

Позиция
по вопросу о государственной экспертизе технических проектов сети
связи общего пользования
и
проекту федерального закона «О внесении изменений в ФЗ «О связи» в
части проведения государственной экспертизы технических проектов
сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования»)

В соответствии с протоколом оперативного совещания Совета Безопасности Российской Федерации от 11 января 2018 г. Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации поручено утвердить правила ввода в эксплуатацию объектов связи, предусматривающие государственную экспертизу проектов строительства сетей связи общего пользования (далее - поручение).

В целях выполнения указанного поручения Минцифрой России подготовлен и вынесен на общественное обсуждение проект федерального закона «О внесении изменений в ФЗ «О связи» в части проведения государственной экспертизы технических проектов сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования».

I.

По вопросу о государственной экспертизе технических проектов сети связи общего пользования (далее - госэкспертиза), отмечаем следующее:

1. В отрасли связи отсутствуют проблемы, для решения которых необходимо введение госэкспертизы.

До 2015 года госэкспертиза проводилась на основании приказов Мининформсвязи России (от 09.09.2003 № 113, от 22.07.2003 N 96). Многолетняя практика проведения госэкспертизы показала, что она приводила лишь к затягиванию процедуры ввода в эксплуатацию сетей связи до 1 года, задержке начала оказания услуг связи, финансовым затратам операторов связи (от 400 тыс. до нескольких миллионов рублей за проект).

В этой связи с 2015 года существовавшее ранее регулирование, предусматривающее проведение госэкспертизы было отменено и в настоящее время госэкспертиза не проводится.

При отсутствии обязательной госэкспертизы органами Роскомнадзора не зафиксировано ни одного случая сбоев по причине несоответствия сетей связи установленным требованиям, несоответствия проектной документации, несовместимости элементов инфраструктуры связи. При этом качество услуг связи не ухудшилось, количество предписаний со стороны регулятора, по вопросам эксплуатации сооружений связи, не увеличилось.

2. Созданная в последние годы нормативная правовая база и механизмы контроля исполнения её требований достаточны для

достижения целей обеспечения безопасности, устойчивости и надежности сетей связи, создания государственной системы мониторинга и управления сетью связи общего пользования.

Введение госэкспертизы в этих целях представляется избыточной.

Приказом Минкомсвязи России от 09.03.2017 N 101 "Об утверждении Требований к проектированию сетей электросвязи" установлено, что подготовка проектной документации заключается в разработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих целостность, устойчивость функционирования и безопасность сети связи общего пользования, а также выполнение иных требований законодательства в области связи. Установлено также, что оператор связи самостоятельно проверяет соответствие проектной документации требованиям, установленным законодательством Российской Федерации в области связи и утверждает ее.

Указанный подход, не предусматривающий госэкспертизу, но возлагающий на оператора связи и на проектную организацию обязанность по проверке соответствия проектной документации требованиям действующего законодательства Российской Федерации, доказал на практике свою эффективность, является оптимальным для оператора связи, позволяет ему осуществлять строительство сетей связи в установленные сроки и с оптимальными затратами, учитывает ответственность оператора связи за обеспечение строительства сети связи, соответствующей требованиям законодательства и позволяющей оказывать услуги связи надлежащего качества.

Привлекаемые оператором связи проектные организации обладают необходимой компетенцией, позволяющей обеспечить соответствие проектной документации требованиям законодательства Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи) соблюдение операторами связи и проектными организациями установленных законодательством требований в части построения сетей, линий связи, в том числе пересекающих государственную границу Российской Федерации, контролируется Роскомнадзором при вводе сетей связи в эксплуатацию. Требования к порядку ввода сетей связи в эксплуатацию устанавливаются по согласованию с ФСБ России, что позволяет считать данную процедуру достаточной для исключения возможных рисков.

Федеральным законом от 01.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О связи» и ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – ФЗ №90-ФЗ) определен новый порядок предоставления информации о сетях связи. Во исполнение ФЗ № 90-ФЗ создан Центр мониторинга и управления сетью связи общего пользования, которым формируются информационные системы, позволяющие осуществлять сквозной контроль деятельности оператора в режиме реального времени и получать необходимую информацию о сетях связи и их состоянии.

