

Елена ШАБЛОВА, Оксана ЖЕВНЯК

ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫЕ УСЛУГИ: ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗОВАННОЙ ЭКОНОМИКИ

Исследованы экономико-правовые аспекты оказания телекоммуникационных услуг. Раскрыто роль телекоммуникационных услуг в экономиках развитых стран, их значение в международном коммерческом обороте, исследуются тенденции развития отношений об оказании телекоммуникационных услуг в условиях глобализованной экономики. Рассматриваются отдельные проблемы понятийного аппарата в обозначенной сфере общественных отношений. Особое внимание уделено рассмотрению телекоммуникационных услуг как категории юридической, предпринята попытка отграничения телекоммуникационных услуг от смежных правовых категорий. Исследуются тенденции правового регулирования отношений об оказании телекоммуникационных услуг в законодательствах ряда стран (прежде всего России и Украины), обозначаются некоторые из проблем нормативно-правового регулирования, формулируются положения о потребности заимствования отдельных прогрессивных норм в исследуемых законодательствах. Аналитическому обзору подвергнута система источников международного права в сфере оказания телекоммуникационных услуг, в том числе – в свете деятельности Всемирной торговой организации. Сформулированы выводы о перспективных научных направлениях разработки проблемы в цивилистической доктрине (на примере России), прогнозах нормативно-правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере в национальных законодательствах и международных частно-правовых унификациях.

Последние десятилетия отмечены ростом и диверсификацией услуг в сфере телекоммуникационных и информационных технологий. Так, доля услуг связи в структуре валового внутреннего продукта постоянно увеличивается, темпы роста отрасли связи в течение последних “предкризисных” лет превышали 20% [1, с. 11]. Несмотря на глобальный экономический спад, в целом сектор информационно-коммуникационных технологий продолжает свой рост. Ключевыми факторами роста являются сектор подвижной связи и мобильные услуги передачи данных, включая цифровой мобильный контент и соответствующие приложения [2].

По расчётам Минкомсвязи РФ, в 2010 г. объём отрасли информационно-телекоммуникационных технологий в целом практически не изменился – 1,808 трлн. руб. в 2010 г. против 1,796 в 2009 г., т. е. рост составил всего 2,1%. Доля информационно-телекоммуникационных технологий в валовом внутреннем продукте упала до 4% (4,6% – год назад), что в ведомстве объясняют ростом валового внутреннего продукта. Доходы от услуг связи составляют на 5,3% больше, чем годом ранее [3].

Значимость этой важной отрасли для целей удовлетворения потребностей различных субъектов, в том числе на уровне глобального, макроэкономического

масштаба, рост объема передаваемой информации в инфраструктуре этой отрасли объективно предопределили то, что инновационное развитие отрасли телекоммуникаций и информационных технологий сегодня рассматривается как одно из приоритетных направлений российской государственной политики.

За последнее двадцатилетие в России вопросы развития телекоммуникационной отрасли неоднократно прорабатывались на уровне концепций и стратегий развития. Так, были приняты: Концепция развития в России до 2010 г. сетей сухопутной подвижной радиосвязи общего пользования (в части сотовых, радиально-зонавых и радиальных сетей): одобр. решением ГКЭС России № 71 от 23 февраля 1994 г.; Концепция развития в России сетей персонального радиовызова общего пользования: утв. постановлением Коллегии Минсвязи РФ от 5 сентября 1994 г.; одобр. решением ГКЭС № 92 от 28 сентября 1994 г.; Концепция развития документальной электросвязи: одобр. постановлением коллегии Минсвязи РФ № 13-1 от 6 июля 1995 г.; Концепция развития в России систем сотовой подвижной связи общего пользования на период до 2010 г.: одобр. решением ГКЭС № 19 от 29 ноября 2000 г.¹; Концепция развития рынка телекоммуникационных услуг Российской Федерации (2000 г.); Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: утв. Президентом РФ № Пр-212 7 февраля 2008 г.²; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.: одобр. распоряжением Правительства РФ № 632-р от 6 мая 2008 г.³; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.: одобр. распоряжением Правительства РФ № 1244-р от 27 сентября 2004 г.⁴

В настоящее время находится на доработке проект Концепции развития информационно-коммуникационной инфраструктуры и технологий в Российской Федерации (далее по тексту – Концепция)⁵. Правительственной комиссией по федеральной связи и технологическим вопросам информатизации одобрен лишь Глоссарий (термины и определения) к проекту данной Концепции. К сожалению, текст проекта Концепции не размещён на сайте Минкомсвязи РФ что не способствует его публичному обсуждению.

Как сообщил в своём докладе И. Гурьянов, заместитель директора научно-технического центра ФГУП «Научно-исследовательский институт радио» (разработчика Концепции), предпосылками её разработки являются: потребность в современной информационно-коммуникационной структуре, обеспечение высокого уровня её доступности, предоставление на её основе качественных услуг; необходимость обеспечения конкурентоспособности и развития информационно-коммуникационных технологий, необходимость достижения ежегодных темпов объёма роста рынка в обозначенной сфере, превышающих среднегодовые показатели роста экономики страны в 2–3 раза, и обеспечение к 2020 г. доли продукта отрасли в валовом внутреннем продукте более 10% [4].

