

УДК 349

ПРОБЛЕМА КОДИФИКАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВЯЗИ

Волков Ю. В., кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры информационного права.
Уральский государственный юридический университет.

Аннотация

В статье рассмотрен вопрос о кодификации отраслевого законодательства о связи: зарубежные и отечественные подходы. Основная цель работы – выработка основных подходов к решению проблемы систематизации российского законодательства о связи. В ходе исследования применялись функциональный, технико-юридический, догматический и сравнительный метод. Предложена примерная структура российского кодекса о связи. Результат может быть использован для дальнейших сравнительных исследований, в законодательных целях и для подготовки учебных пособий.

Ключевые слова

Закон, информация, кодекс, кодификация, компиляция, консолидация, коммуникация, почта, связь, телекоммуникация, электросвязь.

1. Российское законодательство о связи.

Чтобы оценить масштаб отношений в сфере связи достаточно вспомнить несколько показателей: количество контрактов на услуги сотовой связи, передачи данных и телематические (Интернет)¹. Если к этим показателям добавить количество абонентов проводной связи и пользователей иных услуг связи, то каждый гражданин России будет охвачен услугами дважды и более. Прибавим к этому, что каждый пользуется услугами неоднократно в течение дня. В итоге получается, что услуги связи самые частотные услуги. Такая картина сложилась не только в России, но и в других странах. В силу разных обстоятельств люди заменили реальное, личное, доверительно общение на

¹ См, например, данные сайта Минкомсвязи России (более 70 млн. пользователей Интернет и около 200 млн. пользователей услуг сотовой связи).

посредничество оператора и средства связи: телефона, электронной почты, социальной сети. Этим человечество многократно повысило значимость средств коммуникации, обусловив тем самым необходимость их регулирования. Однако регулирование в разных юрисдикциях осуществляется крайне неоднородно. В России отсутствует единая система законодательства о связи. Так Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»², по смыслу, должен быть основополагающим законом. Однако наличие Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»³ требует логического продолжения, а именно, закона об электросвязи (или о телекоммуникациях). Но этого не произошло. Отдельные нормы (например, понятия сетей связи) содержатся в иных федеральных законах⁴ и подзаконных актах⁵. Проведём краткий анализ Федерального закона «О связи». Он содержит 46 дефиниций из которых в первой редакции было 36, остальные 10 внесены дополнительно. При этом термин *связь* не раскрыт, имеется определение только *электросвязи*. Структура: на момент принятия закона состоял из 13 глав, 74 статей. После принятия закон дополнен 6-ю дополнительными статьями, количество глав не изменилось. За время действия с 2004 года в закон внесено более 65-ти поправок. Это, в среднем, 1-2 поправки каждый квартал. Иными словами предприятие связи начинало работать в отчетном квартальном периоде по одному закону, а отчитывалось уже по новому. Структура закона функционально также имеет некоторые особенности. Вводная и заключительная главы достаточно традиционны. Глава 2 «Основы деятельности...» посвящена преимущественно гражданским правовым вопросам, и, фактически, дублирует Гражданский кодекс РФ. Классификация сетей связи в специальной главе имеет искусственные критерии, которые не соответствуют ни техническим ни правовым подходам. Глава 6

² Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства РФ, 2003. № 28. Ст. 2895.

³ Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи» // Собрание законодательства РФ, 1999. № 29. Ст. 3697.

⁴ Федеральном законе от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ч.1. Ст. 3448; Федеральный закон от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 26.07.2017 (дата обращения 02.10.2017).

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р О программе «Цифровая экономика Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. <http://www.pravo.gov.ru>, 03.08.2017 (дата обращения 02.10.2017).

«Лицензирование деятельности...» вынесена за рамки главы «Государственное регулирование...», чем нарушена логика документа. При таком построении документа получается, что лицензирование в отрасли связи не является государственной деятельностью. Аналогично, глава 8 «Универсальные услуги связи» вынесена из главы 7 «Услуги связи», тем самым универсальная услуга противопоставлена всем прочим услугам связи. Таким образом, с позиции догматического подхода Федеральный закон «О связи» имеет существенные логические противоречия, как в части дефиниций, так и в части структуры самого текста. Подобного рода недостатки невозможно устранить отдельными поправками. Закон требует фундаментальной переработки. Федеральный закон «О почтовой связи» имеет более сбалансированную структуру, состоит из семи глав (43 статей). При этом содержит несколько особенностей. Глава «Общие положения» по объему (13 статей) составляет треть от всего объема закона. Глава «Услуги почтовой связи общего пользования» содержит статьи, которые могут быть вынесены в отдельную главу «Особенности деятельности в области почтовой связи», либо следует объединить эти главы. Сети (и иные объекты) почтовой связи не выделены в отдельную главу, что снижает их значимость. Прочие особенности не столь критичны, их не следует рассматривать как недостатки. Иные законодательные акты (в административной, гражданской, информационной, налоговой, природоохранной, транспортной, уголовной и иных сферах) содержат отдельные упоминания объектов или услуг связи. Подобные описания разнообразны и противоречивы, требуют специального исследования, и, как правило не соответствуют толкованию объектов в отраслевом законодательстве о связи⁶.

