

*Ю.А.Нисневич,
консультант НК «ЦИПРТ»,
доктор политических наук*

МОНИТОРИНГ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КАК ФАКТОР СНИЖЕНИЯ РИСКОВ*

В последнее десятилетие российский рынок телекоммуникаций и услуг связи развивается достаточно интенсивно и для него характерны перманентные существенные изменения как технологической, так и экономической ситуация. Это обуславливает объективную необходимость в постоянной корректировке и изменении правил и порядков регулирования деятельности субъектов данного рынка. При этом возрастают риски дополнительных финансовых и организационных издержек субъектов рынка, связанных как с необходимостью быстрой адаптации к новым «правилам игры», так и с недостаточной адекватностью и определенным запаздыванием в изменениях правил и порядков регулирования по отношению к реальной ситуации, складывающейся на рынке.

Регулирование всех предметных секторов экономики в условиях рынка осуществляется посредством государственного нормативно-правового регулирования, рыночной конкуренции и договорного саморегулирования субъектов деятельности в данном секторе экономики. Для российского рынка телекоммуникаций и услуг связи доминирующим пока остается государственное нормативно-правовое регулирование, которое не только, как это и положено, определяет допустимые условия рыночной конкуренции и саморегулирования, но и устанавливает существенное административное регулирование и государственный контроль деятельности компаний связи. Умение эффективно в смысле извлечения прибыли и сокращения издержек участвовать в рыночной конкуренции, оперативно и адекватно реагировать на изменения ситуации на рынке – это прерогатива каждой компании связи как участника рынка, необходимое и достаточное условие ее

самостоятельного выживания в условиях рыночной экономики и ключевой показатель профессионализма и эффективности управления компанией. Проблема саморегулирования деятельности российских операторов связи по комплексу как объективных, так и субъективных причин пока еще не нашла своего решения, адекватного современным тенденциям, наметившимся в государственной политике регулирования как российского рынка телекоммуникаций и услуг связи, так и российской экономики в целом. Однако потребность в скорейшем решении этой проблемы постоянно нарастает и уже сегодня имеются определенные наработки и предложения по ее решению, но это предмет для самостоятельного обсуждения.

Процесс формирования и развития нормативно-правовой базы регулирования деятельности в сфере телекоммуникаций и связи носит сложный и противоречивый характер. Он включает создание новых законов, изменения и дополнения действующих законов, разработку многочисленных подзаконных правительственных нормативно-правовых актов. Основным государственным регулятором рынка телекоммуникаций и услуг связи, в функциональные обязанности которого входит подготовка проектов соответствующих законодательных и иных нормативно-правовых актов, является Министерство информационных технологий и связи. Кроме Мининформсвязи в этом процессе участвуют, естественно, обе палаты Федерального Собрания – Государственная Дума и Совет Федерации, администрация Президента России, а также более десятка различных федеральных органов исполнительной власти. При этом между государственными органами периодически возникают разногласия по поводу предпочтительных методов и механизмов регулирования, а часто и непосредственные конфликты ведомственных интересов. Это приводит к затягиванию и так достаточно длительной и трудоемкой процедуры разработки и принятия законов и подзаконных нормативно-правовых актов и выработке зачастую не самых оптимальных регулирующих решений как

результата многочисленных и многосторонних межведомственных согласований и компромиссов.

Отсюда и запаздывание, и не достаточная адекватность государственного регулирования по отношению к уже сложившейся рыночной ситуации. При этом в результате принимаемых государственных решений могут и, как правило, возникают конфликты частных интересов участников рынка телекоммуникаций и услуг связи, как между собой, так и с основным государственным регулятором этого рынка и другими заинтересованными органами исполнительной власти.

Как показывает многолетняя практика, большинство российских компаний связи реагируют в основном постфактум на изменения нормативно-правового регулирования и, как представляется, увеличивают тем самым риски собственных финансовых и организационных издержек. Действенное решение, направленное на, если и не полное устранение таких рисков, то, во всяком случае, на их существенное снижение, – это организация постоянного активного мониторинга процесса формирования нормативно-правовой базы государственного регулирования рынка телекоммуникаций и услуг связи.

Для реализации такого решения в структуре некоммерческого партнерства «Центра исследования проблем развития телекоммуникаций» в 2002 году была создана рабочая группа, а затем и специализированный департамент по исследованию нормативной базы и регулирования.

