

## Глава 17.

### Преодоление информационной разобщенности

#### ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- В числе неблагоприятных факторов развития ИКТ: наличие неэкономических рисков и коррупции, проявления монополизма и барьеры для малого и среднего предпринимательства, отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в этой сфере.
- Эти факторы обуславливают запаздывающее и даже вторичное развитие ИКТ по сравнению с развитыми странами, существующие диспропорции в уровневости ИКТ для отдельных групп населения, крайнюю неравномерность развития ИКТ-инфраструктуры в разных регионах.
- В отрасли связи необходимы отказ от регулирования абонентских цен, развитие конкуренции, снижение административных барьеров (в том числе через унификацию лицензий и бюрократических помех при предоставлении радиочастот).
- На повестку дня встает вопрос о прекращении регулирования абонентских тарифов на услуги общедоступной электросвязи нынешних естественных монополистов, с оставлением за ними как за существенными операторами обязанностей, предусмотренных ФЗ «О связи» и возложением на них дополнительных обязательств по предоставлению недискриминационного доступа к своей инфраструктуре,

а также устранение подзаконных запретов на прямой пропуск телефонного трафика, вынуждающих других операторов потреблять их услуги по пропуску трафика как посредников.

- Внедрение универсальной услуги связи целесообразно, прежде всего, в труднодоступных, удаленных и малонаселенных регионах. В ее состав должны быть включены подвижная связь и широкополосный доступ (ШПД) в сеть Интернет.
- Несмотря на значительное увеличение спроса на ИКТ со стороны органов государственной власти их внедрение не привело к улучшению основных показателей работы государственного аппарата. Не улучшилось межведомственное электронное взаимодействие, темпы перехода государственных органов и органов местного самоуправления к предоставлению госуслуг в электронном виде неудовлетворительны. Не решены задачи создания и интеграции информационных систем всех ветвей и уровней власти на технологической платформе электронного правительства.
- Объем необходимых бюджетных средств на информационно-коммуникационные мероприятия до 2020 г. – 1211,2 млрд руб.

#### **1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ, ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РЫНКА ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

Темпы роста рынка информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в 2002–2008 гг. были одними из самых высоких в мире и составляли в среднем более 20% в год. В 2007 г. Россия стала второй в мире страной по темпам роста потребления ИКТ и услуг в этой сфере. Во многом это было обусловлено накопленным в период СССР отставанием и, как следствие, крайне низким первоначальным уровнем использования ИКТ и высоким спросом на них.

К благоприятным факторам развития российского рынка ИКТ относятся: рост доходов населения, высокий базовый уровень

образования населения, а также наличие технологической инженерной элиты, сформированной еще в советский период.

В числе неблагоприятных факторов развития ИКТ: наличие неэкономических рисков и коррупции, проявления монополизма и барьеры для малого и среднего предпринимательства, отсутствие серьезных технологических заделов для развития отечественного производства конкурентоспособной продукции в этой сфере.

Эти факторы обуславливают запаздывающее и даже вторичное развитие ИКТ по сравнению с развитыми странами, существующие диспропорции в уровне доступности ИКТ для отдельных групп населения, крайнюю неравномерность развития ИКТ-инфраструктуры в разных регионах.

Достигнутые на сегодня результаты не позволяют России преодолеть существующее отставание в информационной сфере от ведущих мировых держав, а в отдельных случаях это отставание только увеличивается. Так, по данным международных рейтингов интегральные позиции России в области развития информационного общества неуклонно снижаются.

Позиция страны в Индексе готовности к сетевому миру, формируемом Всемирным экономическим форумом (The Network Readiness Index, World Economic Forum) с 2007 г. снизилась с 72-го до 77-го места, а в Индексе экономики знаний, вычисляемом Всемирным банком (Knowledge Economy Index), изменилось с 61 на 60 место.

Вместе с тем по отдельным направлениям, прежде всего, инфраструктурным, наблюдается определенный прогресс позиций России в соответствующих рейтингах. Так, в Индексе развития ИКТ Международного союза электросвязи (ICT Development Index, International Telecommunication Union) с 2002 по 2008 г. позиция России выросла с 52 до 46 места.

Также сохраняется существенная диспропорция по уровню развития ИКТ между отдельными регионами.

Так, по интегральному показателю развития ИКТ-инфраструктуры, вычисляемому по Индексу готовности регионов России к информационному обществу (Институт развития информационного общества), разрыв между лучшим и худшим регионом составлял в 2009 г. 5,75 раз. За последние пять лет он сократился почти в два раза, но в последние 3 года темпы сокращения разрыва резко снизились. Информационное неравенство между субъек-

тами Российской Федерации по интегральному показателю «Использование ИКТ в домохозяйствах и населением» постепенно сокращается и достигло в 2009 г. значения 2,22 раза.

По интегральному показателю использования ИКТ в государственном и муниципальном управлении на первых местах находятся города Москва и Санкт-Петербург. Значение данного коэффициента информационного неравенства составило 3,9 раза, за три года разрыв несколько уменьшился, но в 2009 г. отмечается его небольшой рост по сравнению с 2008 г. В сфере электронного правительства территориальные контрасты особенно отчетливы на уровне местного самоуправления.

Для развития электронного здравоохранения также характерен большой разброс его региональных показателей. По интегральному показателю использования ИКТ в здравоохранении разрыв между регионами составил в 2009 г. 3,9 раза.

Менее выражены, но остаются существенными различия регионов в уровне использования ИКТ в образовании. На начало 2010/2011 учебного года по интегральному показателю использования ИКТ в образовании разрыв между максимальным (Ярославская область) и минимальным значением (республика Ингушетия) составил 2,22 раза.

