

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ

Ю.В. Волков*



В статье автором анализируются идеальные конструкции правового режима, представленные в действующем законодательстве о телекоммуникациях. Автор приходит к выводу о неоднородности правового режима в телекоммуникационной сфере.

Ключевые слова: правовой режим; телекоммуникации; телекоммуникационное право; информационное право.

ON THE LEGAL REGIME OF TELECOMMUNICATIONS

U.V. Volkov

The author analyzes the common structure of the legal regime provided in the existing legislation on telecommunications. The author concludes the heterogeneity of the legal regime in the telecommunications sector.

Keywords: legal regime; telecommunications; telecommunications law; information law.

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 государ-

ственного регулирования – 118 место из 134. С 2006 по 2009 в рейтинге готовности сетей к информационному обществу Россия сместилась с 70 на 74 место из 134 [1]. 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 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

* Волков Юрий Викторович, доцент кафедры информационного права и естественнонаучных дисциплин Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук. E-mail: yuriiivolkov@ya.ru

режима сетей связи, будет правильным считать понимание правового режима, выработанное различными исследователями. Правоведы теории 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 права [2, с. 16]. 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, с. 185]. Определение правового режима, сформированное в советский период, получило развитие и в российской науке. Д.Н. Бахрах под правовым режимом понимает совокупность правил, регулирующих определенную деятельность людей [4, с. 201]. 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» [5, с. 109, 110, 140]. 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 до-

ходов от телекоммуникационной деятельности, то это, кратко, следующая «цепочка». Получение лицензии, получение радиочастот, проектирование сети связи, представление проекта и сети на экспертизу, ввод сети в эксплуатацию – получение разрешения. Таким образом, прежде чем выйти на рынок оказания услуг, субъект получает несколько специальных правомочий, а именно: лицензию разрешение на частоты, разрешение на проект сети, разрешение на строительство, разрешение на эксплуатацию сети. Правовой режим, в основе которого разрешения, специальные разрешения, лицензии, может быть отнесен в соответствии с классификацией С.С. Алексеева к правовым режимам «разрешительного профиля» [3, с. 197-198]. Таким образом, в целом правовой режим в сфере телекоммуникаций, предварительное, рассматривается как разрешительный.

В то же время сам термин правовой режим в Федеральном законе от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (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 связи и создания просека для размещения сетей связи, основания, условия и порядок изъятия этих земельных участков устанавливаются земельным законодательством Российской Федерации (ст. 10 ФЗОС).

Другой, - 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 специ-

альное 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. Оказание услуг как сегмент отношений в телекоммуникационной сфере может рассматриваться как режим «исключения» из режима разрешительного профиля [3, с.201-202]. Генезис отношений, регулирующих неиерархические сети, прогнозирует появление «децентрализованного регулирования жизненных отношений» [6, с. 120], что позволяет делать прогноз о возможной смене правового режима на дозволительный. 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.

Таким образом, анализ норм законодательства позволяет правовых режимов в телекоммуникационной сфере приводит к выводу о том, что единый правовой режим в телекоммуникационной сфере не сформирован.

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 термин 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 относятся к предмету правового регулирования Закона о лицензировании [7]. Недостатки законодательства и влияние процесса выделения радио-

частот на лицензирование телевидения отмечаются также А.В. Белоусовым [8].

Ещё более несовершенно представляется правовой режим нумерации. Действующие нормативные акты [9] допускают множественность органов на этапах предоставления прав на ресурсы, контроль и его изъятие. Отмечается несовершенство законодательства о выделении ресурса и его оплаты [10]. Вопрос о «передаче» отдельных номеров либо блока номеров в составе сети является также актуальным и до конца в практике не решённым [11]. Неоднозначность судебной практики по вопросу использования и изъятия нумерации отмечается также С.А. Абрамовым [11].

В этой связи контрастным представляется опыт правового регулирования телекоммуникационной сферы в королевстве Нидерланды, который обобщен профессором Института информационного права Нико ван Эйком [12]. Особенно это относится к уровню локальных сетей (местная петля), который в России называют «последняя миля». 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 для прочей составляющей телекоммуникационной сферы дозволительных режим и на его фоне добились значительного ускоренного развития.

Суммируя рассмотренные аргументы, представляется возможным констатировать неоднородность правового режима в телекоммуникационной сфере. Составляющие его элементы представляются также неоднородными. Меры по сокращению сфер применения разрешительного правового режима могут принести положительный эффект. Отмена разрешительного режима в отдельных секторах (регистрации и лицензировании) без ущерба правовому регулированию может способствовать ускоренному экономическому развитию телекоммуникационной сферы.

Литература

1. 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. – Р. 298 – 334.
2. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. – 1996. - № 1. – С.16 – 29.
3. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юридическая литература, 1989. – 288 с.
4. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. – М: БЕК, 1996. – 368 с.
5. Сенчищев В.И. Объект гражданского правоотношения. Общее понятие // Актуальные проблемы гражданского права. Сборник статей. Вып.1 – М.: Статут, 1998. С.109 – 160.
6. Черепяхин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве / Труды по гражданскому праву. – М.: Статут, 2001. – 479 с.
7. Федотов М. Лицензирование телерадиовещания: «подводные камни» судебной практики // Российская юстиция. – 2001. - № 3. – С.27 – 29.
8. Белоусов А.В. Лицензирование телерадиовещания при переходе к цифровым технологиям // Закон. – 2007. - № 2. – С.103 – 104.