

## **Широкополосный доступ как объект правового регулирования**

Волков Ю.В.

*Формирование и развитие информационного общества в России и особенно участие в «клубе» ведущих мировых держав невозможно без современной коммуникационной инфраструктуры, одной из составляющих которой является широкополосный доступ (далее по тексту - ШПД). Это сравнительно новое для юриспруденции явление, которое имеет политический, правовой, технический и лингвистический аспекты. В статье исследовано содержание технических характеристик в контексте применения термина в юридических документах.*

Сотни лет государственные услуги ассоциировались у большинства граждан с полученными бумажными документами. Сама процедура, форма документов и особенно скорость обслуживания длительное время были объектом пристального внимания и критики со стороны общества. Технические достижения, их реализация в социальной сфере и, особенно, информатизация государственных институтов позволяют сократить сроки оказания государственных услуг, исключить бумажные форматы документов, заменив их электронными, и расширить информированность граждан на основе каналов связи.

Современное государство по стандартам Европейского Союза оказывает своим гражданам и бизнесу 20 (самых необходимых) услуг преимущественно на основе телекоммуникационных каналов.

Политическая и социальная сторона этого вопроса обусловлена возможностью с помощью ШПД решить проблему доступа населения к информации практически во всех странах мира. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун отметил большие возможности широкополосной связи и призвал обеспечить ей к 2015 году более половины населения мира. При этом он отметил, что в развитых странах население затрачивает на ШПД менее 3 % от среднего месячного дохода<sup>1</sup>. Как показывает анализ документов ООН, ШПД, также как фиксированная, мобильная связи и Интернет, являются объектами постоянного внимания<sup>2</sup>.

Поэтому не случайно внимание к данному вопросу многих стран, в том числе России. В 2009 году в ходе оглашения Президентом России Дмитрием Медведевым послания Федеральному Собранию отмечено, что страна занимает «63-е место в мире по уровню развития инфраструктуры связи ... на

---

1 Генеральный секретарь ООН призвал обеспечить большую доступность широкополосной связи [электронный ресурс] // Центр новостей ООН 19.09.2010. URL: <http://www.un.org/russian/news/fullstorynews.asp?newsID=14225>. (Доступ 14.10.2011)

2 См., Документы Генеральной ассамблеи ООН 18 ноября 2003/А/АС/105?810; Документы Второй сессии. Экономический и социальный совет ООН. Банког 24-26 ноября 2010 /Е/ESCAP/СІСТ(2)?2; Глобальное партнерство в целях развития: время выполнять обещания. Доклад целевой группы по оценке прогресса в достижении ЦРТ. 2011 год / ООН, Нью-Йорк, 2011.

территории всей нашей страны в течение пяти лет необходимо обеспечить широкополосный доступ в Интернет»<sup>3</sup>.

Кроме названного послания термин получил прописку в иных важных программных документах. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации предусматривает формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры на основе широкополосного доступа на всей территории Российской Федерации, в том числе с использованием механизмов частно-государственного партнерства. Уровень использования линий широкополосного доступа запланирован на 100 человек населения за счет всех технологий: к 2010 году - 15 линий и к 2015 году - 35 линий<sup>4</sup>.

ШПД как понятие (и как термин) отсутствует в федеральных законах. Широкополосный доступ предусмотрен в документах Правительства России в качестве абонентских линии технологической основы универсальной информационно-коммуникационной платформы: «К 2012 году все население страны должно быть обеспечено базовыми услугами связи, а не менее одной трети - широкополосным доступом»<sup>5</sup>. Кроме того, в

---

3 Послание президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию [электронный ресурс] // Российская газета, 2009, 13 ноября.

4 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212) // Российская газета, 2008. 16 февр. № 34.

5 Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» // Собрание законодательства РФ, 2008.

правительственных документах имеют место отдельные оценочные характеристики скорости канала пропускания и объемов охвата территории широкополосным доступом: «На конец 2008 года только около 21,5 процента всех российских домашних хозяйств (11,4 млн. домашних хозяйств) имели широкополосный доступ в сеть Интернет, а средняя скорость доступа в регионах варьировалась от 128 Кбит/с до 1 Мбит/с, что существенно ниже, чем в Москве (7,5 Мбит/с) и Санкт-Петербурге (6 Мбит/с). В каждом втором регионе России удельный вес организаций, использующих широкополосный доступ, не превышает 27 процентов. Даже лидер по этому показателю (г. Москва) на 8 процентных пунктов отстает от уровня использования широкополосного доступа в странах Европейского союза.»<sup>6</sup>. В том же документе предусмотрено, что к 2010 году россияне будут иметь широкополосный доступ в 80% домохозяйств. При этом цитированный документ не позволяет определить, какая скорость является нормативной для ШПД? Также невозможно определить, является ли скорость единственной характеристикой ШПД?