Наиболее проблемной сферой использования ИКТ как по общему уровню использования ИКТ, так и по уровню информатизации учреждений (библиотеки и музеи) является культура. Разрыв между максимальным (Москва) и минимальным (Республика Ингушетия) значениями интегрального показателя использования ИКТ в культуре в субъектах Российской Федерации составил в 2009 г. 21,8 раз.

В стратегических и программных документах (Стратегия развития информационного общества в РФ, госпрограмма «Информационное общество») определены задачи по вхождению России к 2015 г. в состав двадцати ведущих стран мира по уровню развития информационного общества и десятку ведущих стран по уровню развития ИКТ-инфраструктуры. Существующие различия в уровне информационного неравенства между регионами предполагается сократить до двух раз.

Вместе с тем существующие темпы проникновения ИКТ не позволяют надеяться на достижение этих целей. Практическая реализация обозначенных стратегических устремлений потребует преобразований, затрагивающих все ветви и уровни госу-

дарственной власти и местного самоуправления, сферы общественных отношений, бизнеса и граждан. В связи с этим назрела острая потребность в консолидации усилий государства, частного бизнеса и гражданского общества по обеспечению конкурентоспособности России в эпоху постиндустриального развития.

### Основные тенденции и приоритеты развития ИКТ

Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) являются одним из важнейших факторов социально-экономического развития, стратегическим ресурсом, приобретают первостепенную роль в развитии инноваций, повышении производительности труда и конкурентоспособности, диверсификации экономики и стимулировании деловой активности, способствуя тем самым повышению качества жизни людей.

Одна из приоритетных политических задач России на данном этапе — развитие информационного общества и формирование электронного правительства. Необходимо широкомасштабное использование ИКТ во всех сферах жизни: здравоохранении, образовании, науке, культуре, обеспечении безопасности, промышленности, сельском хозяйстве, банковской деятельности, управлении общественными финансами и в других сферах. Создание электронного правительства — одно из ключевых направлений развития демократии, государственного и муниципального управления. Скорость и качество обратной связи между властью и обществом, технологическое расширение гарантий свободы слова важны для развития политической системы и эффективного управления на всех уровнях: национальном, региональном и местном.

В числе основных изменений в сфере ИКТ за последнее время необходимо отметить:

- экспоненциальный рост технических характеристик оборудования ИКТ (быстродействие, производительность, пропускная способность), миниатюризация и снижение стоимости, повышение вычислительных мощностей и интеллектуальных возможностей;
- рост потребностей общества и государства в новых услугах и приложениях, реализуемых на фиксированных и подвижных сетях связи;

- либерализация рынка и усиление конкуренции, рост инвестиций в ИКТ;
- стремительное развитие технологий беспроводной и подвижной радиосвязи;
- прогрессирующее развитие Интернета, технологических платформ и услуг, развивающихся на основе стыка интернет-протоколов (ТСР/IP);
- конвергенцию технологических платформ для доставки разных видов информации (текст, речь, данные, видео, теле- и радиовещание);
- развитие сетевых инфраструктур и технологий, новых услуг и приложений сетей следующих поколений (сети NGN).

Растущие объемы и разнообразие ИКТ-услуг предъявляют все возрастающие требования к транспортной телекоммуникационной инфраструктуре России. Развитие сетей связи должно быть направлено на полную цифровизацию и обеспечение необходимой пропускной способности для надежного и качественного обмена информацией внутри России и при трансграничном информационном обмене.

За последние годы ситуация на рынке телекоммуникаций в России изменилась в соответствии с мировыми тенденциями: распространение мобильной сотовой связи значительно опережает распространение фиксированной телефонии. Тем не менее фиксированная телефонная связь остается жизненно важной, предоставляя населению экономичные универсальные услуги связи (УУС) на всей территории страны.

В целом, обеспеченность фиксированной телефонной связью в России соответствует уровню стран Центральной и Восточной Европы. Однако продолжает сохраняться значительный (2,7 раза) разрыв между городом и селом. В ряде регионов, включая Центральный федеральный округ, сохраняются очереди на установку телефонов. Однако, с другой стороны, в городах и даже в сельской местности проблема телефонизации фактически решается операторами сотовой связи.

Следующие факторы определяют основные тенденции развития российского телекоммуникационного рынка к 2020 г.:

- миграция голосового трафика в IP с резким снижением цены — при условии снятия регуляторных запретов;

- взрывной рост трафика данных за счет роста потребления «тяжелого» контента;
- ускоренное развитие беспроводных сетей передачи данных — при условии успешной конверсии радиочастотного спектра;
- потребности всех операторов в существенном наращивании транспортной и иной инфраструктуры, совместное использование ими отдельных элементов и целых фрагментов сетей;
- потребности абонентов в унификации абонентских устройств и получении широкого спектра сервисов.

Доминирующая часть абонентов будет пользоваться всеми телекоммуникационными услугами на базе волоконно-оптических проводных и высокоскоростных беспроводных технологий доступа. Операторы, которые сегодня не идут по пути модернизации проводной и беспроводной инфраструктуры, создания единой конвергентной сети и агрессивного захвата абонентской базы, в перспективе потеряют конкурентоспособность.