Первый и достаточно положительный опыт был приобретен в 2002-2003 годах в ходе участия специалистов и экспертов НК «ЦИПРТ» в процессе рассмотрения и принятия Государственной Думой, а затем и Советом Федерации новой редакции базового для отрасли связи Федерального закона «О связи» (№126-ФЗ от 07.07.2003г.). В этот закон на стадии его принятия при активном участии специалистов НК «ЦИПРТ» были подготовлены и внесены поправки, отражающие объективные потребности и интересы компаний связи в части правового статуса вновь созданных или

перенесенных линий и сооружений связи и порядка компенсации за их перенос (переустройство), договорных условий присоединения и взаимодействия с сетями операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, изменения порядка и адресности компенсации льгот при пользовании услугами связи и правовых оснований оказания услуг связи государственным органам и другие.

Следует отметить, что в этот период была выявлена и вынесена на публичное обсуждение существенная для развития в целом отрасли связи проблема возврата государственных долгов межрегиональным компаниям связи, входящим в ОАО «Связьинвест», за пользование услугами связи льготными категориями граждан и государственными органами и начата работа по их возмещению. Сегодня эта проблема вышла на уровень высших должностных лиц Правительства России и в 2005 году законные требования компаний связи были поддержаны не только многочисленными судебными решениями, но и парламентским запросом Государственной Думы. Представляется очевидным, что работу в этом направлении можно и нужно активно продолжать.

В настоящее время в НК «ЦИПРТ» разработана и практически апробирована методология и организационная схема реализации активного мониторинга процесса формирования нормативно-правовой базы государственного регулирования рынка телекоммуникаций и услуг связи.

Исходную стадию работы в этой схеме составляет систематический и тотальный мониторинг законопроектной деятельности Государственной Думы на предмет выявления законопроектов, способных повлиять на порядок деятельности и затрагивающих потребности и интересы субъектов рынка телекоммуникаций и связи. Предварительный тотальный мониторинг всех законопроектов, вносимых на рассмотрение в Государственную Думу, необходим потому, что законодательные нормы, которые способны в той или иной мере повлиять на деятельность субъектов рынка телекоммуникаций и связи, могут быть включены в законопроекты, не имеющие по основному

предмету регулирования и названию ни какого отношения к этой сфере деятельности. Например, как это уже имело место, в законопроекты «О развитии сельского хозяйства и агропродовольственного рынка в Российской Федерации» или «О внесении изменений в Федеральный закон «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда и полным кавалерам ордена Трудовой Славы».

На первом этапе мониторинга, который проводится в еженедельном режиме, из числа всех законопроектов, вновь внесенных на данный момент в Государственную Думу, отбираются законопроекты, требующие проведения целенаправленной правовой экспертизы на предмет их возможного значения для отрасли связи. По результатам правовой экспертизы отобранных законопроектов делается вывод о том, в какой части данный законопроект имеет значение для отрасли связи. Например, в 2005 году такие правовые заключения были подготовлены по 76 законопроектам.

На втором этапе из числа законопроектов, имеющих значение для отрасли связи, определяются наиболее приоритетные законопроекты и законопроекты, требующие контроля и сопровождения при их прохождении по стадиям законодательного процесса. По результатам этой работы в ежемесячном режиме нарастающим итогом составляются таблицы данных о законопроектах, находящихся на сопровождении и контроле, и о наиболее приоритетных законопроектах. Постоянно на сопровождении и контроле находится ~ 20-40 законопроектов. В настоящее время в рамках делового сотрудничества такие таблицы предоставляются в Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, в Комиссию Совета Федерации по естественным монополиям, в Мининформсвязи и ОАО «Связьинвест».

На третьем этапе по приоритетным законопроектам вырабатываются рекомендации по дальнейшим действиям в их отношении и принимаются решения по порядку организации их контроля и сопровождения, внесению изменений и дополнений в такие законопроекты или иным действиям.

Результаты этого этапа являются исходными установками для проведения публичной и активной стадий мониторинга.

