

Рекомендации

к инициативам по законодательному ограничению сигнала сотовой связи в учреждениях УИС МВД РК и регистрации абонентов сотовой связи

(к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации» и к некоторым другим законодательным актам)

17 сентября 2013 года в г.Алматы состоялся круглый стол по вопросам изменений законодательства, регулирующего сферу сотовой связи, организованный информационным агентством Zakon.kz и аналитической группой «Кипр».

В работе приняли участие эксперты: экономисты, юристы, социологи и политологи, инженеры-связисты, психологи, предприниматели, представители бизнес-ассоциаций и аналитических организаций, КУИС МВД РК, прокуратуры г.Алматы, сотовых операторов, депутат Мажилиса Парламента РК, а также журналисты и блогеры.

На обсуждение были вынесены два ключевых вопроса:

Первый – норма по ограничению сигнала сотовой связи в учреждениях УИС, иницируемая МВД РК в законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации» (сопутствующий основному законопроекту «Об информатизации»), также предлагаемая для внесения в Уголовно-исполнительный кодекс.

Второй – норма, закрепляющая обязанность операторов сотовой связи обеспечить корректность персональных данных при регистрации абонентов в законопроекте «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации» (сопутствующий основному законопроекту «Об информатизации»).

По первому вопросу – законопроектом предлагаются поправки в ЗРК «О связи», Уголовно-исполнительный кодекс и КоАП, принятие которых будет означать:

- обязанность оператора сотовой связи приостанавливать работу абонентского устройства в своей сети на территории следственных изоляторов и исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы, а также на границе территорий, прилегающих к ним;
- ответственность за нарушение данной обязанности в виде штрафа на юридических лиц, являющихся субъектами МСБ, в размере 100 (ста), на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, в размере 500 (пятисот) месячных расчетных показателей (МРП). За нарушение, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, предлагается ответственность в виде лишения лицензии на предоставление услуг в области связи.

По второму – законопроектом предлагаются поправки в ЗРК «О связи» и в КоАП, принятие которых будет означать:

- обязанность операторов сотовой связи обеспечивать персональную регистрацию абонентов в соответствии с правилами, определяемыми Правительством Республики Казахстан, и осуществлять оказание услуг связи только при наличии регистрационных данных об абоненте связи;
- ответственность за нарушение данной обязанности в виде штрафа на юридических лиц, являющихся субъектами МСБ, в размере 100 (ста), на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, в размере 500 (пятисот) МРП. За нарушение, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, – лишение лицензии на предоставление услуг в области связи.

Резюме заседания

Эксперты сошлись во мнении, что предлагаемая КУИС МВД РК норма нереализуема технически, несет риски нанесения ущерба качеству связи и жизни населения, условиям работы бизнеса, имеет коррупциогенный потенциал. По вопросам незаконного использования заключенными средств мобильной связи в учреждениях УИС эксперты пришли к общей позиции: необходимо сосредоточиться не на глушении или «приостановке» сигнала сотовой связи, а на совершенствовании работы сотрудников КУИС – прежде всего, по пресечению каналов доставки сотовых телефонов заключенным, их оперативному изъятию, борьбе с коррупцией в рядах сотрудников ведомства.

По вопросу регистрации абонентов участники круглого стола в своем большинстве резюмировали, что законодательную ответственность за предоставление корректных персональных данных регистрируемых абонентов сотовой связи должны солидарно нести и операторы, и дилеры, занимающиеся распространением SIM-карт, и сами абоненты.

В целом, эксперты считают неприемлемым подход, когда государственный орган, не способный качественно исполнять свои прямые обязанности, перекладывает решение проблем на потребителей и бизнес. Кроме того, неприемлемыми названы попытки КУИС МВД РК провести аналогичную норму «в обход», в Уголовно-исполнительном кодексе, не требующем, по мнению ведомства, согласования с участниками отрасли и предпринимательским сообществом. Также критике подвергнуты неадекватные административные меры воздействия на субъекты предпринимательства за неисполнение заведомо невыполнимых требований. Отмечено, что чрезмерно жесткие меры карательного характера, предусмотренные в законопроекте, негативно повлияют на инвестиционный и деловой климат и экономику страны.