В перспективе проявившиеся сегодня тренды в развитии российского телекоммуникационного рынка приведут к изменению его структуры:

- голосовые услуги будут определять основной объем доходов операторов еще на протяжении нескольких лет, но не имеют потенциала для роста, снижаясь в объеме и цене;
- сектор услуг проводного и беспроводного ШПД по объему станет больше сектора традиционных фиксированных голосовых услуг. Позиции в этом секторе станут определяющими с точки зрения развития бизнеса в сегменте розничной продажи товаров и услуг частным лицам (B2C);
- объем сектора услуг для корпоративных клиентов значительно вырастет прежде всего за счет ИКТ-услуг.

Реализованная на основе закона «О связи» (ФЗ-126 «О связи») нормативно-правовая база отрасли создала предпосылки для формирования конкурентного рынка и определила основные нормы взаимодействия участников рынка. Однако на сегодня очевидна необходимость дальнейшего совершенствования законодательной базы. Основной рассматриваемый группой сценарий развития рынка основывается на:

- дальнейшей поддержке и развитии справедливой конкуренции на рынке связи;
- снижении административных барьеров и непродуктивных расходов операторов связи, законодательном обеспечении ускорения модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий;
- ликвидации информационного («цифрового») неравенства и обеспечении равного доступа граждан к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам.

## **2. МЕРЫ ОТРАСЛЕВОГО/ПОДОТРАСЛЕВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДПОЧТИТЕЛЬНОГО СЦЕНАРИЯ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА**

### **Развитие справедливой конкуренции на рынке телекоммуникационных услуг**

Для обеспечения дальнейшего эффективного развития данного сегмента рынка, внедрения новых технологий, увеличения территориального охвата и снижения стоимости соответствующих услуг в первоочередном порядке требуется обеспечить совершенствование механизмов обеспечения конкуренции.

В настоящее время субъекты естественной монополии владеют значительной частью инфраструктуры, используемой для строительства сетей связи, в том числе линейно-кабельными сооружениями связи, зданиями и помещениями, приспособленными для размещения оборудования связи; опорами линий электропередач; полосами отвода железных дорог; мостами, коллекторами, туннелями и т. п.

Существующие Правила присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия решают только вопрос собственно присоединения сетей связи (т. е. установления технико-технологического взаимодействия сетей связи и пропуска трафика между ними), не затрагивая вопросы использования инфраструктуры для этой цели. Не урегулированы вопросы установления **недискриминационных условий** для размещения средств связи одного оператора связи в технологических зданиях и помещениях другого, прокладки кабелей связи сторонних операторов в существующей кабельной канализации и т. п.

Субъекты естественной монополии всячески затрудняют доступ к этой огромной инфраструктуре неаффилированным и независимым операторам связи, тем самым препятствуют созданию равных условий конкурентной борьбы на телекоммуникационном рынке страны. В результате многие услуги связи, в том числе инновационные, оказываются недоступными значительной части населения по ценовому параметру, возникают препятствия в развитии конкуренции на рынке юридических лиц.

В целях решения указанных проблем необходимо обеспечить:

- исключение операторов связи из реестра естественных монополий. Отказ от госрегулирования ценообразования на конечном рынке при сохранении контроля за ценообразованием на межоператорском рынке;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению недискриминационного доступа к инфраструктуре электросвязи (в первую очередь должно касаться линейно-кабельных сооружений и технологических помещений), вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ;
- внедрение принципа «переносимости номера» на мобильных и фиксированных сетях;
- отмена подзаконных запретов на прямой пропуск трафика между сетями телефонной связи;
- детализация норм, определяющих независимость выбора абонента от оператора своей «последней мили». Обеспечение фактической возможности получения пользователем в должном качестве услуги, оказываемой сторонними операторами связи. Это в равной мере касается абонентов фиксированной и мобильной связи;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, обязательств по предоставлению другим операторам недискриминационного доступа к «последней миле» вместе с установлением государственного регулирования цен на такой доступ;
- установление в ФЗ «О связи» для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования,

запрета на отказ абонентам в доступе к услугам других операторов связи.

Устранение административных барьеров, непродуктивных расходов операторов связи, ускорение модернизации телекоммуникационной инфраструктуры и технологий

Для дальнейшего развития конкуренции на рынке телекоммуникаций необходимо обеспечить совершенствование существующих механизмов лицензирования деятельности операторов связи и привести их к современному состоянию и тенденциям развития телекоммуникаций.

Традиционно сети связи строились по специализированному принципу: под каждый тип услуги связи создавалась своя сеть: телефонная, телеграфная, теле- и радиовещательная и т. п. Однако, начиная с 1990-х гг., ускоренное распространение получают технические решения, позволяющие оказывать все более широкий спектр услуг связи на базе единой сетевой инфраструктуры, не имеющей явного разделения по услугам.

Например, современные сети сотовой связи предоставляют возможность не только установления телефонных соединений, но и доступа в Интернет. Аналогичные и даже более широкие возможности обеспечивают и современные сети фиксированной связи: единая сетевая инфраструктура обеспечивает как традиционную телефонию, так и доступ в Интернет, и распространение программ теле-и радиовещания, вплоть до телевидения высокой четкости. Современные сети связи становятся подлинно мультисервисными.

В то же время действующая в стране система лицензирования услуг связи и регулирования построения сетей связи общего пользования построена по архаичному принципу «одна услуга — одна сеть». Оказание услуг местной телефонной связи, например, требует наличия у оператора связи сети телефонной связи, услуг связи по передаче данных — сети передачи данных и т. п. Эти отдельные сети связи отдельно контролируются соответствующими органами, требуют наличия отдельной проектной документации, отдельного применения средств связи и т. п.