По данным специалистов, ключевые вопросы, рассматриваемые в Концепции, посвящены саморегулированию отрасли, противодействию использованию ин-

¹ СПС «Гарант».

² Российская газета. – 2008. – 16 февр. (№ 34).

³ СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2372.

⁴ СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 981.

⁵ Разработка проекта концепции осуществлялась ФГУП «Научно-исследовательский институт радио» в рамках рабочей группы при Минкомсвязи, в которую вошли ведущие научно-исследовательские организации, телекоммуникационные компании, отраслевые учебные заведения, а также представители Минкомсвязи, Минэкономразвития, Минобрнауки. 19 ноября 2010 г. проект Концепции обсуждался на заседании Правительственной комиссии по федеральной связи и технологическим вопросам информатизации.

формационно-коммуникационных технологий для противоправной деятельности (террористической, экстремистской), развитию электронных судебных доказательств, электронной цифровой подписи, ориентации на международные стандарты, защите персональных данных и другой информации, интеллектуальных прав, а также защите самой телекоммуникационной и информационной инфраструктуры [5]. Все эти проблемы являются актуальными и требуют всестороннего рассмотрения и разрешения, причём не только в Российской Федерации, но и во многих других странах. Они так или иначе соприкасаются с вопросами правового регулирования отношений по оказанию телекоммуникационных услуг.

В соответствие с проектом Концепции, приоритетным направлением развития информационно-коммуникационной инфраструктуры является создание сетей следующего поколения (NGN) на основе конвергенции технологических платформ и услуг на базе протоколов IP. В целях удовлетворения возрастающего спроса на услуги передачи данных в РФ необходимо до 2015 г. обеспечить существенное увеличение протяженности оптических линий связи.

Перспективы развития сетей и технологий связи в России соответствуют мировым тенденциям. Так, по данным Международного союза электросвязи, по меньшей мере 70 государств приняли национальные политику, стратегию или план обеспечения развития широкополосной связи. Некоторые развитые страны осуществили это в рамках своих планов по восстановлению экономики, чтобы обеспечить развертывание этих дорогостоящих сетей и стимулировать занятость. Другие страны приняли это в рамках своей более широкой стратегии развития информационно-общественного общества и расширения универсального доступа к информационно-телекоммуникационным технологиям. Одна пятая государств – членов Международного союза электросвязи рассматривают широкополосную связь как часть универсального доступа [2].

Государственная политика в области телекоммуникаций требует её надлежащего правового обеспечения. Так, в проекте Концепции подчеркивается, что развитие сетей следующего поколения требует совершенствования государственного нормативно-правового регулирования.

Для целей эффективного правового регулирования отношений об оказании телекоммуникационных услуг, формирования “правового резерва” необходимо знать тенденции их развития.

Прежде всего можно говорить о росте удельного веса отношений об оказании телекоммуникационных услуг. По темпам развития отрасли электросвязи намного опережает экономику страны в целом [6, с. 7]. Доля услуг связи в структуре валового внутреннего продукта почти постоянно увеличивалась. В 1995 г. их доля составляла 1,4%, в 2000 г. – 2% [7, с. 38], в 2005 г. – 3,7% [8, с. 4], в 2009 г. – 4,6%, в 2010 г. – 4% [3]. Доля телекоммуникационных услуг во внутреннем валовом продукте развитых стран на 2010 г. составляет порядка 5%, к 2020 г. в России предполагается увеличить её до 10%.

Подвижная связь является наиболее динамично развивающимся сегментом рынка электросвязи. В развитых странах рынок мобильной связи составил к концу 2010 г. в среднем 116 абонентов на 100 жителей, средний рост рынка – 1,6% по сравнению с 2009 г. В то же время в развивающихся странах увеличение доли абонентов мобильной связи произошло от 53% в конце 2005 г. до 73% в конце 2010 г. К концу 2010 г. количество абонентов мобильной связи в мире составило 5,3 миллиарда человек, включая 940 миллионов – пользователей услугами мобильной связи стандарта 3G. Мобильная связь доступна для 90% населения мира. В большинстве стран происходит постоянный переход от услуг связи стандарта 2G к 3G. Вместе с тем ряд стран, в том числе Швеция, Норвегия, Украина и США, начали предлагать услуги даже более высокого стандарта.

Большой удельный вес составляют услуги связи по передачи данных через сеть Интернет. Число пользователей сети Интернет удвоилось с 2005 г. до 2010 г. В 2010 г. их число превысило 2 млрд. человек. В некоторых странах, таких как Эстония, Финляндия, Испания, право на доступ в Интернет объявлено правом гражданина [9].

Нарастает процесс диверсификации телекоммуникационных услуг. В настоящее время в рамках отраслей связи формируются разнообразные услуги связи: услуги фиксированной (проводной) телефонной связи, в том числе услуги телефонной связи с использованием таксофонов, услуги подвижной (беспроводной) телефонной связи, в том числе услуги подвижной радиотелефонной сотовой связи (услуги “голосовой” связи, услуги по передаче коротких текстовых сообщений (SMS-сообщений), услуги по передаче мультимедийных сообщений (MMS-сообщений), услуги электронной почты, услуги мобильного Интернета), услуги междугородной и международной телефонной связи, услуги телеграфной связи, услуги по передаче данных, в том числе услуги по передаче данных с использованием пунктов коллективного доступа к сети Интернет, услуги связи по передаче речи по сети Интернет (IP-телефония), телематические услуги связи (услуги электронной почты, услуги по передаче факсимильных сообщений и услуги доступа к сети Интернет) и другие.

