отношений;

выработку понятийного аппарата инфокома и составление инфокоммуникационного словаря;

разработку концепции правового регулирования отношений в сфере инфокоммуникаций в Российской Федерации (итог работы).

Базовая инфокоммуникационная модель отношений как объект правового регулирования. Рабочей группой в качестве базовой инфокоммуникационной модели выбрана модель, состоящая из трех уровней:

транспортного – уровня сетевой инфраструктуры – транзитного и доступа – уровня, отвечающего за перенос сигналов (трафика);

сервисного – уровня сервисной инфраструктуры, отвечающего за формирование, поддержку и оказание инфокоммуникационных услуг;

контентного – уровня, отвечающего за содержание коммуникаций.

Коммуникация происходит на всех трех уровнях модели. Транспортный уровень обеспечивает возможность коммуникации, сервисный – создает конкретные условия для коммуникации и обеспечивает конкретные формы ее проведения, контентный – это содержательное представление коммуникации, ее контент-содержание и смысл.

Абонент, или пользователь (потребитель), имеет дело со всеми тремя уровнями. На транспортном он получает доступ к сети, на сервисном – услугу на безвозмездной или возмездной основе, на контентном – потребляет контент. Классическая голосовая (телефонная) коммуникация в рамках этой модели декомпозируется на три составляющие: на транспортном уровне – перенос кодированного сигнала речи в цифровом виде, на сервисном – установление соединения, кодирование и декодирование речи (ТФОП, Skype etc), на контентном – сам разговор, его содержание и смысл.

Операторов теперь необходимо классифицировать по иным признакам. Операторские компании по тому, на чем они строят свою деятельность и стратегию, стало возможным разделить на следующие классы:

операторы магистральной инфраструктуры (в масштабах населенного пункта, региона, страны, континента, глобальные);

операторы инфраструктуры доступа (кабельной, радио, для фиксированной или мобильной связи);

сервис-провайдеры (операторы, ориентированные на клиентское обслуживание, а не на инфраструктуру);

контент-провайдеры (поставщики и агрегаторы контента).

Модель правового регулирования. Для построения в общем виде модели правового регулирования в переходный период необходимо сформулировать и определить:

цели регулирования;

предмет регулирования и сферу применения;

принципы регулирования;

описание (модель) инфокоммуникационных отношений, ориентированное по уровням базовой модели;

методы регулирования.

Рассмотрение указанного перечня позволяет наполнить его позиции определенным содержанием.

1. Цели регулирования на переходный период:

стимулирование и ускорение в Российской Федерации перестройки отрасли связи на IP-технологии пакетной коммутации (из TDM в IP);

обеспечение управляемости перестройки и неразрушающих процессов такого перехода;

обеспечение порядка оказания государственных и негосударственных сетевых сервисов и услуг;

строительство виртуальной доверенной среды юридически значимыми электронными документами и организация единой системы оборота, гарантированной государством и подконтрольной ему;

обеспечение порядка дистанционного заключения и оформления гражданско-правовых сделок по оказанию сетевых сервисов и услуг и порядка их оплаты и реализации;

обеспечение сетевых механизмов защиты прав потребителей, интересов государства и общества.

2. Предмет и сфера применения регулирования:

отношения (легализация терминов, права и их ограничения, обязанности, ответственность) субъектов, возникающие по поводу обеспечения и поддержки сетевых сервисов, их содержания (контента) и оказания услуг, порядка оформления и реализации услуг и государственных услуг (в том числе посредством применения дистанционных процедур их электронного оформления и совершения), включая обмен электронными документами и иной с ними связанной деятельности и действий на основе информационно-коммуникационных средств и IP-технологий, образующих сферу инфокоммуникаций;

регулирование осуществляется на всей территории Российской Федерации, а также может применяться к отношениям, когда одной из сторон являются субъекты других государств или если сторона (потребитель услуги), являясь резидентом Российской Федерации, потребляет услугу вне юрисдикции Российской Федерации.

3. Принципы регулирования:

главенство правового регулирования общественных отношений на основе соблюдения законности;

устранение административных барьеров и создание условий для развития конкуренции;

гарантия свободного присоединения к сетям и пропуска трафика;

упрощение и унификация лицензионно-разрешительных процедур;

распределение, доступ и использование ограниченных ресурсов на основе открытых конкурсов;

технологическая нейтральность.