Всё это множество документов, тем не менее, не объясняет сути явления. Какой смысл вкладывается в термин «широкополосный доступ»? Более четкая картина представлена в официальных документах субъектов Федерации. Региональным

---

№ 48. Ст. 5639.

<sup>6</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» // Собрание законодательства РФ, 2010. № 46. Ст. 6026.

органам государственной власти приходится на практике реализовывать федеральные программные документы, они выработали практические критерии для оценки ШПД как объекта. Так, например, в документах правительства Москвы находим, что «...широкополосный доступ (ШПД) - высокоскоростной доступ к Интернет-ресурсам (в отличие от коммутируемого доступа с использованием модема и телефонной сети общего пользования)...»<sup>7</sup>. В документах других регионов, в частности, в Свердловской области областной целевой программой «Развитие образования в Свердловской области («Наша новая школа»)» на 2011 - 2015 годы» предусмотрено увеличение доли образовательных учреждений, имеющих широкополосный доступ к сети Интернет со скоростью доступа не ниже 2 Мбит/с<sup>8</sup>. Это уже более конкретный показатель, тем более что достаточно широко известно, что данная скорость соответствует цифровому каналу E 1 или примерно 30 фиксированным телефонным линиям. И, тем не менее, из документа не следует, что данная скорость является основным квалифицирующим признаком широкополосного доступа. Вероятно, не только Свердловская область, но и многие

---

7 Распоряжение Правительства Москвы от 11.10.2010 № 2215-РП «О Концепции обеспечения жителей города Москвы телекоммуникационными услугами для получения социально значимой информации путем создания условий равного доступа к кабельному телевидению и Интернет-ресурсам» [электронный ресурс] <http://www.referent.ru> (доступ свободный).

8 Постановление Правительства Свердловской области от 11.10.2010 № 1472-ПП «Об утверждении областной целевой программы «Развитие образования в Свердловской области («Наша новая школа»)» на 2011 - 2015 годы» //Собрание законодательства Свердловской области, 2010. № 10-2. Ст. 1493.

другие субъекты определились со скоростными параметрами широкополосного доступа. Так, например, Президиум Совета судей России отметил, что «во всех судах Алтайского края созданы интернет-сайты, действующие в рамках единого интернет-портала ГАС «Правосудие». В целях обеспечения их качественной работы организован широкополосный доступ к сети «Интернет» со скоростью 512 Кбит/с»<sup>9</sup>. Данные примеры иллюстрируют разные варианты оценки ШПД на основе скорости канала, что не позволяет составить его определение только на основании одной скоростной характеристики.

Для иных субъектов одной скоростной характеристики недостаточно. Основанием для таких утверждений являются отдельные программные документы, например Федеральная целевая программа «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008 - 2015 годы». Содержание сервисов, для которых собственно и предусмотрен широкополосный доступ, косвенно упомянуто в этой программе. В названном документе отмечается, что средства создания широкополосных беспроводных сетей связи, обеспечивают обмен 3 видами информации (голос, передача данных, в том числе по сети Интернет, и телевидение)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> «О результатах проверки эффективности использования ГАС «Правосудие» и контроля за ходом размещения в сети «Интернет» информации о деятельности судов общей юрисдикции в Республике Алтай, Республике Карелия и Алтайском крае» Постановление Президиума Совета судей РФ от 05.08.2010 № 231[электронный ресурс] // Информационная система «Гарант» Локально. Доступ 12.10.2011.

<sup>10</sup> Постановление Правительства РФ от 26.11.2007 № 809 «О федеральной целевой программе «Развитие электронной компонентной базы и

Другой документ, регулирующий практическую сферу, а именно, Приказ Минкомсвязи РФ от 14.09.2010 № 124 даёт основания для того, чтобы усомниться в однозначности скоростных характеристик каналов, предназначенных для ШПД. В п.4 названного документа, в частности отмечается, что оборудование, применяемое для радиочастотного ШПД, в зависимости от технических условий (протоколов) функционирует на скоростях 1, 2, 54, 108, и 600 Мбит/с<sup>11</sup>. Из чего следует, что скоростные характеристики не являются главным определяющим параметром того, что мы именуем ШПД, в том числе радиочастотный ШПД..

Обращение к справочной литературе позволяет внести некоторую ясность в данный вопрос. Наиболее полный вариант толкования термина широкополосный даёт И. Л. Мостицкий, автор одного из словарей, определяет термин broadband – широкополосный, как свойство сети, мультиплексирующей (объединяющей) множество независимых передач в одну. Соответственно, broadband network - широкополосная сеть определяется им как цифровая сеть с технологией, обеспечивающей интеграцию голоса, данных видео, и интерактивных коммуникационных услуг для бизнеса и дома<sup>12</sup>.