Еще одним механизмом контроля, позволяющем получить информацию о сети связи оператора связи, оказывающего услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», является установка соответствии с требованиями ФЗ №90-ФЗ технических средств противодействия угрозам (ТСПУ), в рамках которой операторы связи также предоставляют схемы построения сети связи.

В соответствии с Законом о связи в Российской Федерации функционирует обязательная система подтверждения соответствия средств связи и услуг связи.

Наличие в законодательстве Российской Федерации комплекса требований указанных нормативных правовых актов, успешно действующая система проектирования сетей связи и контроля соответствия проектной документации при вводе сетей связи в эксплуатацию, отсутствие претензий Роскомнадзора о несоответствии сетей связи установленным требованиям, позволяют утверждать, что существующая система является действенной и позволяет обеспечить устойчивость, надежность и безопасность сетей связи. В этой связи объективные основания для введения госэкспертизы отсутствуют.

II.

По подготовленному Минцифрой России проекту федерального закона «О внесении изменений в ФЗ «О связи» в части проведении государственной экспертизы технических проектов сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования» (далее – законопроект), отмечаем следующее.

Законопроектом предлагается установить, что госэкспертиза будет проводиться Минцифрой России с учетом результатов проверки соответствия технического проекта сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования требованиям к проектированию, построению сетей связи и организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сетей связи, в том числе в чрезвычайных ситуациях, проводимой государственной организацией, уполномоченной федеральным органом исполнительной власти в области связи (далее – уполномоченная организация), за счет средств заявителя.

1. Законопроектом предусматривается введение новых обязательных требований и создание нового вида государственного контроля в форме экспертизы проектной документации. При этом проектируемый механизм контроля не соответствует положениям Закона о требованиях и Федерального закона от 31.07.2020 № 248 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о надзоре).

В частности, частью 2 статьи 9 Закона о надзоре установлено, что государственный контроль должен быть ограничен только теми контрольными мероприятиями, которые необходимы для обеспечения соблюдения обязательных требований. В настоящее время подтверждение

соблюдения установленных требований в части построения сетей связи контролируется Роскомнадзором при вводе сетей связи в эксплуатацию (пункты 2 и 2.1 статьи 12 Федерального закона от 07.07.2003 г. № 126-ФЗ «О связи», далее – Закон о связи). Особые требования в отношении линий связи, пересекающих государственную границу Российской Федерации, также предусмотрены статьей 9 Закона о связи. При этом законопроект не предусматривает отмену, пересмотр или согласование с проектируемыми изменениями данных требований.

Необходимо также отметить, что требования к порядку ввода сетей связи в эксплуатацию устанавливаются по согласованию с ФСБ России, что позволяет считать данную процедуру достаточной для урегулирования большого числа возможных рисков.

Статьей 7 Закона о требованиях установлено, что содержание обязательных требований должно быть согласовано с целями и принципами законодательного регулирования конкретной сферы и правовой системы в целом. Наличие отсылочных норм, несогласованность с действующими процедурами, направленными на снижение целевых рисков позволяют говорить об отсутствии системности проектируемого решения.

2. Предлагаемый законопроектом механизм проведения «отраслевой экспертизы», принятия решения о соответствии или несоответствии технического проекта требованиям к проектированию сетей связи непрозрачен.

Механизм проведения отраслевой экспертизы предполагает проведение оценки соответствия уполномоченной организацией технического проекта и требований. При этом, описание процедуры противоречит ряду положений Закона о надзоре. Законопроект содержит отсылочную (бланкетную) норму, что следует классифицировать в качестве коррупционного фактора в соответствии с подпунктом «г» пункта 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 (далее – Методика). Логичным было бы описание верхнеуровневых (базовых) норм, которые должны соблюдаться при проведении указанной оценки соответствия. Например, вопросы проведения отраслевой экспертизы проектной документации, порядок подготовки заключений по результатам экспертизы, вопросы аттестации экспертов и требования к ним и т.д. (статьи 49 и 49.1 Градостроительного Кодекса Российской Федерации).