Эта ситуация становится тормозом инновационного развития телекоммуникационной отрасли, превращения ее в информационно-коммуникационную на базе интеграции информационных и коммуникационных технологий. Изменения в законодатель-

стве о лицензировании, вносимые в текущем году, не меняют принципиально этой картины, определяемой как отдельными положениями Ф3-126 «О связи», так и, в наибольшей степени, актами Правительства Российской Федерации, прежде всего, в части перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий.

В этих целях необходимо обеспечить:

- сокращение наименований услуг связи, вносимых в лицензии (видов лицензий), за счет отказа от дифференциации услуг по типу сети и средств связи, используемых для их оказания, а также целей их оказания. При этом целесообразно сохранение дифференциации лицензий прежде всего по признаку использования радиочастотного спектра. Лицензия должна давать право на базе построенной оператором связи сетевой инфраструктуры оказывать любой вид услуг связи без дополнительных разрешений.

Исключение должны составлять только услуги, принципиально невозможные без использования ресурса радиочастотного спектра — такие, как подвижная связь, услуги связи для целей эфирного телерадиовещания и т. п. Эти услуги должны по-прежнему лицензироваться отдельно. Однако лицензия на право оказания услуг подвижной связи должна давать оператору связи возможность оказывать на базе единой сети связи и другие виды услуг, например, услуги связи, имеющие отношение к доступу в Интернет;

- последующую коррекцию нормативных правовых актов, определяющих требования к построению сетей связи общего пользования и их взаимодействия, позволяющую эффективно строить мультисервисные сети, обеспечивающие оказание пакетов услуг на базе использования современных технологий передачи данных.

Одновременно для снятия существующих ограничений и административных барьеров целесообразно обеспечить:

- переход к началу эксплуатации сетей связи в уведомительном, а не разрешительном порядке, с установлением в законе определенного срока ее начала после подачи уведомления;
- либерализацию требований к идентификации пользователей. Обеспечение возможности заключения договоров удаленно с использованием механизмов электронной подписи;

- замену обязательной сертификации средств связи, не создающих угрозу целостности и устойчивости функционирования сети связи общего пользования, декларированием их соответствия установленным требованиям;
- отнесение средств связи к требующим обязательной сертификации должно зависеть от их мощности/производительности;
- определение в нормативных правовых актах появления права на оборот средств связи в момент принятия решения о выдаче сертификата соответствия или принятия решения о регистрации декларации соответствия (в зависимости от подлежащей схеме подтверждения соответствия);
- упрощение требований к построению сетей связи, отказ от избыточных ограничений, применяемых к структуре сетей и порядку пропуска трафика;
- устранение дискриминации операторов IP-сетей в части возможности оказания всего спектра услуг связи, легализацию взаимодействия телефонной сети общего пользования (ТФОП) и IP-сетей, пропуска телефонного трафика по таким сетям;
- повышение эффективности использования номерного ресурса, выделение кодов DEF для IP-сетей и MVNO;
- определение упрощенного порядка использования землеотводов под инфраструктуру связи. Запуск механизма сервитутов;
- применение принципов «технологической нейтральности» ко всей регуляторике отрасли.

Одновременно совершенствования требует порядок выдачи разрешений на использование радиочастот. Сегодня из-за рассогласованности в работе регуляторов на получение разрешения на использование радиочастот оператору требуется в среднем один год. В то же время монтаж одной базовой станции сети подвижной радиотелефонной связи в среднем осуществляется за 2 месяца. Аналогичная ситуация имеет место по многим другим типам РЭС гражданского назначения.

Исходя из вышеизложенного, было бы целесообразным закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи проведение экспертизы ЭМС и принятие по результатам экспертизы решения о присвоении (назначении) номиналов частот. В таком случае федеральный орган испол-

нительной власти сможет в полной мере контролировать подведомственное предприятие, уменьшается документооборот, упрощается процедура получения разрешительных документов, сокращаются сроки.

Еще одна проблема связана с процедурными вопросами работы Государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ). Регламент работы ГКРЧ предусматривает, что ее заседания проводятся не реже 1 раза в 2 месяца. Практика показывает, что ГКРЧ систематически не соблюдает установленную периодичность проведения заседаний. Например, в 2011 г. за семь месяцев было проведено всего одно заседание ГКРЧ.

В целях решения указанных проблем необходимо:

- законодательно ограничить сроки проведения экспертизы электромагнитной совместимости и возможности использования радиоэлектронных средств;
- закрепить за федеральным органом исполнительной власти в области связи функцию проведения экспертизы ЭМС, а также принятие по результатам экспертизы решения о присвоении (назначении) номиналов частот;
- установить в законодательстве, что регламент работы ГКРЧ должен утверждаться Правительством Российской Федерации, а решения ГКРЧ утверждаются Министром связи по должности.

Практика внедрения торгов на право получения лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра выявила целый ряд проблем.

Например, ОАО «Ростелеком» в начале 2010 г. получило по результатам конкурсов лицензии на оказание услуг связи в сетях мобильного беспроводного доступа в диапазоне 2300–2400 МГц на территории 39 субъектов РФ. По условиям лицензий ОАО «Ростелеком» должно было ввести в эксплуатацию первые сети связи в декабре 2011 г.

Однако компания не может приступить к строительству сетей — ей до сих пор не удалось получить разрешения на использование радиочастот из-за неконструктивной позиции Минобороны России, которое, с одной стороны, участвуя в работе ГКРЧ, дало согласие на проведение конкурсов, а с другой, не дает положительного заключения на радиочастотные заявки компании.

Таким образом, обладание лицензией в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра еще не гарантирует получение оператором связи разрешений на использование радиочастот или радиочастотных каналов, что позволяет начать работу по созданию сети связи и оказанию предусмотренных лицензией услуг связи.