Изменились характеристики самой услуги связи, появились новые типы услуг связи. Так, результатом развития сетей и средств связи, возрастающего влияния на них микроэлектроники стало создание нового типа услуг – комплексных услуг связи, сопряженных с передачей разных видов информации (звука, изображения, текста) за один сеанс связи. К таким услугам можно отнести услуги видеоконференцсвязи, услуги по передаче мультимедийных сообщений (MMS-сообщений).

Наблюдается сращивание наукоемких технологий и процессов оказания услуг. Влияние на связь электронно-вычислительной техники, компьютерных технологий, углубление их интеграции с технологиями связи привели к повсеместному превращению “простой” услуги связи в “интеллектуальную” [7, с. 45; 10, с. 64–69; 11, с. 41–44]. К сетям связи присоединяются мощные компьютеры, которые позволяют управлять услугой связи самому пользователю, выбирать набор ее потребительских свойств. “Интеллектуальная” услуга – это комплекс услуг, основной из которых является услуга связи. Ее оказание дополняется оказанием услуг, направленных на повышение ее потребительских свойств. К ним, например, относятся услуга сокращенного набора номера, услуга переадресации вызова, услуга просеивания исходящих или входящих вызовов и другие.

Представляется, что на сегодняшний день разделение сферы связи на отрасли и подотрасли с соответствующими этим отраслям услугами связи уходит в прошлое. Все более развиваются услуги связи, которые могут оказываться с помощью различных видов сетей связи и их сочетания, то есть одна и та же услуга связи может формироваться в рамках различных подотраслей связи [12, с. 69–71; 13, с. 31–33].

Еще одной чертой современного мира связи является возможность оказания одной и той же услуги связи через разные виды сетей связи.

Сказанное выше о качественных изменениях, произошедших в сфере оказания услуг связи, свидетельствует о широком распространении в отрасли такого явления, как конвергенция¹. Конвергенция сетей означает их сопряжение, позволяющее оказывать одну услугу через разные сети связи и их сочетание, а также создание качественно новых сетей связи, способных формировать различные виды

¹ От латинского слова “convergero” – “приближаться”, “сходиться”. “Конвергенция” означает процесс развития различных технологий в сторону единых возможностей, сближение существностей посредством взаимопроникновения [14; 15; 16; 17; 18; 19].

услуг связи, которые ранее передавались только через “свою” определенную сеть. Примером такой сети являются сети широкополостного доступа. Проявление конвергенции услуг можно наблюдать на примере рассмотренных комплексных и “интеллектуальных” услуг связи.

В сферу оказания телекоммуникационных услуг вовлекается всё большее количество потребителей, телекоммуникационная услуга становится всё более массовой.

С учетом важного социально-экономического значения связи современные государства провозглашают и проводят в жизнь принцип доступности услуг связи. Для этого во многих странах внедрен механизм универсального обслуживания. Его идея заключается в том, чтобы обеспечить доступ к услугам связи любому лицу, независимо от каких-либо параметров (территориального положения, уровня доходов и иных). В нашей стране с 2006 г. начата реализация механизма универсального обслуживания. В России гарантируется оказание минимально необходимых услуг (“универсальных услуг связи”)¹.

Убытки операторов универсального обслуживания, причиняемые оказанием универсальных услуг связи, подлежат возмещению из резерва универсального обслуживания, который формируется в основном из обязательных отчислений операторов сети связи общего пользования². Этот порядок соответствует мировой практике, хотя в некоторых странах используются и иные механизмы возмещения убытков [20, с. 129–134].

Государство направляет усилия по развитию услуг связи туда, где наиболее важно на сегодняшний день обеспечить потоки информации. Так, для реализации современных систем управления государством, обеспечения доступности государственных услуг для населения реализуется концепция “электронного правительства”, в рамках которой планируется ввести широкое применение средств и услуг связи при осуществлении государством своих функций, в том числе при оказании государственных услуг³.

Нельзя не отметить рост отношений об оказании телекоммуникационных услуг, осложненных иностранным элементом, что объясняется общими направлениями мирового развития.

Рассмотрев современные тенденции развития сферы телекоммуникационных услуг, следует обратиться к вопросу о понятийном аппарате. Термин “телекоммуникационные услуги” довольно устоявшийся, однако не вполне определённый. При переводе международных документов, нормативных актов иностранных госу-

¹ В настоящее время к ним отнесены услуги почтовой связи по пересылке письменной корреспонденции, услуги телефонной связи с использованием таксофонов, услуги связи по передаче данных с использованием пунктов коллективного доступа. При этом в каждом поселении должно быть установлено не менее чем один таксофон; время, в течение которого пользователь услугами достигает таксофона без использования транспортного средства, не должно превышать один час; в поселениях с населением не менее чем пятьсот человек должно быть создано не менее чем один пункт коллективного доступа к сети Интернет (ст. 57 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ “О связи”).

² См.: № 246 от 21 апреля 2005 г. Об утверждении Правил возмещения операторам универсального обслуживания убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи : Постановление Правительства Российской Федерации; № 243 от 21 апреля 2005 г. Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания : Постановление Правительства Российской Федерации.