Представляется, что возможные результаты оценки соответствия, проводимые уполномоченной организацией, должны быть четко описаны. В отсутствие этого и вкуче с формулировкой «ФОИВ в области связи принимает в течение 5 рабочих дней со дня поступления от уполномоченной организации результатов проверки соответствия технического проекта... требованиям ...принимает решение путем внесения соответствующей записи в реестр технических проектов сетей электросвязи», невозможно выявить логику и последовательность принятия какого-либо решения как со стороны органа власти, так и со стороны уполномоченной организации. Результатом

проведения отраслевой экспертизы должно являться заключение органа, проводящего такую экспертизу, о соответствии или несоответствии проекта обязательным требованиям.

При этом из текста законопроекта следует, что внесение записи в реестр – это только фиксация решением государственного органа проекта решения, подготовленного уполномоченной организацией без какой-либо дополнительной внутренней процедуры. Отметим, что решение всегда предполагает право выбора из нескольких вариантов и возникновение ответственности за такой результат.

Таким образом, право принятия решения фактически передается уполномоченной организации без установленных правил, критериев и ограничений.

Также законопроектом не предусмотрены процедуры обжалования, оспаривания принятых уполномоченной организацией решений или проведения альтернативной экспертизы, как это предусмотрено статьей 84 Закона о надзоре.

Используемый законопроектом термин для уполномоченной организации «государственная организация» не дает точного представления о форме организации. Термин является обобщающим и в действующем законодательстве не используется.

Описанная широта дискреционных полномочий, а также отсутствие и неполнота административных процедур являются коррупциогенными факторами в соответствии с подпунктами «а» и «ж» пункта 3 Методики.

3. Законопроектом указан перечень подпадающих под отраслевую экспертизу объектов, полностью совпадающий с перечнем объектов, которые требуется сдавать в эксплуатацию с участием представителя Роскомнадзора. При этом обоснование необходимости введения двойной процедуры контроля отсутствует.

Более того, в перечень объектов подлежащих отраслевой экспертизе, включены системы MMDS. Однако, Решением ГКРЧ от 04.09.2006 № 06-16-01-001 выделение полос радиочастот для эфирно-кабельных систем MMDS признано нецелесообразным для применения на территории Российской Федерации. На территории Российской Федерации возможно использовать системы MMDS до 01.08.2021 г. Также вызывает сомнение влияние на целостность, устойчивость и функционирование единой сети электросвязи, таких объектов из перечня, как сети (фрагменты сети) местной телефонной связи проектной емкостью 3 000 номеров, сети (фрагменты сети) передачи данных проектной скоростью передачи данных 10 Гбит/с, например. Полагаем, что данный порог, установленный в настоящее время для целей сдачи в эксплуатацию, не может совпадать с целевым перечнем для проведения рассматриваемой экспертизы, и является существенно заниженным. Соответственно, перечень объектов, подлежащих экспертизе, должен быть пересмотрен и существенно сокращен.

Также следует отметить, что на данный момент в нормативных правовых актах не определены (отсутствуют) требования, на соответствие которым могут проверяться часть из объектов новой экспертизы. При этом в

пояснительной записке к законопроекту не указано, какие подзаконные нормативные правовые акты будут изменены, отменены или приняты для его реализации.

4. Согласно законопроекту отраслевая экспертиза будет проводиться Минцифры России с учетом результатов проверки соответствия технического проекта сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования требованиям к проектированию, построению сетей связи и организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сетей связи, в том числе в чрезвычайных ситуациях, проводимой государственной организацией, уполномоченной федеральным органом исполнительной власти в области связи (далее – уполномоченная организация), за счет средств заявителя.

То есть, в законопроекте установлена норма, прямо возлагающая на оператора связи обязанность оплачивать отраслевую экспертизу. И оператор связи при проведении отраслевой экспертизы получает две услуги:

- услуга Минцифры России по проведению отраслевой экспертизы технических проектов сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования;
- услуга проверки соответствия технического проекта сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования, оказываемой на платной основе за счет средств заявителей, государственной организацией, уполномоченной федеральным органом исполнительной власти в области связи.

Согласно пояснительной записке, введение платности оказываемой услуги по отраслевой экспертизе проекта сети связи обусловлено следующим: «не допустить возможные значительные расходы федерального бюджета, затрачиваемые на выделение ежегодных субсидий на проведение проверки соответствия технического проекта сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования требованиям к проектированию и построению сетей связи (фрагмента сети связи) общего пользования». Таким образом существенные расходы перекладываются на операторов связи. Полагаем, что данный подход не является экономически обоснованным и сбалансированным, направлен на снижение инвестиционного потенциала отрасли.

