

Правовые режимы в отрасли связи¹

Общественное развитие прошедшего десятилетия наглядно демонстрирует интенсивное влияние телекоммуникационных и информационных технологий на социальные процессы. Это нашло отражение в Стратегии развития информационного общества и других документах. Президент России своим активным участием в информационной сфере формирует позитивный настрой и восприятие информационных и телекоммуникационных технологий в обществе. Вместе с тем, возникают и встречные вопросы. Является ли данный тренд устойчивым и достаточным без закрепления его на законодательном уровне? Для Всемирного экономического форума 2009 года в Женеве были представлены данные об уровне развития информационных технологий в 134 странах. Согласно данным о стоимости радиочастот Россия занимает 89 место из 134. По степени свободы прессы – 113 место из 134. По степени давления государственного регулирования – 118 место из 134. С 2006 по 2009 в рейтинге готовности сетей к информационному обществу Россия сместилась с 70 на 74 место из 134². Экономические показатели сопоставлены с уровнем действующего законодательства: чем более совершенное законодательство, тем меньше его степень давления на экономику. В какой мере современное российское законодательство о связи соответствует намеченным целям

¹ Впервые опубликовано: Волков Ю.В. Правовые режимы в отрасли связи // Современное право, 2010. № 3. С. 16-19.

² The Global Information Technology Report 2008-2009: Mobility in a Networked World / Soumitra Dutta INSEAD, Irene Mia Editors World Economic Forum. – Geneva. World Economic Forum and INSEAD, 2009. P. 298-334.

движения к информационному обществу. В качестве рабочего инструмента исследования предлагается использовать категорию правовой режим. Сравним идеальные конструкции (модели) правового режима с представленными в действующем законодательстве о телекоммуникациях. Отрасль связи, как правило, исследуют дифференцированно (отдельно почтовую и телекоммуникационную сферы).

Отправной точкой исследования правового режима сетей связи будет правильным считать понимание правового режима, выработанное различными исследователями. Так С.С. Алексеев определяет правовой режим как *«порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»*³. Определение правового режима, сформированное в советский период, получило развитие и в российской науке. Правоведы-теоретики Н.И. Матузов и А.В. Малько рассматривают правовой режим, как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающих желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права⁴. Д.Н. Бахрах под правовым режимом понимает совокупность правил, регулирующих

³Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве.— М.: Юрид.лит., 1989. С. 185. (курсив С. С. Алексеева.)

⁴ См.: Матузов Н. И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 6.

определенную деятельность людей⁵. Данная правовая категория применяется также и к отношениям в гражданской правовой сфере. Под правовым режимом объекта понимается «система юридических правил, устанавливающих положение объекта гражданского права, его правовую характеристику, статику и динамику правового существования объекта, особенности возникновения, осуществления и прекращения гражданских прав применительно к объекту»⁶. Специального монографического исследования правового режима в сфере телекоммуникаций не предложено, поэтому постараемся формулировать его для целей настоящей статьи на основе общетеоретических и отраслевых разработок административного права. Правовой режим в сфере телекоммуникаций это порядок регулирования отношений (совокупность правил регулирующих поведение людей в сфере телекоммуникаций), который формируется законодателем на основании дозволений, запретов и обязываний, создающий определенное (благоприятное или нет) состояние в телекоммуникационной сфере.

Использовать правовой режим для описания отношений в телекоммуникационной сфере представляется необходимым в связи с высокой степенью зависимости между отдельными этапами в телекоммуникационной сфере. Если представить весь путь, который проходит субъект, определивший для себя целью – получение доходов от телекоммуникационной деятельности, то он представляет собой следующую последовательность.

⁵ См.: Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М: БЕК, 1996. С. 201.

⁶ Сенчищев В.И. Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 109, 110, 140.

Получение лицензии, получение радиочастот, проектирование сети связи, представление проекта и сети на экспертизу, ввод сети в эксплуатацию и получение разрешения. Таким образом, прежде чем выйти на рынок оказания услуг, субъект получает несколько специальных правомочий. В их числе: лицензия разрешение на частоты, разрешение на проект сети, разрешение на строительство, разрешение на эксплуатацию сети. Правовой режим, в основе которого разрешения, специальные разрешения, лицензии, играют основную роль, может быть отнесён в соответствии с классификацией С. С. Алексеева к правовым режимам *«разрешительного профиля»*⁷. Таким образом, правовой режим в сфере телекоммуникаций является разрешительным.

В то же время сам термин правовой режим в Федеральном законе «О связи»⁸ (далее ФЗОС) использован буквально только в двух аспектах. Первый, в отношении земель связи, которые в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации предоставляются в постоянное (бессрочное) или безвозмездное срочное пользование, аренду, либо на праве ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут). «Порядок (режим) пользования ими, в том числе установления охранных зон сетей связи и сооружений

⁷ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве ... С. 197-198.

⁸ Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (с изменениями от 23 декабря 2003 г., 22 августа, 2 ноября 2004 г., 9 мая 2005 г., 2 февраля, 3 марта, 26 июля, 29 декабря 2006 г., 9 февраля, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г., 18 июля 2009 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. № 28 ст. 2895; 2003. № 52. Ч. I. Ст. 5038; 2004 № 35. Ст. 3607; 2005. № 19. Ст. 1752; 2006. № 6. Ст. 636; 2006. № 10. Ст. 1069; 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3452; 2007. № 31. Ст. 4002; 2007. № 7. Ст. 835; 2008. № 18. Ст. 1941; 2009. № 29. Ст. 3625.