³ См.: Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. : Одобрена распоряжением Правительства РФ № 632-р от 6 мая 2008 г. // СЗ РФ. – 2008. – № 20. – Ст. 2372; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.: Одобрена распоряжением Правительства РФ № 1244-р от 27 сент. 2004 г. // СЗ РФ. – 2004. – № 40. – Ст. 981.

дарств этот термин используется наиболее часто. Его можно встретить в экономической литературе, выступлениях чиновников, газетных публикациях. Он используется и на уровне концепций развития сферы связи, принимаемых в Российской Федерации. Вместе с тем в российском законодательстве используется другой термин – “услуги электрической связи”, который, с определёнными оговорками, можно считать эквивалентом термина “телекоммуникационные услуги”. Телекоммуникации – это передача информационного сообщения на значительное расстояние. В настоящее время этот термин используется именно для передачи сообщения на значительное расстояние с использованием сетей и средств электрической связи.

Представляется, что использование этого термина в РФ объясняется калькированным переводом иностранной литературы – “telecommunication”, “telecommunications”. Причём не всегда использовался именно такой перевод термина. Так, название одной из основных международных организаций в сфере оказания услуг – “International Telecommunication Union” – традиционно переводится в России как Международный союз электросвязи. В приложении к уставу Международного союза электросвязи (Женева, 22 декабря 1992 г.) даётся определение такого термина как “telecommunication” – “any transmission, emission or reception of signs, signals, writing, images and sounds or intelligence of any nature by wire, radio, optical or other electromagnetic systems”. В официальном переводе этого приложения используется термин “электросвязь” и соответственно перевод определения таков: “Любая передача, излучение или прием знаков, сигналов, письменного текста, изображений и звуков или сообщений любого рода по проводной, радио, оптической или другим электромагнитным системам”. В уже упомянутом глоссарии к проекту Концепции развития информационно-коммуникационной инфраструктуры и технологий в Российской Федерации термины “телекоммуникации” и “электросвязь” используются как эквиваленты.

Таким образом, телекоммуникационные услуги и услуги электросвязи можно использовать как равнозначные понятия. Такого же мнения придерживаются авторы, непосредственно занимающиеся исследованием правового регулирования оказания телекоммуникационных услуг в отношениях, осложнённых иностранным элементом. Так, например, К. В. Григорьева отмечает, что “...специфика телекоммуникаций как вида услуг определяется тем, что при их оказании осуществляется связь, т.е. передача и прием информации с помощью различных технических средств” [21, с. 18]. Однако, как уже было сказано, необходимо сделать ряд оговорок.

Во-первых, существует проблема широкого и узкого понимания услуги связи. Услуга связи в узком понимании – это действия оператора связи по удовлетворению потребности конкретного лица в передаче адресованного сообщения (информации) через сети связи без изменения его содержания с сохранением тайны связи [22, с. 7]. В данном случае услуга связи рассматривается как продукт деятельности оператора связи. Существует и широкий подход к пониманию услуг связи, когда они рассматриваются как вообще услуги, оказываемые организациями связи. Такой подход часто используется в тех или иных целях в официальных классификаторах, например, во Временном классификаторе услуг во внешнеэкономической деятельности, утвержденном Госкомстатом СССР в январе 1991 г. (в редакции постановления Госкомстата № 11 от 6 февраля 2001 г.), Общероссийском классификаторе услуг населению ОК 002-93, принятом постановлением Госстандарта РФ № 163 от 28 июня 1993 г.. В целом в указанных классификаторах термин “услуга связи” используется в широком значении, она рассматривается как вид деятельности. К этому понятию скорее применим термин “услуга, оказываемая субъектом, действующим в отрасли связи”, “услуга организаций связи”, но не услуга связи в её непосредственном значении.

Во-вторых, существует проблема “сопряжения”, “сращивания” услуг связи и информационных услуг в случаях, когда информационные услуги оказываются с использованием сетей и средств электросвязи. В экономической и технической литературе используется такой термин, как “инфокоммуникационные услуги”. Представляется, что именно с этой позиции нужно подходить к пониманию телекоммуникационных услуг, используемому Всемирной торговой организации. В рамках ВТО разработан классификатор услуг (Services sectoral classification list), на основании которого ведутся переговоры по вступлению в эту организацию. В указанном документе услуги связи (communication services) делятся на почтовые (postal services), курьерские (courier services), телекоммуникационные (telecommunication services), аудиовизуальные (audiovisual services) и другие услуги связи [23]. Таким образом, используется широкая трактовка услуг связи. К ним отнесены даже такие аудиовизуальные услуги, как производство и распространение кино- и видеофильмов, которые традиционно услугами связи не называют. Более того, перечень телекоммуникационных услуг связи, содержащийся в этом классификаторе, также использует широкий подход к услугам связи, он содержит, например, такие услуги, как поиск информации “онлайн” и в базах данных. В данном случае термин “услуги связи” означает скорее “инфокоммуникационные услуги”, которые включают и услуги связи непосредственно, и информационные услуги, так или иначе связанные с использованием сетей электросвязи. Следует признать, что процесс оказания таких услуг очень сложно отделить от процесса оказания услуг связи.