5. Законопроект содержит 3 бланкетные нормы, предусматривающие издание подзаконных актов, которыми предлагается определить:

- Размер платы за оказание услуги по проверке соответствия технического проекта сети связи (постановление Правительства Российской Федерации);
- Порядок проведения отраслевой экспертизы технического проекта сети связи (фрагмента сети связи) общего пользования и проверки соответствия технического проекта сети связи (постановление Правительства Российской Федерации);
- Порядок формирования и ведения реестра технических проектов, а также хранения и предоставления доступа к информации (приказ Минцифры России).

Вместе с тем указанные проекты нормативных правовых актов на общественное обсуждение не представлены. В связи с отсутствием детального описания процедур в Законопроекте, указанные нормативные правовые акты могут содержать практически любые требования. Такой подход препятствует объективной и комплексной оценке последствий реализации новой экспертизы членами Рабочей группы.

Кроме того, такая чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества классифицируется в качестве коррупциогенного фактора в соответствии с подпунктом «г» пункта 3 Методики.

6. Законопроектом предполагается создание и ведение уполномоченной организацией реестра технических проектов сетей связи. Следует учитывать, что информационная система, создаваемая в целях реализации или обеспечения реализации полномочий государственных органов, является государственной информационной системой (далее – ГИС). В соответствии с пунктом 4 статьи 14 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» перечень информации, содержащейся в ГИС, а также иная информация должна быть установлена Федеральным законом. Очевидно, что при реализации Законопроекта неизбежно возникнет необходимость в выделении денег из бюджета Российской Федерации Минцифры России для создания и обеспечения функционирования создаваемой ГИС. Однако, финансово-экономическое обоснование дополнительных расходов не представлено.

7. Законопроектом предусмотрено, что уполномоченная организация будет осуществлять ведение, хранение и обеспечение доступа к реестру технических проектов сетей связи, доступ к информации, содержащейся в реестре технических проектов сетей связи (фрагментов сетей связи) общего пользования, осуществляется посредством размещения сведений в реестре в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также по запросу заинтересованных лиц в части сведений, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти в области связи.

Информация по оборудованию СОРМ (включая техническое проектирование) относится к информации ограниченного доступа (а оперативно-розыскные мероприятия, проводимые на оборудовании СОРМ попадают в категорию государственной тайны). В связи с указанным, полагаем, что доступ/запрос в реестре информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в части СОРМ невозможен.

8. В настоящее время вопросы государственной экспертизы проектов сетей связи (фрагментов сетей связи) и строительства сооружений связи в составе сетей электросвязи как объектов инженерной инфраструктуры уже регулируются Градостроительным кодексом РФ и принятыми во исполнение его положений нормативно-правовыми актами Правительства РФ. Субъектами, наделенными федеральным законодательством правом оказывать услуги государственной экспертизы проектной документации сетей связи (фрагментов сетей связи) в составе

объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий (включая проверку достоверности определения сметной стоимости) являются Федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы» (ФАУ «Главгосэкспертиза России»), а также региональные организации государственной экспертизы субъектов РФ, действующие на территории каждого субъекта РФ в части своей компетенции. Предлагаемое законопроектном наделение непрофильного органа госвласти функциями организации проведения государственной экспертизы проектной документация объектов капитального строительства сетей электросвязи будет способствовать, помимо необходимости прохождения одной проектной документацией последовательно двух государственных экспертиз, значительному (от трёх месяцев до полугода) увеличению сроков проведения экспертизы, а также связанной с этим необходимостью двойной оплаты одной и той же услуги двум разным организациям, включая риски возникновения неустраняемых противоречий в связи с разным подходом и требованиями проверяющих экспертов.

9. Законопроектном не установлены положения для переходного периода: в частности, не определено, будут ли подлежать новой экспертизе проекты, находящиеся на стадии реализации (строительства сетей связи или фрагментов сети связи).

На основании изложенного, законопроект не поддерживается.