1. Ключевая проблематика по инициативе КУИС

По мнению экспертов, принятие поправок об ответственности операторов по остановке работы сотовой связи в учреждениях УИС нецелесообразно по следующим причинам:

➤ ***Ущемление интересов населения – законопослушных граждан и предпринимателей:***

В случае принятия поправки законопослушные граждане, проживающие в районах вблизи учреждений УИС и районах, граничащих с ними, могут остаться без мобильной связи, что будет представлять ежедневные неудобства гражданам и угрозу жизни и здоровью в случае экстренных ситуаций. Также может быть нанесен ущерб интересам субъектов МСБ и крупным предприятиям, осуществляющим деятельность в этих районах.

➤ ***Экономическая нецелесообразность:***

Попытки реализации технически невыполнимой нормы приведут к крупным штрафам или отзыву лицензий у операторов (что будет означать одновременное прекращение работы миллионов SIM-карт), экономические последствия чего еще не просчитаны. Также не просчитан и негативный мультипликативный эффект на телекоммуникационную отрасль, на другие сферы, отрасли и экономику страны в целом.

Кроме того, с прошлого года КУИС МВД реализуется мера по установлению блокираторов сигнала сотовой связи – «глушилок» – в подведомственных учреждениях. Затрачены бюджетные средства, но планируемый результат не достигнут. На территории некоторых учреждений нельзя было осуществлять звонки, но осталась возможность передачи SMS-сообщений, на территории других – сохранилась возможность осуществления звонков. При этом жители вблизи исправительных учреждений и работающие там сотрудники испытали ухудшение качества или отсутствие сигнала связи. Мера оказалась нереализуемой в части воздействия исключительно на учреждения УИС и в конечном итоге – неэффективной для целей правопорядка. Новая предлагаемая мера (по приостановлению работы абонентского устройства в своей сети на территории следственных изоляторов и исправительных учреждений УИС), по свидетельству специалистов в области связи, также окажется неэффективной, поскольку выборочно подавлять сигнал технически невозможно.

➤ ***Отсутствует реальная связь между предлагаемой нормой и достижением общественной безопасности***

Действующее законодательство позволяет решить проблему наличия сотовых телефонов у заключенных путем их изъятия. Согласно Правилам внутреннего распорядка исправительных учреждений, телефоны, рации и другие средства мобильной связи включены в Перечень вещей, запрещенных к использованию осужденными к лишению свободы. Тем не менее КУИС продолжительное время пытается идти путем подавления сигнала сотовой связи на территории исправительных учреждений.

Формулировка новой нормы освобождает КУИС от ответственности за возможные последствия, поскольку ответственность предусмотрена лишь для операторов сотовой связи.

По мнению экспертов, данная инициатива является попыткой КУИС переложить проблему собственной недостаточно эффективной работы, в т.ч. из-за коррупции, на операторов сотовой связи, предпринимателей и рядовых казахстанцев.

Инициаторами нормы не представлены достаточные аргументы, доказывающие взаимосвязь между общественной безопасностью в масштабах страны и наличием сотовой связи у заключенных. Представляется, что последний факт свидетельствует в большей степени о наличии угроз для режима содержания осужденных лиц, отбывающих наказание.

➤ ***Межведомственный баланс***

Эксперты полагают, что в данном вопросе МВД РК и КУИС МВД РК выходят за пределы своей ведомственной компетенции, вступая в зону компетенции и ответственности МТК РК. По мнению участников круглого стола, каждое ведомство должно исполнять свои функции, оказывать государственные услуги согласно установленным стандартам и не ставить себе непрофильных задач.

