Минкомсвязь России

|  |
| --- |
| Об оценке регулирующего воздействия проекта акта |
| от 28 сентября 2015 г. № ДА-П12-17783 |

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона   
«О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»

Минэкономразвития России в соответствии с пунктом 26 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318 (далее – Правила), рассмотрело проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – проект акта), подготовленный и направленный для подготовки настоящего заключения Минкомсвязи России (далее – разработчик),   
и сообщает следующее.

Основанием для разработки проекта акта являются решения, зафиксированные в разделе II протокола заседания Правительственной комиссии по связи от 23 мая 2015 г. № 1.

По результатам рассмотрения проекта акта и сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия (далее – сводный отчет) установлено, что при подготовке проекта акта процедуры, предусмотренные пунктами 9 – 23 Правил, разработчиком соблюдены.

Проект акта направлен разработчиком для подготовки настоящего заключения впервые.

Разработчиком проведены публичные обсуждения уведомления о подготовке проекта акта в срок с 28 мая 2015 г. по 11 июня 2015 г., а также публичные обсуждения проекта акта и сводного отчета в срок с 17 июля 2015 г.   
по 14 сентября 2015 г.

Информация об оценке регулирующего воздействия проекта акта размещена разработчиком на официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://regulation.gov.ru>,   
ID проекта – 00/03-26272/05-15/4-18-4.

Пунктом 7 сводного отчета указано, что действие проекта акта будет распространяться на операторов связи и абонентов. Точная количественная оценка всех групп участников отношений разработчиком не приводится.

В целях подготовки настоящего заключения в соответствии с пунктом 28 Правил Минэкономразвития России проведены дополнительные публичные консультации по проекту акта с 1 октября 2015 г. по 7 октября 2015 г. В рамках публичных консультаций поступили предложения Российского союза промышленников и предпринимателей, Ассоциации региональных операторов связи, ПАО «Ростелеком», ОАО «Российские железные дороги»,   
ПАО «ВымпелКом», ПАО «МТС», ОАО МГТС, содержащие ряд замечаний и предложений, учтенные при подготовке настоящего заключения.

С учетом информации, представленной разработчиком, Минэкономразвития России обращает внимание на следующие риски в случае принятия предлагаемого регулирования.

1. По итогам рассмотрения статьи 1 проекта акта.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 проекта акта предлагается дополнить пункт 2 статьи 44 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон № 126) положением о том, что «Предоставление доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в общественных местах осуществляется после идентификации оператором связи пользователей услугами связи и используемого ими оконечного оборудования.

Предоставление безвозмездного доступа к информационно- телекоммуникационной сети «Интернет» в общественных местах абонентом – юридическим лицом (абонентом – индивидуальным предпринимателем) допускается при условии заключенного договора между оператором связи и таким абонентом об идентификации пользователей услугами связи и используемого ими оконечного оборудования в порядке, установленном в соответствии с абзацем вторым настоящего пункта.».

Вместе с тем формулировка второго абзаца указанного положения   
о предоставлении безвозмездного доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в общественных местах *абонентом* – юридическим лицом (*абонентом* – индивидуальным предпринимателем) при условии заключенного договора между оператором связи и таким абонентом об идентификации пользователей услугами связи и используемого ими оконечного оборудования, требует корректировки в силу следующих обстоятельств:

1.1. Предоставление доступа к информационно-телекоммуникационной сети является в соответствии со статьей 29 Закона № 126 лицензируемым видом деятельности и осуществляется оператором связи[[1]](#footnote-1). В отличие от оператора связи *абонент* не может являться лицом, предоставляющим такие услуги.

1.2. Учитывая, что деятельность по возмездному оказанию услуг связи является в соответствии со статьей 29 Закона № 126 лицензируемой деятельностью и осуществляется оператором связи на возмездной основе, введение термина «безвозмездные услуги связи» представляется нецелесообразным, так как, с одной стороны, абонент согласно изложенному в пункте 1.1. настоящего заключения замечанию не может являться лицом, оказывающим такие услуги, а с другой стороны установлением абонентом формальной платы за подключение дезавуирует предлагаемое регулирование, поскольку таким образом оно не будет формально распространяться на абонента.

1.3. В целях исключения неопределенности в регулировании, которая приведет к необоснованным правовым рискам для субъектов предпринимательской деятельности, требуется уточнить проектируемую норму в части применения понятия «общественное место». Отсутствие закрепленного в законе определения понятия «общественное место» или примеров, поясняющих его содержание, или определения по аналогии с термином «пункт коллективного доступа оператора связи» в Законе № 126, в практике правоприменения приведет к произвольному толкованию понятия по усмотрению государственных органов и органов местного самоуправления (их должностных лиц).

1.4. В отношении оконечного оборудования, применяемого пользователем для получения услуг связи, положение проектируемой статьи проекта акта содержит формулировку «используемое ими оконечное оборудование». Приведенная формулировка допускает разночтение в части того, какому субъекту принадлежит оборудование – конечному пользователю или абоненту – юридическому лицу.