Указанные направления должны разрабатываться одновременно и параллельно, поскольку все они содержательно взаимосвязаны.

Перспектива и планирование процессов изменения законодательства. Следует учитывать, что переход от канальной парадигмы к пакетной (из TDM в IP) невозможен как разовая акция. Это займет заметное время (надо полагать, не один десяток лет). Для того чтобы такой переход был управляемым и шел под контролем, его нужно разбить на ряд этапов и по каждому разработать модель регулирования, которая должна решать определенную задачу в рамках движения к одной цели.

Представляется, что процесс перехода необходимо разбить на три этапа с реализацией следующих трех моделей регулирования:

ближняя (3–5 лет). Главная задача – переход в рамках отрасли от старых, чисто телефонных принципов регулирования и понятий (архитектурная иерархия, присоединение, пропуск трафика) к новым, пакетным, реальная технологическая нейтральность; переход в понятийном аппарате к мультисервисным сетям и деление операторов связи (передачи трафика) и операторов услуг (сервисов); определение принципов регулирования сервисного уровня, уточнение предмета и сферы регулирования, строительство в России государственной доверенной открытой сети (параллельной сети Интернет) Федернет.

Итог – *разработка и принятие федерального закона “Об инфокоммуникациях”; разработка обоснования и развертывание в России государственной доверенной открытой сети Федернет;*

среднесрочная (5–10 лет). Главная задача – включение в модель регулирования феномена Интернет (инструмент, средство и виртуальная среда), государственных услуг, расширение субъектного состава и сферы регулирования, интеграция связи, вещания, телевидения и иных СМИ.

Итог – *разработка и принятие Коммуникационного кодекса; широкое развертывание государственных и негосударственных услуг на основе сети Федернет;*

дальняя (10–20 лет). Главная задача – создание общей (объемлющей, рамочной) регуляторной модели массовой коммуникации и строительство в Российской Федерации гражданского информационного общества.

Возможный итог – *разработка и принятие Информационного кодекса.*

В ближайшей перспективе – необходимость разработки и принятия федерального закона “Об инфокоммуникациях”. На первом этапе необходимо разработать проект и принять федеральный закон “Об инфокоммуникациях”, внести ряд изменений и дополнений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и защите информации”. В случае, если не будет отменен Федеральный закон “О связи”, увязать его нормы с законом “Об инфокоммуникациях”. Назрела также необходимость внесения в Гражданский кодекс РФ отдельного параграфа в гл. 39, регулиующую рамки оказания нематериальных инфокоммуникационных услуг (по типу § 6 “Энергоснабжение” гл. 30 ГК РФ).

Взаимоотношения между операторами и другими участниками рынка (сервис-провайдерами, контент-провайдерами, банками, владельцами инфраструктуры и всеми теми, от кого зависит оказание

услуг), а также порядок взаиморасчетов должны регулироваться прежде всего дополненным ГК РФ и специальным федеральным законом, а не многочисленными подзаконными актами. Последние должны быть увязаны и согласованы с Уголовным, Градостроительным, Земельным кодексами, Кодексом РФ об административных правонарушениях, антимонопольным законодательством и другими нормативными правовыми актами РФ.

Кроме того, *следует учитывать и тот факт, что уже существующие многообразные отношения в сфере инфокоммуникаций подпадают не только под гражданские правоотношения (частное право), но и под публичные, в частности административные правоотношения.*

В первом случае это прежде всего отношения между пользователем услуги связи, доступа или сервиса, т.е. в широком смысле – инфокоммуникационной услуги. Данные отношения охватывают права сторон, их взаимные обязательства (включая порядок взаиморасчетов) и ответственность.

Во втором случае – порядок оказания государственных услуг, распределение ограниченных ресурсов (радиочастот, номерной базы, орбит геостационарных спутников связи и вещания и др.), а также обеспечение национальной безопасности и безопасности реализации прав граждан и организаций.

Следует учитывать объективные особенности оказания услуг в сфере инфокоммуникаций, когда конечный оператор, как правило, не является в классическом понимании исполнителем услуги, так как предоставляет конечному потребителю услуги (пользователю) всего лишь *конечный сборный информационный продукт*. В подготовке и оказании такого продукта и услуги может участвовать множество хозяйствующих субъектов, находящихся с последним в специфических с правовой точки зрения отношениях, когда отношения носят имущественный характер, но регулируются административно-правовыми методами.