➤ ***Предлагаемые нормы противоречат действующему законодательству***

А именно: пункту 4 ст. 26 Конституции РК (о праве на свободу предпринимательской деятельности); статьям о целях и принципах государственного регулирования частного предпринимательства, установленным ЗРК «О частном предпринимательстве»; пункту 3 ст. 5 ЗРК «О конкуренции»; пункту 3 ст. 4 ЗРК «О нормативных правовых актах», а также целям и задачам Национальной палаты предпринимателей (формирование институциональных основ для роста и развития предпринимательства).

➤ ***Права заключенных***

По мнению депутата Мажилиса Парламента РК Рауана Шаекина, инициатива КУИС может быть продиктована также стремлением сотрудников КУИС избежать фиксирования осужденными на видео мобильных телефонов фактов жестокого обращения с ними в местах лишения свободы и возможности информировать общественность о неправомерных действиях сотрудников в отношении заключенных.

2. Ключевая проблематика по вопросам регистрации абонентов

В ходе обсуждения нормы, закрепляющей обязанность операторов сотовой связи обеспечить корректность персональных данных при регистрации абонентов, эксперты пришли к следующим выводам:

➤ ***В рамках действующего законодательства операторы не могут обеспечить корректную регистрацию персональных данных абонентов.*** Для реализации этого требования необходимо законодательное закрепление солидарной ответственности операторов, дилеров, занимающихся распространением SIM-карт, и самих абонентов.

➤ ***Отсутствует законодательно закрепленная ответственность субъектов бизнеса и лиц, занимающихся продажей SIM-карт.*** Реализацией SIM-карт занимаются дилеры – субъекты МСБ. Операторы сотовой связи вынуждены прибегать к их услугам, поскольку не имеют экономической возможности открывать большое количество собственных авторизованных филиалов в силу значительной географической площади РК и низкой плотности населения. На сегодняшний день регистрация абонентов сотовой связи – обязательная процедура, которую должны проходить граждане при приобретении сотовых номеров. Однако – с целью увеличения объемов продаж SIM-карт и сокращения периода получения агентского вознаграждения – дилеры операторов сотовой связи нередко намеренно

вносят в договора ложные сведения об абонентах и не несут за это ответственности в силу недочетов действующего законодательства. В итоге отсутствуют достоверные данные о некоторой части абонентов, что служит барьером для аутентификации номеров пользователя и негативно отражается на оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов при расследовании преступлений.

➤ **Отсутствует солидарная ответственность абонентов за предоставление корректных регистрационных данных.** На данный момент в сетях сотовых операторов зарегистрировано свыше 31 млн номеров (SIM-карт), которые могут переходить от одного абонента к другому вследствие перепродажи, обмена, добровольной передачи, оформления номера на себя старшим членом семьи для младшего, не достигшего возраста дееспособности, кражи и т.д. Действующим законодательством граждане не обязаны предоставлять о себе достоверные сведения, а также информировать операторов сотовой связи о передаче зарегистрированного на себя номера другому лицу. Поэтому операторы не имеют возможности обеспечить полноценный постоянный контроль над корректностью регистрации абонентов и сведений о них. Как показывает мировой опыт, во многих развитых странах законодательно закреплена ответственность абонента за предоставление корректных регистрационных данных.

➤ **Принятие нормы в предлагаемой разработчиком законопроекта редакции несет масштабные экономические и социальные риски.** Согласно предлагаемым изменениям, вся полнота ответственности за регистрацию абонентов закрепляется за операторами сотовой связи. В случае принятия предлагаемых поправок под угрозой отзыва лицензии операторы будут вынуждены разорвать договора с дилерами. Что приведет к остановке их деятельности, и, соответственно, безработице нескольких десятков тысяч человек (по данным Агентства РК по статистике, в области связи действуют 7 265 юридических лиц, из них 7 235 – это субъекты МСБ). Кроме того, этот шаг приведет к значительному снижению доступности сотовой связи, особенно для населения, проживающего в отдаленных сельских населенных пунктах, отгонах, крестьянских и фермерских хозяйствах. Учитывая отсутствие там стационарной телефонной связи, граждане страны рискуют остаться без связи.