С учетом целей регулирования и уже установленных норм о предоставлении списка лиц, имеющих доступ к оконечному оборудованию абонента-юридического лица, необходимо в явном виде указать, что такие пользователи применяют оконечное оборудование, не являющееся оборудованием абонента.

1.5 Условие об обязательном наличии между абонентом-юридическим лицом и оператором связи договора об идентификации пользователей требует уточнения. Данное условие не содержит указания, что абонент заключает договор об идентификации пользователей с тем оператором связи, который оказывает абоненту услуги связи (услуги доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»), а также не позволяет абоненту-юридическому лицу   
(абоненту-индивидуальному предпринимателю) реализовать идентификацию пользователей без заключения соответствующего договора с оператором связи, даже при наличии технической возможности.

С учетом вышеизложенного, предлагаемое регулирование нуждается в существенной доработке.

Также абзац третий проектируемой редакции пункта 2 статьи 44 Закона   
№ 126 предлагается исключить, так как при буквальном прочтении и при использовании терминологии, относящейся к лицензируемой деятельности оператора связи, адресатами проектируемых положений являются операторы связи, тем самым дублируются имеющиеся нормы об идентификации пользователей операторами связи в случае заключения срочного договора об оказании разовых услуг по передаче данных в пунктах коллективного доступа, чем создается нормативная коллизия и возникает противоречие между целями регулирования и его реализацией.

2. По итогам рассмотрения статьи 2 проекта акта.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 проекта акта предусматривается дополнение Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП) статьей 13.32, согласно которой устанавливается административная ответственность:

- за нарушение порядка идентификации пользователей услугами связи по передаче данных и предоставления доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и используемого ими оконечного оборудования;

- за организацию в общественных местах абонентом – юридическим лицом или абонентом – индивидуальным предпринимателем подключения к пользовательскому оборудованию (оконечному оборудованию), обеспечивающему доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» другим пользователям, без их идентификации и используемого ими пользовательского оборудования.

Правонарушение, на устранение которого направлена проектируемая статья 13.32 КоАП, предполагает, что в качестве ответственных субъектов могут выступать как абоненты-юридические лица, так и операторы связи. Однако в отношении операторов связи уже установлены нормы, предусматривающие административную ответственность за нарушение лицензионных условий   
(часть 3 статьи 14.1 КоАП). Так, лицензионным условием оказания услуг связи по передаче данных и телематических услуг связи является, в частности, оказание услуг в соответствии с Правилами оказания услуг связи, утвержденными Правительством Российской Федерации[[2]](#footnote-2).

Одновременно постановлениями Правительства Российской Федерации   
от 31 июля 2014 г. № 758 и от 12 августа 2014 г. № 801 в Правила оказания услуг связи внесены соответствующие изменения, устанавливающие требования по идентификации пользователей, которые операторы связи обязаны исполнять.

Таким образом, нарушение установленного порядка идентификации пользователей услугами связи, согласно действующему законодательству Российской Федерации, квалифицируется как нарушение лицензионных условий. Введение самостоятельного административного состава приведет к коллизии, а именно к привлечению оператора связи к двойной административной ответственности за одно и то же деяние.

При этом установление административной ответственности для абонента – юридического лица (индивидуального предпринимателя) представляется необоснованным, так как он, фактически, не является лицом, предоставляющим услуги доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и, следовательно, не может нести ответственность за невыполнение требований законодательства Российской Федерации, исполнение которых возложено на третьих лиц – операторов связи в рамках лицензионных условий.

Следовательно, введение административной ответственности предложенным в проекте акта способом представляется избыточным и необоснованным в условиях действующего регулирования, который не будет способствовать достижению заявленных в пояснительных материалах к проекту акта целям.

3. Проект акта и пояснительные материалы к нему не содержат информации, позволяющей сделать однозначный вывод о том, каким образом будет осуществляться контроль над соблюдением проектируемых норм, а также на какой федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации будут возлагаться полномочия по его осуществлению.

Указанное, в свою очередь, не позволяет сделать вывод о возможности реализации предлагаемого регулирования на практике.

Таким образом, считаем необходимым либо дополнить проект акта соответствующим положением, либо предоставить дополнительные обоснования по предполагаемому механизму контроля за соблюдением устанавливаемых требований.

На основе проведенной оценки регулирующего воздействия проекта акта Минэкономразвития России сделан вывод об отсутствии достаточного обоснования решения проблемы предложенным способом регулирования.

По результатам оценки регулирующего воздействия проекта акта может быть сделан вывод о наличии в проекте акта положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, а также способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

|  |  |
| --- | --- |
|  | О.В. Фомичев |

Исп.: С.К. Шубин

Тел. 8 (495) 650 87 00, доб. 2655

Департамент оценки регулирующего воздействия

1. Например, в соответствии с разделом XIV Перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации   
   от 18 февраля 2005 г. № 87 [↑](#footnote-ref-1)
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2007 г. № 575 «Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи», постановление Правительства Российской Федерации от 23 января 2006 г. № 32 «Об утверждении Правил оказания услуг связи по передаче данных» и иные аналогичные нормативные правовые акты в обозначенной сфере. [↑](#footnote-ref-2)