В Законе Украины “О телекоммуникациях”¹ даётся определение понятия “телекоммуникационная услуга”. Это “...продукт деятельности оператора и/или провайдера телекоммуникаций, направленный на удовлетворение потребностей потребителей в сфере телекоммуникаций”. Данное понятие представляется ценным с точки зрения того, что услуга рассматривается в нём как продукт деятельности, направленный на удовлетворение потребностей потребителей. В законодательстве РФ, а также научных определениях услуги связи существует тенденция определять услугу связи через её поведенческую характеристику и не учитывать потребность, которую она удовлетворяет. Однако, с другой стороны, определение телекоммуникационной услуги в Законе Украины даёт возможность очень широкого подхода к услугам связи, которые удовлетворяют не какую-то конкретную потребность, а потребности “в сфере телекоммуникаций”², а лица, удовлетворяющие эти потребности – не только операторы связи, но и провайдеры, которые имеют право на осуществление деятельности в сфере телекоммуникаций без права на техническое обслуживание и эксплуатацию телекоммуникационных сетей и предоставление в пользование каналов электросвязи.

Подводя итог исследованию вопроса о терминологии, следует признать его очень важным вопросом, требующим научного обсуждения, разработки более чётких формулировок в законодательстве и международных актах. Следует отметить, что законодательство о связи содержит множество специальных терминов, не всегда определенных нормативно. Вопрос терминологии данного законодательства стоит достаточно остро и неоднократно обсуждался на страницах специальной литературы [24; 25; 26; 27]. Подвергают критике, например, использование таких терминов в законодательстве, как “SIM-карта”, “спам”, “роуминг” и других. Такая терминология, используемая в сфере телекоммуникаций, отнюдь не проясняет сути явлений, по крайней мере их юридической природы. Необходимо обра-

¹ Ведомости Верховной Рады Украины. – 2004. – № 12. – Ст.155.

² Телекоммуникации (электросвязь) определяются как “передача, излучение и / или прием знаков, сигналов, письменного текста, изображений и звуков или сообщений любого рода по радио, проводным, оптическим или другим электромагнитным системам”.

туть особое внимание на использование в телекоммуникационном законодательстве дефинитивных норм, формулируемых юристами с использованием знаний различных специалистов в сфере связи. Разработка таких норм-дефиниций именно в этой сложной области общественных отношений, насыщенной специфическим терминологическим аппаратом, является оправданной.

Представляется полезным использовать опыт других государств в сфере регулирования телекоммуникаций и телекоммуникационных услуг. Обратимся к некоторым важным положениям законодательства Украины о телекоммуникациях. Закон Украины "О телекоммуникациях" (далее – Закон) определяет в качестве органа регулирования в сфере телекоммуникаций Национальную комиссию по вопросам регулирования связи. Правовой статус этой комиссии достаточно подробно определён в законе, в том числе прописаны её полномочия в сфере защиты прав потребителей.

Согласно п. 1 ст. 24 Закона, условиями применения технических средств телекоммуникаций является их соответствие стандартам и техническим регламентам. Технические средства телекоммуникаций должны иметь выданный в установленном законодательством порядке сертификат соответствия требованиям нормативных документов в сфере телекоммуникаций. В соответствии с п. 2 ст. 25 Закона, требования государственных и отраслевых стандартов, других отраслевых документов являются обязательными для всех производителей и поставщиков технических средств, операторов связи¹.

Особый интерес с цивилистической точки зрения представляют следующие главы Закона: VI – потребители телекоммуникационных услуг, VII – операторы, провайдеры телекоммуникаций и X – телекоммуникационные услуги. Правила предоставления и получения телекоммуникационных услуг утверждает Кабинет министров Украины.

В 2006 г. Закон Украины дополнен нормой о гарантии универсального обслуживания, т. е. универсального доступа потребителей к телекоммуникационным сетям и предоставления общедоступных телекоммуникационных услуг нормируемого качества по регулируемым государством тарифам (ст. 63 дополнена ч. 4 Закона № 378-16 от 28 ноября 2006 г.). Развитие общедоступных услуг осуществляется в соответствии с Концепцией развития телекоммуникаций Украины.

Обратимся к современному российскому законодательству о связи, на примере которого можно отметить специфику и тенденции развития законодательства в сфере телекоммуникаций.

Законодательство о связи можно назвать комплексной отраслью законодательства. Оно регулирует различные по характеру отношения: по оказанию услуг связи; вещные отношения, объектом которых выступают сети и средства связи; отношения по взаимодействию операторов связи; по использованию радиочастотного спектра и ресурса нумерации; по поводу государственного надзора за деятельностью в области связи; по лицензированию деятельности в области оказания услуг связи; по поводу подтверждения соответствия средств связи; некоторые другие. Данное законодательство обладает относительной обособленностью и самостоятельностью, специфичностью регулирования.

Изменения, которые вносились в законодательство о связи РФ за последние 15 лет, отражают современные мировые тенденции развития законодательства в сфере телекоммуникаций. Отметим некоторые из них.

Как уже было сказано выше, для обеспечения более полного доступа к услугам связи, с учётом потребностей развития современного общества, была введена

¹ В РФ установлен порядок обязательного подтверждения соответствия средств электрической связи установленным требованиям. В отношении услуг связи подтверждение соответствия осуществляется в добровольном порядке.