2. Научная рефлексия: кодификация назрела.

Место законодательства о связи и правовых норм о связи (коммуникации) было определено ещё в прошлом столетии и оно неразрывно связано с информационной сферой. В XX веке Ю. М. Батурич использовал термин «телекоммуникационное право»⁷. А. П. Ершов в понятие инфосфера включал: средства телекоммуникации, компьютерные средства и информационные

⁶ См., например: Волков Ю. В. Анализ базовых понятий информационной сферы / Понятийный аппарат информационного права / Отв. ред. И. Л. Бачило, Э. В. Талапина. Сб. науч. работ. – М.: ИГП РАН; Издательство «Канон+»; РООИ «Реабилитация», 2015. – С. 73-81; Волков Ю. В. Законодательство о связи в системе Информационного кодекса / Систематизация и кодификация информационного законодательства: Сб. науч. работ / Отв. ред. И. Л. Бачило. – М.: ИГП РАН, 2015. – С. 104-110.

⁷ Батурич Ю. М. Проблемы компьютерного права. М., 1991. – С. 270.

ресурсы⁸. А. Н. Швецов констатировал системообразующее значение информационного сектора⁹. Ю. Г. Просвирнин отметил, что «кодификация информационного законодательства будет являться важным фактором развития информационного права»¹⁰. Системообразующий сектор должно отразиться в соответствующем правовом акте, возможно, кодексе. Что касается норм о связи, их место неразрывно связано с информационными нормами. В. А. Копылов отмечал что, «телекоммуникационное право – составная часть целого, что называется информационным правом»¹¹. Приведённые мнения не исчерпывают всё множество, но фиксируют основную тенденцию: наличие отрасли в экономике должно отразиться нормами в праве. Современные исследователи данную проблему обсуждают уже с практических позиций. Л. К. Терещенко отмечает несколько существенных аспектов: отсутствие юристов среди разработчиков закона; заимствование (калькирование) зарубежных терминов; невозможность вписать новые явления в существующие правовые рамки¹². Ю. М. Скворцова утверждает, что рынок телеком услуг ожидает институционализация – длительный процесс замены спонтанного и экспериментального поведения на предсказуемое поведение, которое ожидается, моделируется, регулируется¹³. Исследователи Голубицкая Е.А., Никифоров В. С. полагают, государственное регулирование универсальных телеком услуг не имеет перспектив, либерализация телеком сектора угрожает её существованию, при этом они убеждены социальной значимости гарантий доступа к информации на основе телекоммуникаций¹⁴. Е. М. Тужилова-Орданская и Е. Б. Балякина видят решение отраслевых проблем в совершенствовании гражданско-правовой процедуры¹⁵. Е. А. Савченко

⁸ См.: Ершов А. П. Информатизация: от компьютерной грамотности учащихся к информационной культуре общества // Коммунист, 1988. № 2. – С. 82–92.

⁹ См.: Швецов А. Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и в России // Российский экономический журнал, 2010. № 4. С. 35.

¹⁰ Просвирнин Ю.Г. Совершенствование российского информационного законодательства // Вестник ВГУ. Серия Право, 2007. № 1. С.9-22.

¹¹ Копылов В. А. Информационное право. – М., 2002. – С. 82.

¹² Терещенко Л. К. Понятийный аппарат информационного и телекоммуникационного права: проблемы правоприменения // Журнал российского права, 2016. № 10 (238). – С. 101-108.

¹³ Ю. М. Скворцова Ю. М. Институционализация рынка телекоммуникационных услуг // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 14. С.128-132.

¹⁴ Голубицкая Е. А., Никифоров В. С. Эволюция механизмов универсального обслуживания в телекоммуникациях: международный опыт // Российский внешнеэкономический вестник 2009 № 2. С. 25-31.