Публичная стадия мониторинга заключается в постоянном участии специалистов и экспертов НК «ЦИПРТ» в работе консультативно-экспертных структур при органах государственной власти и общественных обсуждениях проблем состояния и развития отрасли связи. На этой стадии осуществляется комплексирование разносторонней информации о текущем состоянии и ключевых проблемах развития отрасли, выявляются и конкретизируются наиболее актуальные и проблемные вопросы нормативно-правового регулирования, зоны конфликтов интересов субъектов рынка и государственных регуляторов и позиции сторон, оказывается влияние на формирование отношения законодателей и государственных регуляторов к объективным потребностям и интересам субъектов рынка, стимулируется интенсификация законопроектных работ по наиболее значимым для развития рынка телекоммуникаций и услуг связи направлениям государственного регулирования. В настоящее время специалисты и эксперты НК «ЦИПРТ» регулярно участвуют в подготовке и проведении заседаний секции по информационным технологиям и связи Экспертного совета при Комитете Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, работе Экспертного совета при Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям, совещаниях по нормотворчеству в Мининформсвязи, в обсуждениях научным сообществом проблем развития российской инфокоммуникационной инфраструктуры на конференциях, семинарах и «круглых столах» Центра развития информационного общества. Сотрудники НК «ЦИПРТ» активно участвуют в подготовке и проведении практически всех парламентских и общественных слушаний, семинаров, совещаний и «круглых столов» по вопросам нормативно-правового регулирования и развития отрасли связи в обеих палатах российского парламента. В частности по инициативе НК «ЦИПРТ» в 2005 году в Государственной Думе впервые состоялся семинар-совещание на тему: «О проблемах законодательного

регулирования деятельности в сфере информационных технологий и связи», в работе которого приняли участие не только, как это традиционно происходит, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти, специалисты и ученые отрасли, но и 65 представителей законодательных органов субъектов Российской Федерации, а также представители межрегиональных компаний связи.

Новым значимым направлением в публичной деятельности НК «ЦИПРТ» становится проведение по его инициативе и под его эгидой совещаний и «круглых столов» представителей компаний фиксированной и мобильной связи с представителями Мининформсвязи, Минэкономразвития и других государственных регулирующих органов по конкретным содержательным вопросам нормативно-правового регулирования и подготовки проектов законодательных и правительственных нормативно-правовых актов. Представляется, что подобные мероприятия могут стать достаточно удобной «переговорной площадкой» для откровенного и неформального обсуждения конфликтных ситуаций, наиболее острых проблемных вопросов, поиска компромиссов и взаимоприемлемых решений.

Активная стадия мониторинга состоит в разработке и внесении в Государственную Думу законодательных предложений и взаимодействиях с государственными регуляторами в процессе разработки ими проектов законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов.

Законодательные предложения могут разрабатываться в двух формах. Во-первых, в форме поправок об изменениях и дополнениях норм законопроектов, уже находящихся на рассмотрении в Государственной Думе при их подготовке к рассмотрению во втором чтении. Во-вторых, в форме инициативных проектов законов, как по новым предметам регулирования, так и об изменениях и дополнениях уже действующих законов. Выбор той или иной формы законодательных предложений существенным образом зависит от предмета регулирования и от текущей ситуации с развитием и

изменением законодательства по данному предмету регулирования. Как показывает практика, прибегать к форме поправок приходится значительно чаще, так как ее процедурная реализация значительно проще и гибче. В частности, она не требует предварительного заключения правительства, хотя и в этом случае приходится сталкиваться с определенными ограничениями содержательного характера. Так только за 2005 год при участии специалистов НК «ЦИПРТ» было разработано и внесено в ряд законопроектов, находившихся в этот период на рассмотрении в Государственной Думе, около 150 поправок. Внесение законодательных предложений в обеих формах в Государственную Думу в соответствии с конституционно установленным порядком осуществляется депутатами Государственной Думы, которые профессионально ориентированы и активно занимаются проблематикой законодательного регулирования отрасли связи и с которыми налажены постоянные рабочие контакты и взаимодействия.