система универсального обслуговування. Можно ожидать расширения действия механизма универсального обслуговування. В специальной литературе не раз выдвигались предложения о включении в перечень услуг универсальной связи услуг внутризонавой, междугородной и международной телефонной связи [28, с. 5]. Эти предложения подкрепляются опытом зарубежных государств [29, с. 229–252].

Положительное значение услуг связи для развития страны, с одной стороны, и угроза, которую они несут для национальной безопасности государства – с другой, ограниченность ресурсов, используемых операторами связи, а также некоторые другие причины требовали изменений в регулировании деятельности операторов связи, которые, по существу, привели к ужесточению регулирования. Так, было введено правило о том, что любые услуги связи должны оказываться только при наличии лицензии. Изменения в регулировании учитывали зачастую и интересы самих операторов связи. Были введены более “прозрачные” правила о лицензировании деятельности в сфере связи. Так, были установлены четкие перечни наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечни лицензионных условий¹. Порядок лицензирования деятельности по оказанию услуг связи был прописан на уровне закона. Получение лицензий во многих случаях стало происходить на торгах. Законодательство о связи теперь более подробно и на уровне закона регулирует отношения по использованию радиочастотного спектра и ресурса нумерации.

Некоторые новеллы законодательства были связаны с попыткой изменить неудовлетворительную ситуацию, сложившуюся на рынке “межоператорских” отношений. Изменены подходы к регулированию межсетевому взаимодействию (ранее единственным механизмом регулирования был договор). Для этого было введено понятие “оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования”, которого закон обязал заключать договоры о присоединении сетей и пропуске трафика с каждым, кто к нему обратится, и на одинаковых для всех условиях. Кроме того, было установлено, что тарифы на присоединение к сетям такого оператора и пропуск трафика регулируются государством.

Развитию законодательства способствовали количественные и качественные изменения, произошедшие в отношениях по оказанию услуг связи. В частности, получили существенное распространение новые виды услуг связи, что привело к принятию правил по их оказанию. Так произошло, например, в отношении услуг подвижной связи, услуг связи по передаче данных и телематических услуг связи.

Изменения законодательства были направлены на некоторое снижение доли государства в пользовании связью и тем самым расширении рынка услуг связи: предусмотрена конверсия радиочастотного спектра, “исчезли” нормы о первоочередном предоставлении каналов связи государству, о возможности изменения частотных присвоений в пользу государства.

Действовавшие ранее правила оказания отдельных видов услуг связи регулировали только отношения с участием пользователя – физического лица, что привело к возникновению пробелов в правовом регулировании отношений с участием юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Принимаемые новые правила оказания отдельных видов услуг связи стали распространяться на все отношения, независимо от субъектного состава. Однако ряд изменений законодательства предусматривал более полную защиту граждан-пользователей услугами связи.

На основе анализа современного состояния законодательства о связи, тенденций его развития, а также тенденций и перспектив развития самих отношений

¹ Ранее, как отмечают специалисты, положительно оценивая это нововведение, невозможно было найти даже двух одинаковых лицензий, существовало около 60 видов лицензий [30, с. 47].

в сфере телекоммуникаций, можно определить некоторые перспективы развития этого законодательства.

Несомненно, развитие законодательства будет сопряжено с дальнейшей дифференциацией правовых режимов отдельных видов услуг связи. Можно предположить, что с появлением новых видов услуг будут приниматься особые правила их оказания.

Процесс дифференциации правовых режимов отдельных видов услуг связи, сопряженных с делением сетей связи на виды, не будет бесконечным. Более того, появление в настоящее время новых правил оказания отдельных видов услуг связи продиктовано скорее сиюминутными задачами обеспечения регулирования новых видов услуг. Анализ этих правил позволяет выявить много общего, некоторые правила чуть ли не идентичны друг другу по структуре и содержанию, что, скорее всего, в более отдаленном будущем приведет к унификации правовых режимов некоторых видов услуг связи.

Таким образом, можно предположить, что направление дифференциации правовых режимов оказания отдельных видов услуг связи сменится направлением унификации правовых режимов. Она продиктована не только сугубо юридическими причинами, но и объективным развитием сферы связи. Современные тенденции развития сферы связи характеризуются конвергенцией средств, сетей и услуг связи. Намечился путь к тому, чтобы разные виды услуг связи оказывались одним оператором через некую единую сеть связи. У потребителя будет существовать потребность в передаче адресованного сообщения или обмене сообщениями. Каким путем эта потребность будет удовлетворена – с помощью использования телефонной сети связи, сети связи передачи данных, других сетей, их сочетания, заказчика услуги интересоваться не будет.

Унификация правовых режимов отдельных видов услуг связи неизбежно сопровождается выделением положений, общих для всех отношений, правила о которых будут унифицироваться. Поэтому можно говорить о дальнейшем обогащении общих положений законодательства о связи.

Еще одно направление развития норм об оказании услуг связи может быть сопряжено с их кодификацией, которая может иметь несколько вариантов.