¹⁵ Тужилова-Орданская Е. М., Балякина Е. Б. К вопросу о государственной регистрации сетей связи // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2016. № 6 (113). – С.

усматривает ключевую проблему в вопросе регулирования использования и конверсии радиочастотного спектра¹⁶. М. В. Патрушев отмечает необходимость правового регулирования на законодательном уровне отношений по поводу вспомогательных объектов без которого основная сеть связи существовать не сможет: линейно-кабельных сооружений, башен связи и т.д.¹⁷. Д. В. Проскура и Н. В. Проскура утверждают, что телекоммуникационные услуги сегодня – двигатель прогресса и основная платформа для построения информационного общества. При этом авторы оценивают рынок телекоммуникационных услуг как сложившийся социальный институт (по передаче, обмену, хранению информации, основанной на системе правил и норм и социальном контроле за их исполнением)¹⁸. А. А. Ефремов предлагает несколько направлений-методов регулирования: правовые (лицензирование, политика соответствия, радиочастоты, присоединение); экономические (тарифы, инвестиции, универсальное обслуживание); организационные (организация, управление, взаимодействие)¹⁹. Широкий спектр мнений позволяет сделать общий вывод о необходимости совершенствования законодательства о связи. Вопрос о форме конечного акта (закон или кодекс) остаётся предметом дискуссии. Как предлагалось ранее²⁰, кодекс является предпочтительной формой систематизации для отрасли связи. Однако возможны и иные решения, например в рамках информационного кодекса, что отмечалось в работах ведущих специалистов информационного сектора Института Государства и Права²¹. Рассмотренные исследования позволяют сформулировать предварительный вывод о том, что отрасль связи

90-95.

¹⁶ Савченко Е. А. Правовые аспекты использования радиочастотного спектра // Актуальные проблемы российского права, 2016. № 6 (67). – С. 124-132.

¹⁷ Патрушев М. В. Правовой режим сооружений связи / Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства: сборник статей Международной научно – практической конференции (13 января 2017 г. г в . Казань). – Уфа: АЭТЕРНА, 2016. – С. 155-158.

¹⁸ См.: Проскура Д. В., Проскура Н. В. Социальная направленность телекоммуникационных услуг // Вестник НГИЭИ. 2013. № 7. С. 102-115.

¹⁹ Ефремов А. А. Влияние государственного регулирования на развитие международной торговли телекоммуникационными услугами // Внешнеэкономический вестник, 2012. № 1 С. 38-48.

²⁰ См.: Волков Ю. В., Вахрушева Ю. Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. №126-ФЗ «О связи». (Специально для системы ГАРАНТ, 2015 г.) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/57312100/>.

²¹ Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / Под ред. И. Л. Бачило – М.: ИГП РАН, 2014. – 192 с; Систематизация и кодификация информационного законодательства / Отв. ред. И. Л. Бачило. Сб. науч. работ. – М.: ИГП РАН, 2015 – 216 с.

как отдельная специфическая системообразующая сфера и область социальных отношений нуждаются в специальном регулировании и соответствующем кодифицированном законодательстве.

3. Зарубежный опыт кодификации законодательства о связи

Телекоммуникационные сети Европы имеют непосредственные стыки (соединения) с российскими сетями и европейский опыт регулирования будет иметь для России существенное значение. Деятельность по систематизации европейского законодательства в отрасли связи ведётся с 2003 года. В настоящее время можно констатировать завершение основного этапа кодификации. Согласно Директивы 2016/0288 (COD) Европейского парламента и Совета от 12 октября 2016 года был принят Европейский Кодекс электросвязи²². Документ разбит на четыре части, некоторые из которых также делятся на титулы, главы, секторы и статьи. Всего в документе 118 статей, 255 страниц. Кроме того с Кодексом приняты 12 приложений на 42 страницах. В приложение вошли нормы из ранее принятых документов, но которые не вошли в основной текст кодекса. Основным документом, на котором построена вся сетевая структура, является Директива 2002/21/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 марта 2002 года пределы общего регулирования сетей и услуг электросвязи (Директива структуры)²³. Документом определена нейтральность электронных систем коммуникаций, «существенное положение на рынке» и асимметричное регулирование. Директива 2002/20/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 марта 2002 года об авторизации сетей и услуг электросвязи (Директива разрешений)²⁴ содержит понятие системы лицензий и структуры общего разрешения (лицензионные платежи, лицензии

²² Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast) 2016/0288 (COD). Brussels, 12.10.2016. - 255 p.