Как показывает практика проведения конкурсов на право получения лицензий в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра, часто бывает весьма сложно разработать объективные критерии оценки конкурсных предложений. Кроме того, не исключена потенциальная возможность того, что конкурсные условия могут быть сформулированы таким образом, что победитель конкурса фактически известен еще до подведения итогов.

В настоящее время радиочастотный ресурс в диапазонах GSM-900/1800 на территории субъектов Российской Федерации практически весь распределен между операторами подвижной радиотелефонной связи. Однако есть территории, на которых отдельные каналы остаются нераспределенными. Эти каналы не могут вынести на конкурсы, т.к. их количество меньше минимально допустимого частотного ресурса, необходимого для создания сетей связи стандарта GSM. При этом государство не получает плату за их использование. Однако «минимально необходимый частотный ресурс» был установлен для каждого диапазона 900 МГц или 1800 МГц по отдельности — для случая строительства однодиапазонной сети только в одном из них. Добавление же частотных каналов из одного диапазона в сеть другого диапазона никак не регламентировано, чем сохраняется огромный потенциал для злоупотреблений.

В настоящее время при проведении торгов на получение права оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра в условиях торгов указывается конкретный радиочастотный диапазон, конкретные технические характеристики либо конкретный стандарт, которые должны использоваться победителем торгов.

В то же время мировые тенденции развития отрасли коммуникаций демонстрируют возможность в одном и том же радиочастотном диапазоне развивать несколько совместимых технологий разных поколений, которые впоследствии эволюционно будут сменять одна другую. Для следования мировым тенденциям развития отрасли, создания гарантий инвесторам и защиты интере-

сов абонентов при смене технологий требуется проводить политику технологической нейтральности в вопросах использования радиочастотного спектра.

В целях решения данных проблем необходимо обеспечить:

- в ст. 31 ФЗ «О связи» понятие «лицензионные торги» следует заменить на понятие «торги на право использования радиочастотного спектра» (на право использования полос радиочастот или их номиналов);
- установить в ФЗ «О связи» прозрачный и исчерпывающий перечень оснований, по которым торги могут проводиться в виде конкурса, а не аукциона. Во всех остальных случаях проводятся аукционы;
- установить в п. 1 ст. 31 ФЗ «О связи» планомерную функцию ГКРЧ по установлению фактов ограниченности РЧ спектра на территории РФ, с опубликованием запланированных сроков ее проведения и получения результатов, регламентацией оснований и порядка проведения;
- внести в ФЗ «О связи» положений постановления Правительства РФ от 26.05.2000 № 413 «О сближении распределения и условий использования полос радиочастот в Российской Федерации с международным использованием полос радиочастот» с установлением для ГКРЧ функции по реализации этих положений.

**Ликвидация информационного («цифрового») неравенства и обеспечение равного доступа граждан Российской Федерации к современным инфокоммуникационным услугам и ресурсам**

Эффективность государства в сфере развития инфокоммуникационных технологий зависит от того, насколько оно способно обеспечить равные возможности для доступа граждан к услугам связи в формирующемся глобальном информационном обществе. Доступность информационных технологий характеризуется обеспеченностью доступа к базовой инфраструктуре связи, а также выравниванием доступа к универсальным услугам связи в различных регионах страны.

Поэтому принцип универсального обслуживания является одним из центральных направлений государственной телекоммуникационной политики во многих странах мира. В России принцип универсального обслуживания впервые был закреплен

в ФЗ-126 «О связи». Российская модель вобрала в себя элементы лучших реализаций и является сегодня одной из фундаментальных основ регулирования отечественного телекоммуникационного рынка. Универсальные услуги связи имеют прежде всего социальную направленность. Пользователь универсальными услугами связи — это гражданин, которому государство обеспечивает надлежащий уровень жизни, закрепленный в Конституции.

К универсальным услугам связи относятся услуги телефонной связи с использованием таксофонов и услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа.

Механизм реализации универсальных услуг связи был запущен в 2005 году. Первый этап внедрения — установка таксофонов в каждом населенном пункте, где есть жители, и организация ПКД в поселениях с численностью свыше 500 человек, реализован успешно.

Пятилетняя практика организации универсальных услуг четко обозначила проблемные вопросы дальнейшей реализации механизма универсального обслуживания.

С решением этой задачи назрела необходимость совершенствования системы УУС.

Высокую социальную значимость универсальных услуг связи демонстрирует то, что обращение к экстренным службам составляет 40% трафика таксофонов и ПКД (6,5 млн минут). Анализ трафика во время пожаров природного характера (июль-август 2010 года) показал, насколько важна для человека возможность воспользоваться таксофоном для связи со спасателями. В регионах, где были отмечены главные очаги возгорания, вызовы экстренных служб составили более 70% от общих вызовов. При этом почти 80% трафика приходится на населенные пункты с численностью до 1 тыс. жителей, которые составляют 13% от общего количества населенных пунктов России.

Однако, как показывает опыт, использование развернутых по всей стране таксофонов и ПКД крайне неравномерно, большая доля развернутых устройств зачастую не используется. В то же время меняется структура потребления услуг связи пользователями, услуги становятся более персонифицированными. Имеют место нарекания на средства коллективного доступа к услугам связи, не во всех условиях они удобны пользователям (например, таксофоны, установленные на улицах в холодных районах).

Кроме того, современные требования к обеспечению доступности государственных услуг в электронном виде, доступности объективной информации о деятельности органов власти также требуют корректировки содержательной части универсальных услуг связи.