Одним из направлений развития национального законодательства о связи должна стать его унификация, в том числе гармонизация с нормами международного права и правом других государств и учет рекомендаций международных организаций в национальном законодательстве. Прежде всего это может быть связано с присоединением России к Всемирной торговой организации и соответственно к Генеральному соглашению о торговле услугами [31]. В качестве приложений к Генеральному соглашению о торговле услугами действуют Приложение по телекоммуникациям и Приложение о переговорах по основным телекоммуникациям (“телекоммуникации” в рамках этих приложений означают передачу или прием сигналов любым электромагнитным способом). Одной из задач вступающих в ряды Всемирной торговой организации государств является обеспечение сближения законодательства с правом Всемирной торговой организации.

Данные Приложения направлены на упразднение государственной монополии, обеспечение конкуренции и разрешение доступа иностранного капитала на национальные рынки телекоммуникаций. Они обязывают членом Всемирной торговой организации обеспечить любому “поставщику” услуг любого другого члена организации доступ к телекоммуникационным сетям и услугам общего пользования и к их использованию на основе разумных и недискриминационных условий (в отношении услуг, включенных в перечень “специфических обязательств” данной страны). Каждая страна формирует свой перечень “специфических обязательств”, в котором может установить необходимый ей уровень защиты национальных интересов в рамках разрешенных инструментов.

Кроме того, в ходе переговоров членов Всемирной торговой организации по телекоммуникационным услугам были рассмотрены вопросы, связанные с созданием нормативной базы, способствующей выходу на рынок этих услуг. Участникам переговоров удалось выработать ряд принципов регулирования, которые нашли отражение в тексте, известном во Всемирной торговой организации под названием "Справочного документа". Этот документ определяет принципы конкурентной политики в сфере услуг связи, которые обязуются соблюдать участники Всемирной торговой организации, принявшие на себя эти "дополнительные обязательства". В рамках "дополнительных обязательств" члены организации обязуются обеспечить следующие условия: недопущение антиконкурентного перекрестного субсидирования; гарантии доступа поставщиков услуг к информации о технических условиях подключения; недискриминационные условия подключения; открытый характер лицензирования; независимость регулирующих органов; недискриминационные и открытые процедуры выделения и использования ограниченных ресурсов [32].

Российской Федерацией в ходе работ по подготовке к вступлению во Всемирную торговую организацию были сформулированы свои "специфические обязательства" по доступу иностранных поставщиков на российский рынок услуг в области связи. В предложениях России в полном объеме зафиксированы изложенные выше "дополнительные обязательства", предусмотрено, что допускается доступ без ограничений на рынок услуг телексной связи, телеграфных услуг, услуг факсимильной связи, услуг подвижной радиосвязи в части сотовых радиально-зональных и радиальных сетей. В отношении остальных видов услуг зафиксирована возможность ограничения иностранного участия на российском рынке.

Переговоры членов Всемирной торговой организации по Перечню специфических обязательств России направлены на снижение такого уровня защитных мер. В рамках переговоров было решено сохранить уже действующим на российском рынке иностранным компаниям прежние либеральные условия на определенное время после вступления во Всемирную торговую организацию [33, с. 10–14].

Таким образом, большинство рекомендаций, выработанных членами Всемирной торговой организации, было учтено при изменении российского законодательства. Однако, например, не в полной мере обеспечен так называемый "гарантированный доступ" к сетям и услугам связи любых национальных операторов. Поэтому в данном направлении, а также учитывая иные рекомендации Всемирной торговой организации, будет развиваться законодательство о связи. Кроме того, в случае присоединения России к Всемирной торговой организации в законодательстве о связи появятся нормы, обеспечивающие защиту национальных интересов при открытии рынков услуг связи для иностранных услугодателей.

Скорее всего законодательство о связи не останется в стороне и от такой современной тенденции регулирования различных видов экономической деятельности, как регулирование на уровне профессиональных объединений, саморегулируемых организаций и влияние этого регулирования на формирование нормативной модели соответствующих отношений. Представители различных объединений операторов связи привлекаются для решения различных вопросов, касающихся регулирования тех или иных аспектов деятельности, для участия в переговорах с международными организациями. В рамках таких объединений могут формироваться некие стандарты деятельности, которые могут быть учтены при создании и изменении норм законодательства о связи.

В развитии законодательства о связи, как представляется, проявится и другая современная черта регулирования отдельных видов деятельности – усложнение правового регулирования, использование норм с технико-технологическим содержанием.

В заключении обратимся к обзору перспективных ниш для научных исследований в сфере гражданско-правового регулирования телекоммуникационных услуг. Мысли, изложенные в настоящей статье, и некоторые сформулированные выводы могут послужить основой для других исследований. В частности, необходимы дальнейшая проработка понятий и признаков услуги связи, услуги электросвязи, телекоммуникационной услуги, информационной услуги, инфокоммуникационной услуги. Необходимы исследования, посвященные соотношению этих понятий, выявлению видов этих услуг. Открывается ниша для теоретических работ, посвященных сравнительно-правовому анализу законодательства о связи России, Украины, других государств. Плодотворным представляется дальнейшее изучение источников международно-правового регулирования отношений по оказанию телекоммуникационных услуг, исследованию правового статуса международных документов, в том числе документов Всемирной торговой организации. Не изучен глубоко вопрос о формах влияния этих документов и прецедентной практики разрешения споров в рамках деятельности Всемирной торговой организации на национальное законодательство. Не достаточно проработан вопрос о системе договоров в сфере связи¹. Требуется дальнейшей проработки вопрос о путях кодификации норм об оказании услуг связи.