²³ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications and networks and services (Framework Directive) // Official Journal of the European Communities L 108 E, 24.4.2002, p. 33.

²⁴ Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of the electronic communications networks and services (Authorisation Directive) // Official Journal of the European Communities L 108 E, 24.4.2002, p. 21.

могут заменяться «административными платежами»). Другой документ, Директива 2002/19/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 марта 2002 года о разрешениях и присоединении сетей электросвязи и связанного оборудования (Директива доступа)²⁵, – расширил понятия доступа, который включает не только доступ к сетям, но также и к сетевым элементам и виртуальным сетевым услугам. Директива разграничивает режимы доступа участников рынка с существенным рыночным положением от участников без такового; излагает законченный набор определенных общественных режимов работы доступа, который применяется только к несущим мощностям. Таким образом Европейский кодекс электросвязи представляет собой комбинированный вариант кодификации, при котором вновь созданные нормы сочетаются с нормами принятыми ранее. Ещё одно примечательное свойство. Сам текст содержит ссылки на ранее принятые и утратившие силу положения (статьи разделы и т.д.). Они включены в текст, но зачёркнуты, что позволяет исследователю значительно быстрее сравнить «старые» и «новые» положения. Европейский опыт кодификации законодательства о связи требует всестороннего изучения по ряду причин.

Особое внимание заслуживает Кодекс информационного общества (917/2014)²⁶ Финляндии. В 2016 году страна в мировом рейтинге готовности к информационному обществу поднялась с 10²⁷ (в 2014 году) на 5 место с индексом телекоммуникаций – 0,75²⁸. Такая динамика, полагаем, обусловлена, не в последнюю очередь правовыми средствами, а именно, принятием Кодекса информационного общества. Вероятно опыт соседа, имеющего с Россией одну

²⁵ Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a access to, and interconnection of, electronic communications and networks and associated facilities (Access Directive) // Official Journal of the European Communities L 108 E, 24.4.2002, p. 7.

²⁶ “Tietoyhteiskuntaaari 917/2014” // URL: www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2014/en20140917.pdf (Дата обращения 30.07.2017).

²⁷ United nations E-government survey 2014: E-government in support of sustainable development. – UN. – NY. 2014. – p.15.

²⁸ United nations E-government survey 2016: E-government in support of sustainable development. – UN. – NY. 2016. – p. 155.

из самых протяжённых границ, может быть интересен как правоведам, так и иным специалистам в информационной сфере. Кодекс вступил в силу 1 января 2015 года, он состоит из 13 разделов, 352 статей, именуемых в официальной англоязычной версии секциями (Section). Кодексом введены в оборот 43 дефиниции. Наибольший интерес представляют ключевые термины, такие как: *сети* и *услуги*. Сети представлены несколькими видами и компонентами. Так например, *сеть связи* означает систему, содержащую кабели и устройства, соединенных друг с другом для передачи или распространения сообщений по проводам, радиоволнам, оптически или другим электромагнитным способом. Одновременно, *сеть общего пользования* означает сеть связи, используемую для предоставления услуг связи для пользователей, которые не подлежат каким-либо предварительным ограничениям. Что касается *услуг*, они разграничены на: *сетевые услуги* и *услуги информационного общества*. Так, *услуга информационного общества* означает платные услуги, предоставляемые в виде электронных дистанционных услуг. А *услуга сети* означает услугу оператора связи (оператора сети), включая создание сети связи с передачей её в собственность или во владение, в целях передачи или распространения сообщений. Эти положения весьма существенно отличаются от положений российского законодательства, особенно в части передачи заказчику созданной сети связи. Как и положено (по классической правовой парадигме) в рамках процесса кодификации некоторые, действовавшие ранее, акты теряли силу. С принятием Кодекса с 1 января 2015 года утратили силу 8 законов, в том числе: Закон о радиочастотах и телекоммуникационном оборудовании (1015/2001); Закон о предоставлении услуг информационного общества (458/2002); Закон о доменных именах (228/2003); Закон о рынке связи (393/2003) и другие²⁹. Значение Кодекса уже отмечено во многих исследованиях. Наиболее типичным представляется мнение финского исследователя Акселя Урида (Axel Wrede),

²⁹ См. Кодекс... URL: www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2014/en20140917.pdf (Дата обращения 30.07.2017).

