



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ
ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Тел. (812) 274-85-18

Факс (812) 274-85-39

09.06.2017 № 2954-1/17-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии по
строительству, транспорту, связи и
дорожному хозяйству

А.Я. Лебедеву

Заклучение

на проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон
«О связи»

Вносит депутат В.С. Петров

Рассмотрев проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований статей 40 и 70¹ Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Регламент Государственной Думы).

Законопроектом предлагается ужесточить требования относительно мест заключения договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи, а также установить возрастное ограничение для лиц, заключающих указанные договоры, запрет на предоставление абонентом идентификационного модуля (сим-карты) другому физическому или юридическому лицу и особенности оказания услуг подвижной радиотелефонной связи иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Обращаем внимание на то, что концептуально текст рассматриваемого законопроекта направлен на урегулирование вопросов, затрагиваемых, в том числе, в проекте федерального закона № 161450-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи», внесенном в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) 27 апреля 2017 года членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, Л.Н. Боковой, Д.И. Азаровым и др.

Также отмечаем, что ответственным комитетом (Комитет Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи) по вышеуказанному проекту федерального закона принято решение о представлении субъектами законодательной инициативы отзывов,

предложений и замечаний до 5 июня 2017 года, при этом рассмотрение законопроекта в первом чтении запланировано в Календаре рассмотрения вопросов Государственной Думой на 14 июня 2017 года.

В связи с этим в случае внесения рассматриваемого законопроекта в Государственную Думу до рассмотрения в первом чтении вышеуказанного проекта федерального закона № 161450-7, законопроект будет признан альтернативным; в случае его внесения после принятия Советом Государственной Думы решения о включении такого проекта федерального закона в проект порядка работы Государственной Думы или его принятия в первом чтении – законопроект будет возвращен Законодательному собранию Ленинградской области (статья 110 Регламента Государственной Думы).

Кроме того, к тексту законопроекта имеются существенные замечания правового и юридико-технического характера.

1. В абзацах втором и третьем подпункта «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта предусмотрено введение возрастного ограничения (14 лет) для лиц, заключающих договоры об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи. Так, предлагается запретить заключение указанных договоров с несовершеннолетними, не достигшими возраста четырнадцати лет (малолетними), и одновременно установить возможность использования ими идентификационных модулей (сим-карт), полученных от их родителей или иных законных представителей.

Отмечаем, что полномочия по утверждению правил оказания услуг связи отнесены к полномочиям Правительства Российской Федерации (пункт 2 статьи 44 Федерального закона от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» (далее – Федеральный закон «О связи»)).

Правоотношения между абонентом и (или) пользователем услуг телефонной связи и оператором связи, в том числе при оказании услуг подвижной радиотелефонной связи урегулированы постановлением Правительства Российской Федерации от 09.12.2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи» (далее – постановление Правительства Российской Федерации № 1342).

Согласно пунктам 18 и 22 Правил оказания услуг телефонной связи, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1342, гражданин при заключении договора об оказании услуг телефонной связи предъявляет документ, удостоверяющий его личность, реквизиты которого указываются в таком договоре.

При этом основными документами, удостоверяющими личность гражданина Российской Федерации:

на территории Российской Федерации является внутренний паспорт гражданина Российской Федерации;

за пределами территории Российской Федерации – 3 вида заграничных паспортов – служебный, дипломатический и общегражданский (Указы Президента Российской Федерации от 21.12.1996 № 1752, от 13.03.1997 № 232, от 19.10.2005 № 1222).

К другим документам, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации, на территории Российской Федерации также относятся

удостоверение личности военнослужащего Российской Федерации, военный билет солдата, матроса, сержанта, старшины, прапорщика, мичмана и офицера запаса, а также временное удостоверение личности гражданина Российской Федерации (выдаваемое на срок оформления паспорта гражданина Российской Федерации) (постановления Правительства Российской Федерации от 08.07.1997 № 828 и от 12.02.2003 № 91).

В некоторых случаях, установленных федеральным законодательством, перечень документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, для конкретных целей может быть расширен. В отношении несовершеннолетних такой перечень документов в целях заключения договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи не дополнен.

Из изложенного следует, что личность малолетнего на территории Российской Федерации не может быть удостоверена путем представления общегражданского заграничного паспорта, который предназначен для представления только за пределами Российской Федерации. Также малолетние не могут представить какие-либо иные документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, из перечня вышеперечисленных документов, которые имеют универсальный характер, поэтому заключение договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи с ними фактически невозможно.