При организации государственных сервисов и установлении порядка оказания публичных государственных услуг посредством инфокоммуникаций следует также учитывать их объективные особенности и специфичность, когда отношения носят публичный характер (и по теории должны оказываться безвозмездно), но оказываются на возмездной основе, а значит, регулируются гражданско-правовыми методами. Имеющаяся практика оказания государственных услуг в этой части сталкивается с рядом проблем и противоречий,

которые в рамках модели регулирования и разработки проекта закона необходимо будет решать.

В законе должны быть даны легальные формулировки терминов и нового понятийного аппарата инфокоммуникации, единого для общетехнических специалистов, менеджмента, экономистов и юристов. В частности, закон должен включать определения таких понятий, как “инфокоммуникация”, “мультисервисная сеть” (вместо сетей передачи данных), “оператор услуг” или “сервис-провайдер” (отделив их от транспортных операторов), а также ряд других определений необходимых терминов.

На первом этапе следует обосновать необходимость и заложить основу развертывания в РФ государственной доверенной федеральной открытой сети как альтернативы Интернету (но действующей параллельно). Такая открытая национальная IP-сеть (национальный сегмент или пространство), построенная на совокупности сетей операторов РФ и доверенной среды, должна функционировать параллельно сети Интернет, строиться и действовать на основании закона, быть подконтрольной государству и управляться им и в которой исключена анонимность.

Такую сеть целесообразно строить и развивать на основе государственной сети RSNет (Russian State Network). Правовая основа строительства этой сети заложена Указом Президента РФ “О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена” от 17 марта 2008 г.⁴ (в ред. от 21 октября 2008 г.). В соответствии с Указом Федеральной службе охраны поручено обеспечивать поддержание и развитие такого сегмента сети Интернет. Приказом ФСО РФ «Об утверждении Положения о сегменте информационно-телекоммуникационной сети Интернет для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 4 сентября 2009 г. сегменту информационно-телекоммуникационной сети Интернет для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации присвоено имя RSNет (Russian State Network). Этим же приказом утверждено Положение о сети RSNет.

В рамках RSNет предполагается создать национальную единую базу данных универсальных

идентификаторов (URI), как “корневых” идентификаторов органов государственной власти и местного самоуправления (в обязательном порядке), юридических и физических лиц, их ресурсов, сервисов и официальных электронных E-mail адресов с построением системы авторизации в сети абонентов – пользователей мобильных телефонов и их SIM-карт (ENUM). В такой доверенной среде, контролируемой государством, можно будет весьма просто организовать оборот и обмен юридически значимыми электронными документами, причем не только на основе использования электронной цифровой подписи (ЭЦП), но и без нее. Это очень важно, поскольку упрощает процедуры электронного обращения граждан и населения в органы государственной власти и местного самоуправления, реализацию указанными органами и другими субъектами государственных и иных услуг гражданам и населению, которая требует документального оформления, но такие электронные документы далеко не всегда необходимо и нужно защищать ЭЦП, ибо это достаточно затратно. Многие граждане – пользователи сети, а также малые предприятия, индивидуальные предприниматели и органы местного самоуправления еще очень долго будут не в состоянии или не будут иметь возможности использовать ЭЦП для подписания своих писем, запросов, деклараций и иных электронных документов.

В такой сети предоставляемые услуги гарантированы с установленным качеством, субъекты несут полную ответственность согласно действующему законодательству, а нарушения требований последнего сведены к минимуму, поскольку легко выявляются и всегда будут документироваться. RSNет – фактически форма реализации концепции “Электронной России” и информационного общества. Для государственных структур использование должно быть обязательным, для всех иных субъектов – добровольным. В то же время все иные субъекты (независимо от того, являются они пользователями сети или операторами-провайдерами услуг и контента) должны осознавать, что если они хотят использовать RSNет в своей деятельности, вступать в официальные отношения, контакты или переписку с иными субъектами – пользователями сети, получать и использовать в своей деятельности полученные электронные официальные ответы и документы, то эти субъекты должны официально пройти установленную процедуру регистрации в сети RSNет.

При ведении операторской деятельности в сети RSNет в части предложений по порядку лицензи-

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 12. Ст. 1110.