который отмечает также, что: Кодекс содержит требования, касающихся информационной безопасности сообщений; повышены полномочия и ответственность операторов, а также законодательство, ранее известное как Lex Nokia (125/2009), которое дает компании право контролировать электронную почту и интернет-деятельность их сотрудников, подобное законодательство существует в Соединенные Штаты Америки и России³⁰. Это как раз те аспекты, которые вызывают в России оживлённые дискуссии, в том числе после изменений законодательства о связи правками «законом Яровой».

Законодательство о телекоммуникациях США регулирует первый по объему телекоммуникационный рынок в мире. Телекоммуникации США составляют основу телекоммуникаций всей Северной Америки и в техническом плане играют ведущую роль в мире. Телекоммуникационное законодательство в США, сформированное в 1927-1934 годы, изменялось и дополнялось в 1996 и 2003 годах. Оно инкорпорировано в Свод федеральных законов США. Нормы о почте сосредоточены в главе 39; о телекоммуникациях (электросвязи) в 47 главе Свода законов³¹. Последняя состоит из 13 разделов, более 1400 статей. Актуальный вариант текста можно найти также на сайте отдела по пересмотру законодательных актов Палаты представителей Конгресса США³². Данное законодательство отличается, в первую очередь, детальная проработка дефиниций и процедур, а также функциональная зависимость от телекоммуникационной сферы, что нашло отражение в наименованиях разделов. Последнее обстоятельство затрудняет непосредственное сравнение американского и иного, например, российского законодательства. Для первичного, базового анализа наиболее приемлемым является рассмотрение терминов, которыми оперируют американские законодатели. Субъекты по

³⁰ Wrede, A. V. W. Preventing data leaks caused by employee error in organizations: Security Management Bachelor's Thesis. – Leppävaara: Laurea University of Applied, 2016. – p.p. 4,13.

³¹ Code of Federal Regulations // Government Printing Office via GPO Access, 2003, Title 47, Volume 5.

³² Office of the Law Revision Counsel (“OLRC”) United States Code [электронный ресурс] / URL: <http://uscode.house.gov/download/download.shtml> (доступ свободный).

американскому законодательству: оператор – персона, имеющая лицензию оператора радиосвязи, на американском или на иностранном судне (лодке); кабельный оператор – персона (человек, или группа людей), которая обеспечивает услуги по кабельной системе непосредственно или через один или более филиалов, либо управляет или отвечает за действие кабельной системы; персона (человек) – индивидуум, товарищество, ассоциация, акционерная компания, доверенное лицо или корпорация. Виды деятельности определяются следующими терминами: радиосвязь – передача по радио письма, знаков, сигналов, изображений, звуков или всех перечисленных видов с использованием средств обслуживания и услуги по их отправке, доставке, передаче; телесвязь (telecommunications) означает передачу, между определенных пунктов пользователем, информации по выбору пользователя, без изменения формы или содержания информации, как при отправке, так и при получении; услуга телесвязи означает предложение связи за плату непосредственно публике, или непосредственно доступное публике, независимо от используемых средств обслуживания; информационная услуга означает предложение производства, приобретения, хранения, преобразования, обработки, восстановления, использования, или создание доступной информации через телесвязь, включает электронную публикацию, но не включает никакое использование или возможность управления, контроля или действия системы телесвязи или управление, обслуживание телесвязи; радиовещание – распространение средствами коммуникаций, радиосигнала, предназначенного для получения публикой, непосредственно или посредством ретрансляционных станций. Несмотря на детальную проработку, американское законодательство не избежало критики правоведов. Так, в частности, сенатор Конрад Бернс, Председатель комиссии по Связи Сената США, озвучивая в печати политику комитета, отметил следующие задачи по совершенствованию законодательства: обеспечение информационной безопасности; доступность услуг спасения для голосовых сообщений в сетях передачи данных; проблему

ускоренной амортизации вещательного оборудования, развитие универсальной услуги; необходимость преобразования Корпорацией распределения доменов Интернет (ICANN); развертывание цифровой демократии; необходимость реформы универсальной услуги; реформы системы аукционного распределения радиочастотного спектра и другие³³. Представители американской правовой науки также отметили множество недостатков. Лоуренс Лессиг рассматривает право (закон) в качестве одного из регуляторов в числе: социальных норм, технической структуры, экономического рынка и права³⁴. Он высказывает отрицательное мнение по поводу необходимости полного регулирования правом отношений в Интернет. Михаэль Фрумкин считает необходимым продолжить работу по совершенствованию сетевых норм, в частности: обеспечение доступа потребителя к авторизованной копии UDRP на национальном языке; открытость процедуры назначения арбитров; издание жалоб и ответов в реальном доступе и другие³⁵. Кевин Вербач предлагает учитывать достижения естественнонаучной сфере в правовом регулировании коммуникаций, в т.ч. Интернет. Смысл его предложения водится к необходимости отдельного регулирования отдельных уровней, а именно: содержание (контент); приложения или услуги; логический; физический³⁶. Он также поддерживает идею открытого доступа к сетям. Джеральд Фулхабер, анализируя ситуацию с управлением радиочастотным спектром, сравнил процедуру распределения (назначения) частот с распределением ассигнований Госпланом СССР. Он констатирует неэффективность системы и приходит к выводу о необходимости её менять³⁷. Другая группа американских