Литература

1. Парфенов Б. А. На расширенной коллегии / Б. А. Парфенов, С. А. Попов // Вестник связи. 2006. – № 4.
2. Тенденции в реформировании электросвязи, 2010–2011 годы. Приближая завтрашний цифровой мир [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://itu.ru>.
3. Минкомсвязи: объём ИТ-рынка в 2010 г. перешагнул докризисный уровень [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://biz.cnews.ru/news/top/index.shtml?2011/01/13/423126>.
4. Правительственная комиссия рассмотрела проект концепции инновационного развития отрасли телекоммуникаций и информационных технологий // Бизнес. Информатизация. Телекоммуникации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.bit.ptime-tass.ru.
5. Лукацкий А. Одобрен проект концепции инновационного развития отрасли телекоммуникаций и информационных технологий / А. Лукацкий. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.securitylab.ru/blog/personal...
6. Об обеспечении доступности современных информационно-коммуникационных услуг для населения и развитии инфраструктуры связи Российской Федерации : выступление Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Л. Д. Реймана на заседании Правительства Российской Федерации 6 апреля 2006 г. // Вестник связи. – 2006. – № 4.
7. Голубицкая Е. А. Экономика связи : уч. для студ. вузов. / Е. А. Голубицкая. – М., 2006.
8. Репортаж с коллегии // Вестник связи. – 2008. – № 2.
9. The world in 2010: facts and figures [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://itu.ru>.
10. Голубицкая Е. А. Перспективы развития интеллектуальных услуг связи / Е. А. Голубицкая, Г. Ш. Хасьянова // Вестник связи. – 2006. – № 2.
11. Чернышов Ю. Ю. Голосовые услуги с добавленной стоимостью / Ю. Ю. Чернышов // Вестник связи. – 2007. – № 5.
12. Мардер Н. С. Регулирование телекоммуникаций в свете смены парадигмы / Н. С. Мардер // Вестник связи. – 2007. – № 2.

¹ В этом направлении необходимо отметить работу И. И. Зенкина [34].

13. Мардер Н. С. Некоторые актуальные проблемы развития телекоммуникаций в Российской Федерации / Н. С. Мардер // Вестник связи. – 2007. – № 8.
14. Кох Р. Эволюция и конвергенция в электросвязи. / Р. Кох, Г. Яновский. – М., 2001.
15. Мардер Н. С. Современные телекоммуникации. / Н. С. Мардер. – М., 2006. – С. 155–158.
16. Мишенков С. Л. Конвергенция / С. Л. Мишенков // Вестник связи. – 2006. – № 3. – С. 56–58.
17. Литвинов Д. М. Тенденции развития индустрии услуг / Д. М. Литвинов, Т. Л. Ошаров // Вестник связи. – 2007. – № 6. – С. 68–69.
18. Седых В. А., FMS: очередной виток консолидации сетей связи / В. А. Седых, Д. Ю. Фадин // Вестник связи. – 2007. – № 6. – С. 89–91.
19. Попов С. А. На повестке дня конвергенция / С. А. Попов // Вестник связи. – 2007. – № 10. – С. 30–34.
20. Прищепа С. Ю. Гражданско-правовое регулирование в сфере связи : дис. канд. юрид. наук : 12.00.03. / С. Ю. Прищепа. – Краснодар, 2005.
21. Григорьева К. В. Пути совершенствования правового регулирования международной торговли телекоммуникационными услугами : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук. / К. В. Григорьева. – М., 2005.
22. Жевняк О. В. Гражданско-правовой институт оказания услуг связи : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Жевняк. – Екатеринбург, 2009.
23. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/mth_9ns_w_120_e.doc.
24. Мардер Н. С. О терминологии в электросвязи / Н. С. Мардер // Вестник связи. – 2005. – № 3. – С. 17–20.
25. Мардер Н. С. Разговор о терминах / Н. С. Мардер // Вестник связи. – 2005. – № 5. – С. 56–61.
26. Мардер Н. С. Вопросы терминологии / Н. С. Мардер // Вестник связи. – 2006. – № 3. – С. 51–53.
27. Волков Ю. В. Правовые подходы к решению проблемы терминологии в электросвязи / Ю. В. Волков // Вестник связи. – 2006. – № 4. – С. 69–71.
28. Парфенов Б. А. Итоги и задачи / Б. А. Парфенов // Вестник связи. – 2008. – № 3.
29. Фронтов В. В. Регулирование телекоммуникаций в России и странах СНГ : уч. пособ. для вузов / В. В. Фронтов, В. О. Тихвинский. – М., 2006.
30. Законодательство в развитии // Вестник связи. – 2007. – № 6.
31. Всемирная торговая организация : документы и комментарии / под ред. С. А. Смирнова. – М., 2001.
32. Вельяминов Г. М. Международное экономическое право и процесс (Академический курс) : учеб. / Г. М. Вельяминов. – М. : Волтерс Клувер, 2004.
33. Россия на пути в ВТО // Информационный бюллетень. – 2002. – № 4. – С. 10–14.
34. Зенкин И. И. Международно-правовое регулирование телекоммуникационных услуг в рамках ВТО : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : 12.00.10 / И. И. Зенкин. – М., 2010.