рования деятельности по оказанию услуг предполагается:

для мультисервисных операторов, не связанных необходимостью установки или аренды телекоммуникационного оборудования и использующих общесетевую систему идентификации, аутентификации и учета (AAA сервер RSNет), лицензии будут не нужны или будут носить уведомительный характер;

для мультисервисных операторов, связанных с необходимостью установки или аренды телекоммуникационного оборудования, предусмотреть порядок лицензирования, где условиями лицензии будут требования к соглашению между оператором (поставщиком) услуги и потребителем об уровне услуги и ответственности (SLA).

Регулирование предоставления услуг по “старым” схемам и технологиям через каналы

сети должно осуществляться в соответствии с порядком, установленным Федеральным законом “О связи” и подзаконными актами в его развитие. Это позволит на переходный период не рушить сложившихся отношений в части морально устаревающих, но еще действующих и эксплуатируемых сетей (с зонным принципом и пр.).

В табл. 1 даны сравнительные возможности Телекома, Интернета и RSNет.

На втором этапе следует изучить правоприменительную практику действия закона “Об информации, коммуникациях”, расширить субъектный состав (в первую очередь за счет расширения государственных сервисов и услуг) и включить в модель и предмет регулирования Интернета и все те виды деятельности субъектов, которые хорошо интегрируются в Интернет (радиовещание, телевидение и прочие СМИ), а также те отношения

Табл. 1

Показатели	Телеком	Интернет	RSNet
Способность сети к реализации разных видов сервиса	Моносервисность	Открытое множество сервисов	Открытое множество сервисов
Коммутация	Канальная (возможности развития исчерпаны)	Пакетная	Пакетная
Обеспечение качества передачи	Задача сети	Требуются усилия пользователя	Набор уровней качества передачи
Обеспечение качества услуги	Задача сети	Задача самой услуги (ее инфраструктуры)	Задача самой услуги (механизмов ее предоставления)
Нумерация абонентов (пользователей)	Территориальная	Экстерриториальная	Экстерриториальная
Идентификация	Идентификация абонентских окончаний с помощью системы нумерации (E.164)	Виртуальность, анонимность пользователей, у каждого сервиса – своя идентификация	Идентификация пользователей – задача сети
Гарантии сервиса	Есть	Отсутствуют или недостаточны	Есть
Ответственность	Взаимная ответственность сторон	Отсутствует	Взаимная ответственность сторон
Оборот юридически значимыми электронными документами	Нет	Ограничен, требуются усилия оператора и пользователя	Гарантируется, задача сети
Управление	Национальное	Отсутствие управления, только координационные наднациональные органы (в реальности подконтрольные США)	Национальное управление

субъектов, которые строятся или широко используют в своей деятельности или бизнесе Интернет и инфокоммуникации. Прежде всего это – отношения по поводу:

исполнения органами государственной власти всех уровней функции оказания гражданам и населению публичных государственных массовых и адресных услуг посредством виртуальной среды;

исполнения органами местного самоуправления функции оказания гражданам и населению публичных массовых и адресных услуг посредством виртуальной среды;

проведения опросов, выборов, референдумов и реализации иных механизмов осуществления публичного волеизъявления граждан и их избирательных прав;

осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и публичных должностных лиц;

установления единообразного порядка обмена электронными документами и признания их юридической силы на всех уровнях государственного управления и при взаимодействии органов государственной власти, местного самоуправления и судов с хозяйствующими субъектами, гражданами и населением;

обеспечения государственной, общественной и информационной безопасности (СОРМ, СПАМ и пр.);

оказания услуг для государственных и муниципальных нужд;

ведения общественными и некоммерческими организациями, иными субъектами, в том числе физическими лицами, деятельности по строительству социальных сетей и оказанию массовых и адресных услуг гражданам и населению посредством виртуальной среды на возмездной или безвозмездной основе;

порядка ведения электронной торговли, платежей и рекламной деятельности;

порядка досудебного разрешения конфликтов, механизмов обеспечения защиты прав потребителей и авторских прав.

По нашему мнению, такую модель регулирования вместо многочисленных и разрозненных нормативных правовых актов, отталкиваясь от опыта правоприменительной практики первого этапа и закона “Об инфокоммуникациях”, можно будет реализовать в виде федерального закона – Инфокоммуникационного кодекса РФ, увязанного с Гражданским и другими кодексами и законами Российской Федерации.

На третьем, долгосрочном, этапе на основе полученного опыта и общей всеобъемлющей регуляторной модели массовой коммуникации и строительства в РФ гражданского информационного общества необходимо разработать проект и принять Информационный кодекс РФ.