³³ См.: Burns C. Communications Policy for the Next Four Years // Federal communication Law Journal. 2005. Vol. 57. P. 167.

³⁴ См.: Lessig L. The New Chicago School // The Journal of Legal Studies, 1998. Vol. XXVII (2). (PT. 2). P. 661-691.

³⁵ См.: Froomkin A. M. ICANN's "Uniform dispute resolution policy" – causes and (partial) cures // Brooklyn Law Review, 2002. Vol. 67. №. 3. P. 713-718.

³⁶ См.: Werbach K. A layered model for Internet policy // Telecommunications & High Technology Law, 2002. Vol. 1. P. 37-67.

³⁷ См.: Faulhaber G.R. Wireless telecommunications: spectrum as critical resource // Southern California Law Review. 2006. Vol. 79. P. 537-560.

исследователей считает необходимым реформирование законодательства в связи с конкуренцией интересов местных органов власти в сфере управления муниципальной собственностью³⁸ и правами операторов размещать сети связи и сетевую инфраструктуру на муниципальных объектах³⁹. Таким образом, американское законодательство в сфере связи, будучи образцом для копирования многими законодателями мира, не обладает тем совершенством и системностью, которое отличает образцовое кодифицированное законодательство.

4. Варианты кодификации (систематизации)

Процессы совершенствования законодательства носят, в зависимости от содержания, разное наименование: инкорпорация, консолидация, кодификация. С. С. Алексеев рассматривал кодификацию как «вид правотворчества, при котором обеспечивается единое и упорядоченное нормативное регламентирование данного вида общественных отношений путем издания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта (Основ, Кодекса), выражающего юридическое своеобразие и содержание соответствующего подразделения системы права»⁴⁰. Он же рассматривал инкорпорацию как «способ собирания воедино действующих нормативных актов <...> в качестве промежуточной ступени, подготовительной стадии к системному правотворчеству – кодификации»⁴¹. Белорусские учёные С. Г. Дробязко и В. С. Козлов констатируют, что консолидация – это «объединение нескольких нормативно-правовых актов в один укрупненный акт»⁴². По мнению Рене Давида слово «кодекс» широко используется для наименования компиляций, группирующих и излагающих в

³⁸ Gillett S. E. Municipal wireless broadband: hype or harbinger? // Southern California Law Review. 2006. Vol. 79. P. 564-588.

³⁹ Malone W. Asses to Local Rights-of-Way: A Rebuttal // Federal Communication Law Journal, 2003 Vol. 55. №. 2. P. 251-272.

⁴⁰ Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2-х томах. Т. 2-й. – Свердловск, СЮИ. 1973. С. 106-107.

⁴¹ Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х томах Т. 2. – М.: Юр.лит. 1982. С. 259.

⁴² Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права Минск, 2003. С. 180 – 181.

систематизированном виде правила, относящиеся к одной определенной области⁴³. Он же полагает, что идея кодекса вызвала к жизни юридический позитивизм, усиленный национализмом, и разрушила первоначальную идею права – нормы по своему существу наднациональной⁴⁴. Реми Кабрияк, проведя значительное исследование вопросов кодификации, констатирует, что в современных условиях разработчики, которых он именуется «кодификаторами-компиляторами», в основном стремятся к упрощению и унификации права⁴⁵. Он также отмечает иные проблемы кодификации, такие как, конкуренция национального и международного законодательства, соотношение права и кодекса, разграничение предметных сфер кодексов и другие. Кодификация, однако, не единственная форма систематизации. Например, в Канаде, в соответствии с Законом о пересмотре законодательства и консолидации⁴⁶ предусмотрена специальная процедура внесения поправок в действующее законодательство. Когда в канадское законодательство вносятся изменения, которые требуют внесения поправок в иные акты, правка производится во всех связанных актах. Эта процедура именуется консолидацией (consolidation). Консолидированный текст закона или постановления включает поправки в исходный текст. Начиная с 1 июня 2009 года все консолидированные документы представлены на веб-сайте Министерства юстиции Канады. Названные документы имеют статус «официальных», что прямо указано в тексте закона и означает, что они могут использоваться в целях доказывания. В России неофициальной консолидацией всего российского законодательства занимаются поставщики коммерческих баз данных⁴⁷.