Учитывая последствия для отрасли сотовой связи и ее пользователей в случае принятия поправки, в ходе круглого стола было отмечено, что обсуждаемый вопрос выходит за пределы сугубо отраслевой специфики и должен рассматриваться с учетом следующих аспектов:

Развитие высокотехнологичных отраслей, в т.ч. информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и диверсификация экономики.

Принятие поправок в предлагаемом виде отрицательно скажется на развитии отрасли сотовой связи. Между тем: «Развитие сферы ИКТ является одним из приоритетов ГП ФИИР в рамках развития «секторов экономики будущего», что отражает ее значение для экономики современного Казахстана. Основная доля в структуре доходов отрасли пришлась на услуги мобильной связи», – отмечается в Программе по развитию информационных и коммуникационных технологий в РК на 2010-2014 годы. Доходы отрасли отразились и на поступлениях в бюджет РК: с 2009 года четыре ведущих сотовых оператора выплатили налогов на сумму 160 млрд 800,8 млн тенге (по данным Налогового Комитета МФ РК). Развитие сектора также позитивно сказывается на международном имидже республики: в Индексе ООН по развитию информационно-коммуникационных технологий в странах мира в 2012 году Казахстан занял 49 место, улучшив свои позиции за год на 7 пунктов.

Инвестиционный климат.

В целом будет оказано негативное влияние на инвестиционный, деловой климат, что противоречит курсу на развитие предпринимательства и деловой среды, отрицательно скажется на международных рейтингах. Сегодня, благодаря курсу, заданному главой государства, и усилиям МРР РК (ранее МЭРТ РК), достигнут ряд положительных изменений в сфере госконтроля и надзора. Улучшение ситуации также нашло свое отражение на мировом уровне: Казахстан поднялся на 7 позиций в рейтинге Doing business-2013 Всемирного банка, войдя в 50 лучших стран. Курс на дальнейшую либерализацию закреплён также в разрабатываемой МРР

Комплексной концепции государственного регулирования предпринимательской деятельности до 2020 года. Принятие поправок нивелирует достижения страны в либерализации условий ведения бизнеса.

Государственное и социальное значение сотовой связи.

Темпы развития мобильной связи превысили развитие фиксированной связи еще в 2005 году. Ввиду географической протяженности площади РК и низкой плотности населения обеспечение стационарной связью всех населенных пунктов оказалось нецелесообразно из-за убыточности. Потребность в связи жителей отдаленных регионов стала удовлетворяться с развитием сотовых сетей: на сегодня операторами достигнуто территориальное покрытие сигналом населенных пунктов с населением в более чем 1000 жителей, ставится задача по покрытию СНП с населением в 500 человек. Помимо этой государственной задачи, операторы задействованы в работе МЧС по оповещению населения в случае ЧС, во внедрении MNP, интеллектуальных услуг и т.д. Отмечается, что сегодня сотовая связь воспринимается абонентами не только как канал коммуникаций и передачи данных, но и как некое социальное явление, имеющее большое личностное значение.

Протестность населения.

Характер событий последних двух лет демонстрирует рост готовности населения защищать свои интересы, права и свободы. В частности, реакцией общества на установление Комитетом УИС блокираторов сотовой связи, повлекших ухудшение качества сигнала, стали обращения в СМИ и суды с протестом против данной меры. В случае принятия поправок, снижения доступности сотовой связи и ее качества, нанесения ущерба интересам субъектам МСБ и их работникам ожидаемо увеличится недовольство населения, что приведет к ухудшению социального самочувствия казахстанцев, росту социальной напряженности и протестных настроений в обществе.

Рекомендации

Разделяя нацеленность разработчиков поправки на повышение общественной безопасности, на основании полученных на круглом столе рекомендаций экспертов и собственного анализа законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информатизации» предлагаем вниманию заинтересованных сторон следующие решения:

➤ ***Приоритет целей.*** Необходимо определить, соответствуют ли предлагаемые в законопроекте поправки задачам, поставленным Лидером Нации, президентом РК Нурсултаном Назарбаевым в его посланиях народу, о нацеленности на «всемерное расширение прав и свобод граждан», а также на развитие инфраструктуры, которая «должна расширять возможности экономического роста». Необходимо оценить соответствие поправок интересам экономического развития республики: диверсификации экономики, формированию комфортной бизнес-среды, развитию предпринимательства в целом и МСБ в частности, росту высокотехнологичных отраслей и сектора ИКТ, качества жизни и социального самочувствия казахстанцев.