В связи с этим, полагаем, что в действующем федеральном законодательстве отсутствует неопределенность по вопросу, связанному с невозможностью представления малолетними заграничных паспортов в качестве документа, удостоверяющего личность, для заключения договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи, о которой упоминается в пояснительной записке к законопроекту.

Кроме того, возможность пользования малолетними только идентификационными модулями, полученными их родителями или иными законными представителями по договору об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи, вытекает из пункта 1 статьи 28 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которому за несовершеннолетних, не достигших четырнадцати лет (малолетних), сделки, за исключением некоторых мелких сделок, могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны.

Таким образом, предлагаемые к урегулированию положения в абзацах втором и третьем подпункта «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта уже урегулированы и, соответственно, не требуют дополнительного правового регулирования.

В абзаце четвертом подпункта «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта устанавливается запрет на куплю-продажу абонентом идентификационного модуля (сим-карты) другому физическому или юридическому лицу.

Согласно пункту 2 статьи 44 Федерального закона «О связи» правилами оказания услуг связи, утверждаемыми Правительством Российской Федерации, регламентируются **взаимоотношения пользователей** услугами связи и операторов связи при **заключении и исполнении договора** об оказании услуг связи, порядок идентификации пользователей услугами связи по передаче

данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и используемого ими окончного оборудования, а также порядок и основания приостановления оказания услуг связи по договору и расторжения такого договора, **особенности оказания услуг связи, права и обязанности** операторов связи и пользователей услугами связи и др.

Таким образом, предлагаемый к урегулированию запрет фактически является вопросом, относящимся к сфере действия постановления Правительства Российской Федерации № 1342, и, соответственно, не может быть установлен в Федеральном законе «О связи» с учетом пункта 2 статьи 44 указанного Федерального закона, поскольку в таком случае федеральный законодатель вмешается в компетенцию Правительства Российской Федерации. При этом такое предложение может быть рассмотрено в рамках проекта обращения к Правительству Российской Федерации с просьбой о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации № 1342.

Аналогичные замечания касаются положений пункта 2 статьи 1 законопроекта, в которых определены особенности оказания услуг подвижной радиотелефонной связи иностранным гражданам, лицам без гражданства.

Также отмечаем, что идентификационный модуль (сим-карта) не продается абоненту (пользователю), а получается им при заключении договора об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи и указывается в нем, при этом в случае утраты идентификационного модуля абонент обязан уведомить об этом оператора связи (подпункт «д» пункта 25, пункты 114, 119 и 143 Правил оказания услуг телефонной связи, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 1342). Поэтому в абзаце четвертом подпункта «б» пункта 1 статьи 1 законопроекта словосочетание «купля-продажа идентификационного модуля, принадлежащего на основании договора» употреблено некорректно.

В пункте 2 статьи 1 законопроекта предусмотрено введение обязанности в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства по обязательному сообщению в адрес органов внутренних дел (полиции) информации о выделенных им абонентских номерах в течение пяти дней с момента заключения договоров об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи и одновременно ограничение по количеству идентификационных модулей (сим-карт), которые могут быть в наличии таких лиц (двух).

В этой связи обращаем внимание на наличие в федеральном законодательстве норм, позволяющих правоохранительным органам (органам федеральной службы безопасности, при отсутствии у них оперативно-технических возможностей для проведения оперативно-разыскных мероприятий – органам внутренних дел) круглосуточно осуществлять удаленный доступ к базам данных об абонентах оператора связи и оказанных им услугах связи, которые содержат:

информацию о фамилии, имени и отчестве абонента-гражданина, его месте жительства и реквизитах основного документа, удостоверяющего личность, представленных при личном предъявлении абонентом указанного документа;

аналогичную информацию в отношении лиц, использующих окончательное оборудование юридического лица, по списку, заверенному уполномоченным представителем юридического лица;

сведения баз данных о расчетах за оказанные услуги связи, в том числе о соединениях, трафике и платежах абонентов;

сведения об абонентских номерах, которые сохраняются абонентами при заключении договоров об оказании услуг связи с другими операторами подвижной радиотелефонной связи, и наименования указанных операторов связи (пункт 4 статьи 64 Федерального закона «О связи», пункты 3, 12 и 14 Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27.08.2005 № 538).