Представляется целесообразным переходить к дифференцированному подходу и внедрению универсальной услуги связи: развивать ее прежде всего в тех районах, где есть острая потребность – удаленных, труднодоступных и малонаселенных. Нецелесообразно тратить средства из Резерва универсального обслуживания, сформированного из отчислений операторов связи, на проекты в развитых в телекоммуникационном отношении населенных пунктах.

Следует вернуться к вопросу о составе УУС. Для большинства населения страны становится наиболее предпочтительной услугой подвижная связь, хотя в ряде труднодоступных и малонаселенных местностей развитие сетевой инфраструктуры сотовой связи нерентабельно. С другой стороны, во многих поселениях таксофоны УУС являются просто стационарными GSM-телефонами, то есть там уже имеется покрытие сотовыми сетями.

Следует также учитывать, что Международный союз электросвязи в отчете «Тенденции реформирования электросвязи, 2010–2011 годы» поднимает вопрос о том, что широкополосный доступ в Интернет (ШПД) – это уже не роскошь, а необходимость, и он будет иметь решающее значение для содействия экономическому, социальному и политическому развитию всех стран. По данным МСЭ, в 20% государств-членов этой организации широкополосная связь является частью политики в области развития УУС.

Основной вопрос – достаточность средств на все планируемые мероприятия в резерве универсального обслуживания. На сегодня выплаты убытков, понесенных операторами, начинают превышать объем средств, собираемых в резерв универсального обслуживания (около 13,2 млрд руб.).

В связи с этим представляется необходимым обеспечить решение следующих задач:

- ограничить территорию деятельности операторов универсального обслуживания и использования средств из Резер-

ва универсального обслуживания местностями, которые относятся к категории удаленных и труднодоступных, а также характеризующихся низкими показателями проникновения телефонной связи. В этой связи необходимо установить критерии отнесения территорий и населенных пунктов к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;

- скорректировать состав УУС, зафиксированный в статье 57 ФЗ «О связи», включив в него, в частности, услуги подвижной радиотелефонной связи, оказываемые в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;
- реализовать новые механизмы направления средств, предназначенных для аккумулирования в Резерве универсального обслуживания, на развитие сетевой инфраструктуры и услуг, оказываемых в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания. В частности, изучить вопрос направления операторами связи, оказывающими услуги, отнесенные к УУС, сумм, перечисляемых сейчас в Резерв универсального обслуживания, на развитие сетевой инфраструктуры в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания;
- обеспечить включение в состав УУС услуг широкополосного доступа в Интернет с определенной скоростью передачи информации, оказываемой в домохозяйствах, расположенных в местностях, отнесенных к категории поддерживаемых из Резерва универсального обслуживания и способ поддержки этой услуги из Резерва универсального обслуживания.

### Формирование электронного правительства

Обеспеченность органов власти современными информационно-коммуникационными технологиями – персональными компьютерами, сетевой инфраструктурой и доступом к Интернету – является важной технической предпосылкой использования ИКТ для предоставления государственных услуг.

С точки зрения доступа к ИКТ можно фиксировать существенное информационное неравенство органов государственной власти и местного самоуправления в двух измерениях. «По вертикали» есть существенные различия в обеспеченности ИКТ

между федеральным, региональными и муниципальными уровнями управления. И «по горизонтали» — наблюдаются заметные межрегиональные различия в информатизации органов власти.

Очевидно, что наиболее слабым звеном с точки зрения обеспеченности персональными компьютерами является муниципальный уровень управления.

Несмотря на значительное увеличение спроса на ИКТ со стороны органов государственной власти их внедрение не привело к улучшению основных показателей работы государственного аппарата.

Системная работа по созданию электронного правительства проводится в России начиная с 2008 г. Создание электронного правительства направлено на:

- повышение удобства получения гражданами и бизнесом госуслуг за счет перевода части взаимодействия в электронную форму, сокращения количества очных обращений, а также количества документов, предоставляемых в органы власти;
- повышение прозрачности деятельности органов государственной власти, в первую очередь информации о результативности проводимой работы, планируемых изменениях, а также эффективности расходования ими бюджетных средств;
- повышение эффективности выполнения государством контрольных функций при условии снижения административной нагрузки на бизнес и население;
- обеспечение рационального управления государственными ресурсами.

Основным механизмом реализации и источником финансирования формирования электронного правительства до 2010 г. включительно являлась федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)». В рамках выполнения данной программы не было обеспечено повышение эффективности межведомственного информационного взаимодействия. Не удалось добиться решения задачи предоставления в электронном виде государственных услуг.

В то же время в результате выполнения Программы в 2002–2009 гг. были заложены основы использования ИКТ для государственного управления, определены и отработаны на практике

подходы к решению задачи повышения открытости деятельности органов государственной власти, в том числе на региональном уровне. С 2011 г. мероприятия по формированию электронного правительства и внедрению ИКТ в деятельность органов государственной власти будут осуществляться в рамках госпрограммы «Информационное общество (2011–2020 годы)».