связи и создания просек для размещения сетей связи, основания, условия и порядок изъятия этих земельных участков устанавливаются земельным законодательством Российской Федерации (ст. 10 ФЗОС). Второй, - это правовой режим российских и иностранных организаций и граждан, который декларирован как равный в зависимости от той меры, в «какой указанный режим предоставляется соответствующим государством гражданам Российской Федерации и российским организациям, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации или федеральными законами» (ст. 69 ФЗОС). Эти два правовых режима не совпадают с разрешительным правовым режимом.

Правовой режим объектов связи и регистрация права собственности и других вещных прав осуществляется в соответствии с гражданским законодательством (ст. 8 ФЗОС). Правовой основой договорных отношений в телекоммуникационной сфере является специальное законодательство – Федеральный закон «О связи» и гражданское законодательство (глава 39 ГК РФ). Договор о присоединении сетей электросвязи заключается в письменной форме путем составления в соответствии с гражданским законодательством (ст. 19 ФЗОС). Оказание услуг в сфере телекоммуникаций осуществляется на основе сочетания норм специального законодательства (ст.ст. 44, 51, 62, 68 ФЗОС) и правил оказания услуг связи. Оказанию услуг как сегменту отношений в телекоммуникационной сфере более всего соответствует режим дозволительный. Генезис отношений, регулирующих неиерархические сети, также прогнозирует появление

«децентрализованного регулирования жизненных отношений»⁹, что позволяет делать прогноз о возможной смене правового режима на дозволительный. Но как рассматривать существующий режим? Возможно ли признать его как режим «исключения»¹⁰ из режима разрешительного профиля? Представляется обоснованным полагать, что резкая смена режима недопустима. До наступления названных обстоятельств, в связи с постепенным выводом услуг связи из административной сферы, отношения будут сохранять элементы как публичного, так и частного подходов в регулировании и оставаться разрешительным. В целом в настоящее время в телекоммуникационной сфере невозможно выделить единый правовой режим.

Вместе с тем, отдельные правовые режимы (радиочастот и нумерации сетей) также не представляют собой однородные и законченные конструкции.

Федеральное законодательство относит радиочастоты к категории ресурсов, оперирует термином радиочастотный ресурс, относит его регулирование к предмету законодательства о связи. Одновременно правовой режим использования радиочастот тесно взаимодействует с иными сферами, например с лицензированием телевидения. Этот факт отмечается М. Федотовым в отрицательном контексте. По его мнению, лицензирование с целью повышения эффективности вообще не относится к предмету правового регулирования Закона о

⁹ Черепяхин Б. Б. К вопросу о частном и публичном праве / Труды по гражданскому праву. М.: Статут, 2001. С. 120.

¹⁰ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. ...С. 201-202.

лицензировании¹¹. Недостатки законодательства и влияние процесса выделения радиочастот на лицензирование телевидения отмечаются также А. В. Белоусовым¹².

Ещё более несовершенным представляется правовой режим нумерации. Действующие нормативные акты¹³ допускают множественность органов на этапах предоставления прав на ресурсы, контроль и его изъятие. Отмечается несовершенство законодательства о выделении ресурса и его оплаты¹⁴. Вопрос о «передаче» отдельных номеров, либо блока номеров в составе сети, исследованный С. А. Абрамовым¹⁵, является также актуальным и до конца в практике не решённым. Также автором отмечена неоднозначность судебной практики по вопросу использования и изъятия нумерации.

В этой связи контрастным представляется опыт правового регулирования телекоммуникационной сферы в королевстве Нидерланды, который обобщен профессором Института информационного права Нико ван Эйком¹⁶. Особенно это относится к уровню локальных сетей (местная петля), который в России называют «последняя миля».

¹¹ Федотов М Лицензирование телерадиовещания: "подводные камни" судебной практики // Российская юстиция, 2001. № 3.

¹² Белоусов А. В. Лицензирование телерадиовещания при переходе к цифровым технологиям // Закон, 2007. № 2.

¹³ Постановление Правительства РФ от 13 июля 2004 г. N 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2004. № 29. Ст. 3056.

¹⁴ Лафитский В. Правовое регулирование сбора за выделение ресурса нумерации // Право и экономика, 2005. № 1.

¹⁵ Абрамов С. А. Получаем ресурс нумерации по закону // Услуги связи: бухгалтерский учет и налогообложение, 2008. № 5.

¹⁶ Van Eijk Nico. Broadband Services and Local Loop Unbundling in the Netherlands // IEEE Communications Magazine, 1999. October. P. 2-5.

Лицензированию в Нидерландах подверглись только те услуги, для которых необходимо использование радиочастот. Остальные услуги только регистрируются. Правительство добилось снижения уровня монополизации с 79 до 70 процентов, свободного строительства сетей (без ограничений и лицензий) и свободного присоединения сетей. Сохранив разрешительный правовой режим для радиочастот, Нидерланды сформировали в телекоммуникационной сфере для прочих составляющих дозвольтельный режим и на его фоне добились значительного ускоренного развития.

Суммируя рассмотренное, возможно констатировать неоднородность правового режима в телекоммуникационной сфере. Составляющие его элементы представляются также неоднородными. Отмена разрешительного режима не в ущерб правовому регулированию может способствовать ускоренному экономическому развитию телекоммуникационной сферы. Позитивной тенденцией следует также признать реализованное на практике четкое разграничение границ разрешительного режима и режима дозвольтений.