Из изложенного следует, что правоохранительные органы получают значительный объем сведений в отношении всех абонентов и установление предлагаемой в законопроекте новой обязанности приведет фактически к дублированию имеющейся у них информации в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Также не представляется возможным определить механизм контроля операторами связи наличия у таких лиц не более двух идентификационных модулей (сим-карт), учитывая, что договоры об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи заключаются не только операторами связи, но и лицами, действующими от их имени (дилеры, дистрибьюторы), которые направляют один экземпляр подписанного договора оператору связи в течение десяти дней после его заключения, если меньший срок не предусмотрен указанным договором (пункт 6 статьи 44 Федерального закона «О связи»).

Соответственно, информация об абонентах, содержащихся в договорах об оказании услуг подвижной радиотелефонной связи, включается в базы данных об абонентах по общему правилу не ранее десяти дней со дня заключения таких договоров, что не позволит проконтролировать возможность предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства более двух идентификационных модулей (сим-карт) в течение указанного срока.

Также отмечаем, что наименование предлагаемой в пункте 2 статьи 1 законопроекта для введения в Федеральный закон «О связи» статьи 45¹ по содержанию различается с текстом данной статьи.

Так, из смысла наименования статьи следует, что в ней должны быть изложены некоторые особенности оказания оператором связи услуг подвижной радиотелефонной связи в отношении отдельных категорий граждан (иностранных граждан и лиц без гражданства), то есть особые обязанности оператора связи, которые у него возникают только по отношению к таким лицам. Данная позиция подтверждается содержанием статьи 45 Федерального закона «О связи», которая имеет аналогичное наименование и включает права абонентов-граждан и обязанности оператора связи в отношении таких абонентов.

Вместе с тем в вводимой статье 45¹, предусмотренной в пункте 2 статьи 1 законопроекта, фактически предлагается установить новые обязанности и

запреты для иностранных граждан и лиц без гражданства и в ней отсутствуют какие-либо положения, касающиеся операторов связи.

В связи с этим наименование указанной статьи необходимо уточнить с учетом изложенного.

Кроме того, обращаем внимание на то, что перечень источников официального опубликования изменений, внесенных в Федеральный закон «О связи» (абзац первый статьи 1 законопроекта), требует доработки в части дополнения недостающих источников опубликования и исключения излишних или ошибочных указанных источников в связи с тем, что при их изложении не применены требования, предусмотренные в пункте 40 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов (протокол Совета Государственной Думы от 20.11.2003 № 187).

Согласно указанному пункту в случае, если законодательный акт разделен на главы (Федеральный закон «О связи» содержит 13 глав), в перечне источников официального опубликования в обязательном порядке указываются источники официального опубликования всех изменений, внесенных в главу, которая дополняется новой статьей.

С учетом того, что в законопроекте предлагается дополнить Федеральный закон «О связи» новой статьей 45¹ (пункт 2 статьи 1 законопроекта), перечень источников официального опубликования изменений, внесенных в Федеральный закон «О связи», предусмотренный в абзаце первом статьи 1 законопроекта, требует доработки путем его изложения в следующей редакции:

«Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 28, ст. 2895; № 52, ст. 5038; 2004, № 35, ст. 3607; 2006, № 6, ст. 636; № 10, ст. 1069; № 31, ст. 3431; 2007, № 7, ст. 835; № 31, ст. 4002; 2010, № 7, ст. 705; № 31, ст. 4190; 2011, № 7, ст. 901; № 27, ст. 3873; № 29, ст. 4291; № 45, ст. 6333; № 50, ст. 7366; 2012, № 31, ст. 4328; № 53, ст. 7578; 2013, № 30, ст. 4062; № 44, ст. 5643; № 48, ст. 6162; № 49, ст. 6339, 6347; № 52, ст. 6961; 2014, № 19, ст. 2302; № 30, ст. 4273; № 49, ст. 6928; 2015, № 29, ст. 4342, 4383; 2016, № 10, ст. 1316, 1318; № 15, ст. 2066; № 27, ст. 4213, 4221; № 28, ст. 4558).

Заместитель начальника правового
управления –
начальник отдела правовой и
антикоррупционной экспертизы



Н.Б. Вовк