Взаимодействия с государственными регуляторами по разработке законодательных предложений и подзаконных нормативно-правовых актов носят, как правило, ситуационный характер. Так в 2005 году специалисты НК «ЦИПРТ» осуществляли отбор на конкурсной основе исполнителей для подготовки предложений по проектам правительственных нормативно-правовых актов, предусмотренных Федеральным законом «О связи», и постоянно взаимодействовали в форме рабочих совещаний и консультаций по содержательным вопросам этих актов со специалистами Мининформсвязи. В настоящее время специалисты НК «ЦИПРТ» принимают участие в работе рабочей группы Минэкономразвития по вопросу выработки единого решения по проекту Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты в связи с совершенствованием правового регулирования сервитутов» и по вопросу кадастровой оценки земельных участков. Иницируется также совместная работа со специалистами Мининформсвязи, Минэкономразвития, Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по тарифам по проблеме пересмотра

законодательно установленного более десяти лет тому назад статуса естественной монополии и изменений в связи с этим государственного тарифного регулирования и регулирования рыночной конкуренции в сфере оказания общедоступных услуг электросвязи.

Следует особо отметить, что для того, чтобы законодательные предложения адекватно отражали объективные потребности и интересы субъектов рынка телекоммуникаций и связи, принципиально важно не только систематическое проведение аналитических исследований различных аспектов деятельности и изменений ситуации на этом рынке, но и непосредственное, активное участие в разработке таких предложений профильных специалистов компаний связи, обладающих реальным опытом и уникальными знаниями правоприменительной практики. В настоящее время участие профильных специалистов компаний связи в разработке законодательных предложений обеспечивается в рамках рабочих групп, созданных по инициативе НК «ЦИПРТ» при секции по информационным технологиям и связи Экспертного совета при Комитете Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи. Кроме того, совместно со специалистами НК «ЦИПРТ» в правовой экспертизе законопроектов, внесенных в Государственную Думу, и разработке законодательных предложений постоянно и эффективно участвует специально созданная в ОАО «Связьинвест» рабочая группа по проведению правовой экспертизы и подготовке предложений в сфере правового регулирования отношений в области связи.

Государственное регулирование рынка телекоммуникаций и связи осуществляется не только на федеральном уровне, но и многие вопросы практики такого регулирования решаются на региональном уровне. Поэтому представляется важным и необходимым включить в сферу активного мониторинга региональное нормативно-правовое регулирование, для чего необходимо скорейшее создание сетевой схемы организации мониторинга на региональном уровне. Однако практическое решение этой актуальной задачи

не представляется возможным без непосредственного и активного участия межрегиональных и региональных компаний связи.

На сегодняшний день в НК «ЦИПРТ» наряду с систематическим и тотальным мониторингом законопроектной деятельности Государственной Думы, продолжается активная стадия работ по проблемам законодательного регулирования статуса земельных участков, используемых для размещения линий и сооружений связи, и совершенствования законодательного регулирования налогообложения обществ электросвязи, в первоочередном порядке, в части, касающейся налогового администрирования. По обоим этим направлениям, связанным со значительными финансовыми и организационными издержками для компаний связи, разработан набор законодательных предложений, часть из которых в форме поправок уже внесена в Государственную Думу.

Разворачивается активная работа по проблеме законодательного регулирования перехода в сфере оказания общедоступных услуг электросвязи из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка. В частности по инициативе НК «ЦИПРТ» и при участии ОАО «Связьинвест», крупнейших компаний мобильной связи и основных ассоциаций компаний связи проведен ряд мероприятий по публичному обсуждению этой проблемы. Ввиду особой значимости данной проблемы для развития отрасли связи непосредственно при Комитете Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи создана рабочая группа для изучения состояния рынка услуг связи и подготовки предложений по совершенствованию регулирования естественных монополий в сфере услуг связи.

В ближайшей перспективе одним из ключевых направлений работы должно стать совершенствование базового Федерального закона «О связи» на основе всестороннего анализа более чем двухлетней практики его применения.

В заключении необходимо отметить, что не все операционные решения и законодательные предложения, разрабатываемые в качестве конечных продуктов активного мониторинга процесса формирования нормативно-правовой базы государственного регулирования рынка телекоммуникаций и услуг связи, имеют шанс на стопроцентную практическую реализацию. Такова объективная специфика этого процесса, в котором задействовано множество разнонаправленных групповых и частных интересов и различных по возможностям воздействия групп влияния. Однако, только те компании связи, которые в результате активного участия в этом процессе полностью информированы, способны в определенной мере влиять и, что самое главное, адекватно прогнозировать изменения правил и порядков государственного регулирования рынка телекоммуникаций и связи, имеют реальные возможности снижать риски собственных финансовых и организационных издержек из-за изменений «правил игры».