---

радиоэлектроники» на 2008 - 2015 годы» // Собрание законодательства РФ, 2007. № 51. Ст. 6361.

11 Приказ Минкомсвязи РФ от 14.09.2010 № 124 «Об утверждении Правил применения оборудования радиодоступа. Часть I. Правила применения оборудования радиодоступа для беспроводной передачи данных в диапазоне от 30 МГц до 66 ГГц» // Информационная система «Гарант» Локально. Доступ 12.10.2011.

12 Мостицкий И.Л. Англо-русский энциклопедический словарь по современно

Таким образом, становится ясно, что термин «широкополосный» был в отдельных документах использован для обозначения сетей, которые не являются широкополосными. Однако термин broadband не единственный в английском языке и в практической сфере, где применяются англоязычные термины, которые переводятся на русский язык как широкополосный. Одновременно существует и активно используется в технических и юридических документах слово wideband – широкополосный. Также следует отметить, что в европейской правовой литературе, посвящённой проблеме доступа к информации одновременно с термином доступ (access) применяется термин проникновение (penetration). В этой связи необходимо отметить, проблема о широкополосном доступе в ракурсе юридической лингвистики требует специального исследования.

Ещё один аспект вопроса о широкополосном доступе открывается при внимательном изучении технических или почти технических работ российских исследователей.

Так, например, А. Ю. Рокотян, рассматривая перспективы развития телекоммуникационного сектора с разных сторон технического экономического и нормативного, отмечает, что «в нормативной базе пока отсутствует однозначное понимание того, что такое «узел телефонной сети», если сеть – пакетная»<sup>13</sup>. Далее

---

электронной технике и программированию / И.Л. Мостицкий; Сост. и ред. И.Л. Мостицкий. – М.: Изд. Триумф, 2004. С. 102.

13 Рокотян А. Ю. От "телекома" к "инфокому": Трактат о сдвиге парадигмы, бизнес-моделях и прочих заумных вещах. М. 2008. С.45.



автор констатирует, что «чтобы не иметь проблем с регистрацией сетей в органах связинадзора, операторы междугородной и международной телефонии вынуждены «закладываться по максимуму» и каждый такой узел представляет собой как медиашлюз, так и контроллер соединений. Как итог – каждая такая сеть представляет собой нагромождение софтверных, совершенно ненужных для обеспечения ни надежности, ни качества. Установленных только для того, чтобы в глазах контролирующих и регулирующих органов сеть отвечала нормативным требованиям исключительно по формальному признаку»<sup>14</sup>. Из данного отступления весьма несложно сделать вывод, что государство «одной рукой» делает попытки внедрить широкополосный доступ, а «другой рукой» в лице надзорных органов «душит» эти начинания в самом зачатке. И, естественно, возникает вопрос об уровне компетентности специалистов в надзорных органах, но это отдельная проблема за рамками нашего исследования. В целом набор терминов, которые использованы для написания ведомственных документов отрасли связи весьма часто имеет узкий технический архаичный контекст и недопустим для применения в нормативных актах Правительства РФ, тем более в федеральных законах. На деле происходит обратное, соответственно и акты построенные на таких терминах начинают придавать процессу информатизации «обратный ход».

Подводя итог рассмотрению термина «широкополосный

---

14 Там же.

доступ», следует отметить, что конкретные технические характеристики не являются определяющими его содержание. Широкополосным доступом именуют как фиксированный, так и радио- доступ на скоростях от сотен до миллионов бит в секунду. Единственный устойчивый признак – это наличие множества, более одного сервиса (услуги) или множества, более одного сервисного канала, в физическом канале связи, который соединяет оператора и абонента. В связи с развитием техники, постоянной смены технологий и, соответственно, постоянного изменения технических параметров понятие ШПД должно формироваться не техническими характеристиками, а понятными потребителю наборами услуг. Например, широкополосным каналом в правовых документах должно именоваться канал, по которому одновременно с надлежащим качеством производится оказание нескольких услуг связи (доступ к телематическим сервисам и передача данных (Интернет) и телевидение и/или голосовая телефония). Такая формулировка понятна и не требует от потребителя специального измерительного оборудования для наличия и качества оказанных услуг. Вопрос об окончательном формировании понятия широкополосного доступа, представляется открытым. Родовой термин «доступ» также требует специального исследования. Данная статья носит постановочный характер, и окончательные выводы будет возможно сделать после дополнительного исследования.