➤ ***Законопроект. Инициатива КУИС.*** Доработать рассматриваемый законопроект с учетом предложений предпринимателей. В частности, исключить обязанность операторов сотовой связи по приостановлению работы абонентского устройства в своей сети на территории следственных изоляторов и исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы, а также на границе территорий, прилегающих к ним; соответственно, исключить ответственность за нарушение обязанности. Провести анализ регуляторного воздействия предлагаемых изменений, с обязательным привлечением предпринимательских организаций и независимых экономистов.

➤ ***Законопроект. Регистрация абонентов.*** Законодательно закрепить солидарную ответственность дилеров, абонентов и операторов за предоставление корректных персональных регистрационных данных при покупке номера (SIM-карты). Доработать законопроект с учетом предложений:

- Содержащийся в законопроекте Пункт 8 Статьи 502-4 КоАП (о нарушении законодательства РК в области связи) предлагаем изложить в следующей редакции:

«Нарушение абонентом законодательства в области оказания услуг сотовой связи, выразившееся в предоставлении ложных и/или недостоверных сведений об абоненте или в передаче абонентом абонентского номера третьим лицам без соответствующего перезаключения договора об оказании услуг сотовой связи, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, передавших в пользование абонентский номер третьим лицам, состоящих с ними в трудовых и/или договорных правоотношениях –

влечет штраф на физических лиц в размере от пяти до десяти месячных расчетных показателей.

Нарушение представителем оператора (дилер, агент, дистрибьютор и т.д.) обязанности по распространению абонентских номеров без заключения договора об оказании услуг сотовой связи, за предоставление оператору связи недостоверных и/или неполных и/или непредоставление и/или несвоевременное предоставление сведений об абоненте влечет штраф на индивидуальных предпринимателей в размере двадцати месячных расчетных показателей,

на юридических лиц, являющихся субъектами малого предпринимательства или среднего предпринимательства, в размере пятидесяти месячных расчетных показателей,

на юридических лиц, являющихся субъектами крупного предпринимательства, в размере ста месячных расчетных показателей».

- Предлагаемую в законопроекте ответственность оператора сотовой связи за нарушение законодательства РК в части регистрации абонента в виде лишения лицензии на предоставление услуг в области связи – исключить либо заменить административным взысканием.

➤ **Государственное регулирование.** Для повышения эффективности государственного регулирования, соответствующего долгосрочным приоритетам развития страны, ввести обязательную практику анализа регуляторного воздействия (АРВ) иницируемых законодательных изменений, включая экономическое обоснование и расчеты, ожидаемый социально-экономический эффект от нововведений и т.д.

➤ **Участие бизнеса.** Государственным органам обеспечить прозрачность процесса нормотворчества и реальное участие представителей бизнеса в разработке нормативных правовых актов, затрагивающих интересы бизнеса. Отнести к таковым новую редакцию Уголовно-исполнительного Кодекса, Кодекса об административных правонарушениях в части норм, устанавливающих обязанность операторов по приостановлению работы абонентского устройства в своей сети на территории следственных изоляторов и исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы, а также на границе территорий, прилегающих к ним.

➤ **Эффективность КУИС.** Для повышения эффективности деятельности КУИС сумму, планируемую к выделению из республиканского бюджета на оснащение оборудованием подавления систем сотовой связи, предлагается направить на строительство исправительных учреждений с камерным содержанием.

➤ **Для операторов сотовой связи.** Для мотивации абонентов и дилеров к предоставлению корректных персональных данных периодически проводить массовую просветительскую работу среди населения, усилить контент разъяснительной деятельности на казахском и русском языках.