В настоящее время достигнуты следующие результаты:

- принят закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ФЗ-210) и ряд нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по вопросам внедрения ИКТ в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления;
- введен в эксплуатацию портал государственных и муниципальных услуг, обеспечивающий доступ к информации об условиях и порядке получения большинства государственных услуг, в том числе к формам необходимых заявлений. К настоящему времени через портал обеспечивается доступ к информации о более чем 4500 услугах, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, а также к информации о более чем 15 тыс. услуг, оказываемых органами исполнительной власти субъектов РФ (ежедневно число посетителей (уникальных пользователей) портала составляет в среднем около 170 тыс. чел.);
- созданы 6 центров выдачи ЭЦП населению для работы с порталом государственных услуг;
- ведется формирование системы межведомственного электронного взаимодействия и подключение к ней федеральных органов государственной власти;
- реализуются приоритетные национальные проекты (ПНП) и государственные программы, содержащие мероприятия по информатизации соответствующих отраслей, создаются государственные информационные системы;
- создается информационная система персонифицированного учета платежей граждан, которая обеспечит возможность гражданам получить информацию о существующих требованиях по оплате государственных пошлин, штрафов и других платежей, а также оплатить их без очного посещения банка и органа власти;

- утвержден план-график перевода государственных услуг в электронный вид как для федеральных ведомств, так и для региональных структур;
- ведется разработка стандартов межведомственного обмена и взаимодействия в рамках оказания отдельных государственных услуг;
- ведется подготовка к выпуску универсальной электронной карты гражданина, которая станет универсальным ключом доступа гражданина через банковскую инфраструктуру к сервисам электронного правительства, в том числе платежам.

Приоритетным направлением для дальнейшего развития электронного правительства является обеспечение перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде в соответствии с ФЗ-210. Законом, в частности, устанавливается:

- необходимость предоставления услуг в электронном виде через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- запрет на требование документов от заявителей, если соответствующие сведения находятся в других ведомствах.

Также устанавливается, что обеспечение информационного обмена с соответствующими информационными системами органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги в электронной форме, осуществляется с применением единой системы межведомственного электронного взаимодействия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Субъектам РФ рекомендовано руководствоваться этапами перехода на предоставление первоочередных государственных и муниципальных услуг, установленными указанным распоряжением Правительства России.

Вместе с тем, темпы перехода органов власти на оказание государственных услуг в электронном виде, а также межведомственного электронного взаимодействия остаются неудовлетворительными.

В связи с этим было принято решение перенести срок вступления нормы ФЗ-210 о запрете требовать с заявителя государ-

ственной или муниципальной услуги документы и сведения, выдаваемые другим органом власти или местного самоуправления (или имеющиеся у них в наличии) с 1 июля на 1 октября 2011 г. для федеральных органов и на 1 июля 2012 года для региональных и органов местного самоуправления.

Не решена задача интеграции на основе единой инфраструктуры и технологий электронного правительства информационных систем всех ветвей власти на всех уровнях управления. Эта основополагающая задача должна стать главной целью формирования единой архитектуры электронного правительства и интегрированного информационно-технологического пространства государственного и муниципального управления на период до 2020 г.

В результате ее достижения существенно увеличится количество граждан и организаций, которые станут пользователями технологий электронного правительства. Это касается:

- оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде,
- формирования сквозной системы планирования и контроля деятельности госорганов и органов местного самоуправления,
- использования единой системы электронного взаимодействия,
- обеспечения доступности для граждан социального пакета услуг независимо от места проживания и уровня благосостояния.

Одна из ключевых проблем — это отсутствие достаточного финансирования соответствующих процессов на уровне регионов. В рамках государственной программы «Информационное общество» не предусматривается выделение требуемых субсидий регионам на решение указанных задач.

До настоящего времени не разработана и не утверждена единая архитектура электронного правительства, которая должна официально зафиксировать структуру и набор используемых руководящих документов, стандартов и технических решений. В связи с этим часть работ по созданию инфраструктуры электронного правительства продолжает дублироваться. Различные ведомства создают различные части и сегменты общей инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия в отсутствие единого замысла.

Нельзя признать достаточно эффективной деятельность ОАО «Ростелеком», назначенного единственным исполнителем всех работ по созданию инфраструктуры электронного правительства. При этом нормативно состав инфраструктуры электронного правительства так и не определен.

На период до 2020 г. представляется необходимым сконцентрироваться на решении следующих задач:

- создание системы оплаты государственных платежей и пошлин с использованием систем интернет-банкинга, мобильных телефонов и платежных терминалов;
- развитие системы бесконтактных микроплатежей в сфере транспорта в режиме NFC;
- создание механизмов субсидирования из федерального бюджета деятельности регионов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид;
- развитие мобильного правительства, систем предоставления ведомствами персонифицированной информации на мобильные устройства.

В плане развития инфраструктуры необходимо:

- завершение создания ведомственных (региональных) компьютерных сетей с подключением всех территориальных подразделений (органов местного самоуправления);
- обеспечение доступа к Интернету в соответствии с единым стандартом скорости со всех рабочих мест ведомств;
- подключение ведомственных и региональных систем к системе межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);
- создание национального депозитария данных об основных объектах государственного управления и системы государственного резервирования данных.

Одновременно представляется важным особое внимание наряду с электронным правительством уделить созданию следующих информационных систем:

- 1) электронный парламент: создание системы учета, публикации и проведения общественной экспертизы всех разрабатываемых проектов норма-

тивных правовых актов на всех уровнях, размещения информации обо всех представителях граждан в представительных и законодательных органах на всех уровнях;

- 2) электронное правосудие:
  - внедрение систем видеотелеприсутствия заключенных и сторон при рассмотрении их дел в судах;
  - перевод всей системы представления дел в суды в электронном виде;
  - создание электронных архивов с отказом от хранения судебных дел в бумажном виде;
  - обеспечение обязательной публикации решений мировых судей в сети Интернет.
- 3) создание единой системы государственной автоматизированной системы правовой статистики — учета сообщения и заявления о преступлениях, состояния преступности и др. На качественно новом уровне должны решаться вопросы обеспечения информационной безопасности, снижения рисков уязвимости электронного правительства на основе соответствующих моделей угроз.