⁴³ Давид Р. Основные правовые системы современности. Перевод с французского доктора юридических наук профессора В. А. Туманова. М.: Прогресс, 1988. § 83.

⁴⁴ Давид Р. ... §49, §50.

⁴⁵ Кабрияк Р. Кодификация / Пер. с фр. Л. В. Головки. – М.: Статут, 2007. – С. 298.

⁴⁶ Legislation Revision and Consolidation Act (R.S.C., 1985, c. S-20) URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/S-20/> (Дата обращения 10.09.2017).

⁴⁷ Например, корпорации Гарант, Консультант плюс, Кодекс, Референт и другие.

Краткий итог

Рассмотрев различные подходы к вопросу систематизации отраслевого законодательства о связи, следует сделать следующие выводы. Неофициальной консолидацией отраслевого законодательства о связи вполне (при наличии технических средств) может заниматься творческий или научный коллектив (5-7 сотрудников). Без сомнения отраслевое законодательство требует систематизации: в форме кодификации или консолидации (по выбору законодателя). Кодекс как обобщённый отраслевой акт должен состоять из достаточного количества разделов и статей, чтобы заместить разрозненные акты. Основные разделы кодекса о связи: сети; (почтовая) индексация; нумерация (телеком сетей); радиочастоты; операторы сетей; пользователи (абоненты); государственные представители; процедуры (лицензирование, сертификация, контроль, пересмотр решений); услуги; гарантии; нарушения; санкции; переходные положения. Естественно, что положения, относящиеся к сфере регулирования другого отраслевого законодательства (вопросы собственности) не должны включаться в обсуждаемый кодекс. По нашим расчётам современный кодекс (закон) о связи для России должен содержать не менее 300 статей для того, чтобы исключить разного рода подзаконные акты регулирующие отношения между основными участниками. Представленные предложения являются результатом окончания исследовательского этапа и могут быть этапом дискуссии о кодификации отраслевого законодательства.

Литература

- Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х томах. – М., 1982. Т. 2. – 360 с.
- Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2-х томах. – Свердловск, СЮИ. 1973. Т. 2. – 402 с.
- Батурин Ю. М. Проблемы компьютерного права. М., 1991. – 272 с.
- Волков Ю. В. Анализ базовых понятий информационной сферы / Понятийный аппарат информационного права / Отв. ред. И. Л. Бачило, Э. В. Талапина. Сб.

науч. работ. – М.: ИГП РАН; Издательство «Канон+»; РООИ «Реабилитация», 2015. – С. 73-81.

Волков Ю. В. Законодательство о связи в системе Информационного кодекса / Систематизация и кодификация информационного законодательства: Сб. науч. работ / Отв. ред. И. Л. Бачило. – М.: ИГП РАН, 2015. – С. 104-110.

Волков Ю. В., Вахрушева Ю. Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. №126-ФЗ «О связи». (Специально для системы ГАРАНТ, 2015 г.) Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/57312100/>.

Глушаков А. Ю. Кодификация в информационном обществе // Закон и право. – 2009. – № 3. – С. 14-17.

Голубицкая Е. А., Никифоров В. С. Эволюция механизмов универсального обслуживания в телекоммуникациях: международный опыт // Российский внешнеэкономический вестник 2009 № 2. – С. 25-31.

Давид Р. Основные правовые системы современности / Перевод с французского доктора юридических наук профессора В. А. Туманова. – М.: Прогресс, 1988. – 279 с.

Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права Минск, 2003. – 460 с.

Ефремов А. А. Влияние государственного регулирования на развитие международной торговли телекоммуникационными услугами // Внешнеэкономический вестник, 2012. № 1. – С. 38-48.

Кабрияк Р. Кодификация / Пер. с фр. Л. В. Головки. – М.: Статут, 2007. – 476 с.

Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / Под ред. И. Л. Бачило – М.: ИГП РАН, 2014. – 192 с.

Копылов В. А. Информационное право. – М., 2002. – 512 с.

Патрушев М. В. Правовой режим сооружений связи / Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства: сборник статей Международной научно – практической конференции (13 января 2017 г. г в . Казань). – Уфа: АЭТЕРНА, 2016. – С. 155-158.

Просвирнин Ю. Г. Совершенствование российского информационного законодательства // Вестник ВГУ. Серия Право, 2007. № 1. – С. 9-22.

Проскура Д. В., Проскура Н. В. Социальная направленность телекоммуникационных услуг // Вестник НГИЭИ. 2013. № 7. – С. 102-115.

Савченко Е. А. Правовые аспекты использования радиочастотного спектра // Актуальные проблемы российского права, 2016. № 6 (67). – С. 124-132.

Систематизация и кодификация информационного законодательства / Отв. ред. И. Л. Бачило. Сб. науч. работ. – М.: ИГП РАН, 2015 – 216 с.

Скворцова Ю. М. Институционализация рынка телекоммуникационных услуг // Вестник Челябинского государственного университета, 2008. № 14.– С.128-132.

Соколов Н. А. Телекоммуникационные сети: Принципы построения телекоммуникационных систем. – М., Альварес Паблишинг, 2003. Ч. 1. – 128 с.

Терещенко Л. К. Понятийный аппарат информационного и телекоммуникационного права: проблемы правоприменения // Журнал российского права, 2016. № 10 (238). – С. 101-108.

Тужилова-Орданская Е. М., Балякина Е. Б. К вопросу о государственной регистрации сетей связи // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2016. № 6 (113). – С. 90-95.

Швецов А.Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и в России // Российский экономический журнал, 2010. № 4. – С. 86-122.

Burns C. Communications Policy for the Next Four Years // Federal communication Law Journal. 2005. Vol. 57. P. 167.

Code of Federal Regulations // Government Printing Office via GPO Access, 2003, Title 47, Volume 5.

Communications Act 2003 // The Parliamentary Bookshop. – London. 2003. – 610 p.

Digital Economy Act 2017 // TSO (The Stationery Office). – London. 2017. – 221 p.

Directive of the European Parliament and of the Council establishing the European Electronic Communications Code (Recast) 2016/0288 (COD). – Brussels, 12.10.2016. – 255 p.

Faulhaber G.R. Wireless telecommunications: spectrum as critical resource // Southern California Law Review. 2006. Vol. 79. P. 537-560.

Froomkin A. M. ICANN's "Uniform dispute resolution policy" – causes and (partial) cures // Brooklyn Law Review, 2002. Vol. 67. №. 3. P. 713-718.

Gillett S. E. Municipal wireless broadband: hype or harbinger? // Southern California Law Review. 2006. Vol. 79. P. 564-588.

Lessig L. The New Chicago School // The Journal of Legal Studies, 1998. Vol. XXVII (2). (PT. 2). P. 661-691.

Malone W. Asses to Local Rights-of-Way: A Rebuttal // Federal Communication Law Journal, 2003 Vol. 55. №. 2. P. 251-272. Алексеев С. С. Общая теория права. В 2-х томах. – М.: Юр.лит. 1982. Т. 2. – 360 с.

United nations E-government survey 2012: E-government in support of sustainable development. – UN. – NY. 2012. – 155 p.

United nations E-government survey 2014: E-government in support of sustainable development. – UN. – NY. 2014. – 284 p.

United nations E-government survey 2016: E-government in support of sustainable development. – UN. – NY. 2016. – 242 p.

Werbach K. A layered model for Internet policy // Telecommunications & High Technology Law, 2002. Vol. 1. P. 37-67.

Wrede, A. V. W. Preventing data leaks caused by employee error in organizations: Security Management Bachelor's Thesis. – Leppävaara: Laurea University of Applied, 2016. – 43 p.

Draft. Use only with permission of the author (yuriivolkov@ya.ru).

THE CODIFICATION PROBLEM OF COMMUNICATION LEGISLATION

by Volkov Yu. V., Candidate of Law, Associate Professor,

Associate Professor of the Chair of Information Law.

Ural State Law University.

Annotation

The article considers the codification of the branch communication legislation: foreign and domestic approaches. The main goal of the work is the development of basic approaches to solving the problem of systematization of Russian communication legislation. In the process of the research was used a functional, technical-legal, dogmatic and comparative methods. An approximate structure of the Russian communication code is proposed. The result can be used for further comparative studies, for legislative purposes and for the preparation of teaching aids.

Keywords: code, codification, compilation, consolidation, communication, e-communication, information, law, mail, telecommunications.

© Ю. В. ВОЛКОВ, 2017