#### **ИКТ в бюджетных отраслях (на примере здравоохранения)**

В рамках реализации ПНП «Здоровье» достигнуты определенные результаты в укреплении материально-технической базы лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ), в целом решен вопрос оснащенной необходимой вычислительной техникой органов управления здравоохранением.

Вместе с тем половина рабочего времени врача тратится на поиск необходимой информации о пациенте, ведение документации и сбор сведений о новых лекарственных препаратах и методах лечения. В условиях возрастающей мобильности населения и расширения рынка медицинских услуг локальная история болезни перестает являться источником полной картины здоровья человека, что повышает вероятность совершения медицинских ошибок. Необоснованно дублируются дорогостоящие медицинские исследования.

Информатизация медицинских учреждений происходит фрагментарно, с использованием несовместимого программного обеспечения. Особенно на неудовлетворительно низком уровне находится информатизация базовых медицинских учреждений.

В среднем по России на 10,6 работников государственных и муниципальных учреждений здравоохранения приходится один компьютер, из них лишь 20% имеют доступ в Интернет.

Медицинские информационные системы включают в себя не более 13,58% медучреждений. Только 15% компьютерной техники используется в процессе оказания медицинской помощи. При этом лишь 7,7% ЛПУ имеют системы ведения электронной истории болезни или электронных медицинских карт (ЭМК). Крайне мало государственных лечебных учреждений, где автоматизирована существенная часть диагностического и лечебного процесса. Около 65% компьютерной техники медицинских учреждений используется в бухгалтериях, 20% техники – для автоматизированного учета оказанных услуг в интересах Федерального фонда обязательного медицинского страхования и частных страховых компаний.

В настоящее время в России практически нет регионов, где была бы осуществлена комплексная автоматизация ЛПУ. Информационные ресурсы и технологии в здравоохранении разрабатываются без обеспечения требуемого уровня централизации и координации работ. Имеющиеся на рынке прикладные решения для медицинских организаций преимущественно ориентированы на работу со слабо структурированными данными. Электронные документы и записи, за редким исключением, являются вторичными по отношению к бумажным и не имеют юридической значимости. Во многих медицинских информационных системах не обеспечивается либо слабо развита поддержка сквозных рабочих процессов даже на уровне одной медицинской организации.

Главной задачей в настоящее время является переход к электронному здравоохранению за счет массового внедрения современных комплексных систем автоматизации деятельности медицинских учреждений.

Решению этих проблем послужит создание единой информационной системы РФ в сфере здравоохранения («Система»). Основной целью создания Системы является обеспечение эффективной информационной поддержки органов и организаций системы здравоохранения, а также граждан в рамках процессов управления медицинской помощью и ее непосредственно оказания.

Работы по созданию Системы предлагается осуществлять по следующим основным направлениям:

- внедрение информационных систем поддержки деятельности органов управления здравоохранением, в том числе мониторинга качества услуг, формирования тарифов, организации персонифицированного учета оказанной медицинской помощи;
- внедрение в деятельность ЛПУ и организаций информационных систем автоматизации рабочих процессов оказания медпомощи. В частности, это ведение листов ожиданий и записи на прием, ведение ЭМК пациента, поддержка принятия врачебных решений, формирование первичной медицинской документации в электронном виде с возможностью учета фактов оказания медпомощи, финансово-экономическое планирование;
- внедрение информационных систем в деятельность медицинских организаций по видам специализированной медицинской помощи и типам организаций;
- создание единой системы нормативно-справочной информации, основных реестров и регистров в сфере здравоохранения;
- создание федеральной системы интеграции информационных систем, используемых в деятельности отдельных учреждений, и обеспечение их информационного взаимодействия между собой;
- создание единой системы обмена данными и сведениями из ЭМК, формируемых на уровне отдельных учреждений;
- создание федеральной электронной медицинской библиотеки, содержащей, в том числе, электронные медицинские публикации, электронные справочники лекарственных средств и заболеваний, стандарты оказания медицинской помощи, протоколы лечения, иную нормативно-справочную информацию;
- создание центров персональной телемедицины, обрабатывающих в режиме реального времени данные с персональных датчиков, установленных на людях, нуждающихся в постоянном мониторинге состояния их здоровья;
- формирование единой библиотеки экспертных медицинских систем, обеспечивающих автоматизацию процесса поддержки принятия врачебных решений на базе формализованных баз знаний и прецедентной информации;
- создание систем дистанционного обучения врачей, содержащих электронные образовательные курсы, программы дис-

## Раздел IV. Инфраструктура

танционного обучения и повышения квалификации в области медицины и фармацевтики;

- создание систем группового профессионального общения для медицинского и фармацевтического персонала и студентов медицинских и фармацевтических средних специальных и высших учебных заведений;
- внедрение средств обеспечения доступа к первичным данным, содержащимся в Системе, необходимым для проведения научных исследований в сфере здравоохранения.

В целях реализации системы необходимо обеспечить:

- развитие национальной системы стандартов и технических регламентов в области информатизации здравоохранения;
- разработку перечня используемых классификаторов и справочников, определение состава организаций, ответственных за их ведение на федеральном уровне, и регламентов их актуализации и публикации в сети Интернет;
- совершенствование нормативной правовой и методической базы в области использования ИКТ в здравоохранении;
- стимулирование использования информационных технологий медицинским и фармацевтическим персоналом, популяризацию использования медицинских информационных ресурсов и сервисов среди населения.