

О.В. Жевняк, соискатель
Е.Г. Шаблова, д-р юрид. наук, проф.
Уральский государственный технический
университет – УПИ, г. Екатеринбург

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ОКАЗАНИЯ УСЛУГ СВЯЗИ

В статье на основе анализа тенденций развития общественных отношений в сфере оказания услуг связи в современных экономических условиях исследуются вопросы, связанные с развитием гражданско-правового института об оказании услуг связи, формулируются научно-обоснованные выводы о перспективах его развития.

Отношения по оказанию услуг связи являются частью социально-экономических отношений современного общества. Они носят относительно самостоятельный характер, что обусловлено выполнением ими особой функции: с помощью этих отношений удовлетворяются потребности различных субъектов (населения, организаций, государства) в передаче информации. Эта особенность услуги связи прежде других должна найти отражение в правовом регулировании отношений по ее оказанию. Именно этим (функцией по передаче информации) определяется место услуги связи и отношений по ее оказанию в системе современных социально-экономических отношений, их роль в этой системе, связи с другими отношениями.

Роль информации в современном мире велика. В настоящее время ее объем растет все более высокими темпами, она проникает во все сферы жизнедеятельности общества, что позволяет говорить о переходе общества к новому этапу развития, который называют информационным обществом. Акцентирование внимания на значении информации в современном мире позволяет сказать о сегодняшней роли связи

как средства передачи информации. Задачи формирования и развития информационного общества, стоящие перед РФ¹, свидетельствуют о том, что связь является одним из ключевых ресурсов развития нашей страны.

Услуга связи формируется в отрасли связи. Отрасль связи неоднородна. В ее структуре прежде всего выделяют две главные составляющие: электросвязь и почтовую связь. Отрасль электрической связи объединяет в своем составе подотрасли документальной связи, междугородной телефонной связи, местной телефонной связи, проводного вещания, а также телерадиокомплекс, включающий радиосвязь, радиовещание, телевидение и космическую связь².

Отрасль связи представляет собой сложный комплекс. Деятельность субъектов в этой сфере не всегда связана с оказанием услуг связи. Так, единая сеть электросвязи РФ состоит из сетей связи различных категорий: сети связи общего пользования, выделенных сетей связи,

¹ Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212 // Российская газета. 2008. 16 февраля. № 34.

² Голубицкая Е.А. Экономика связи: учебник. М., 2006. С. 31.

технологических сетей связи и сетей связи специального назначения. Для оказания услуг связи служат лишь сеть связи общего пользования и выделенные сети связи³. Одной из функций организаций Федеральной почтовой связи, кроме оказания услуг почтовой связи, является распространение печатных изданий, доставка и выдача пенсий, прием платы за коммунальные услуги⁴. Основными услугами телевидения и радиовещания являются услуги культурно-развлекательного характера по распространению программ телевизионного вещания и радиовещания. Однако основным продуктом деятельности хозяйствующих субъектов, функционирующих в отраслях связи, являются услуги связи.

В течение длительного времени (вплоть до конца двадцатого столетия) массовый характер имели лишь услуги почтовой, телеграфной и проводной телефонной связи, поэтому их можно отнести к разряду традиционных. Качественно новый этап развития услуг связи в России начинается в конце XX века. Интеграция средств связи с электронно-вычислительной техникой и микроэлектроникой привела к развитию и широкому распространению услуг сотовой подвижной радиосвязи, услуг связи персонального радиовызова (услуг пейджинговой связи) и услуг связи по передаче данных⁵.

³ Технологические сети связи предназначены для обеспечения производственной деятельности организаций, управления технологическими процессами в производстве, а сети связи специального назначения – для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка (Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи». Ст. 12-16).

⁴ Федеральный закон от 17 июля 199 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи». Ст. 18.

⁵ Под «данными» следует понимать информацию, предоставленную в виде, пригодном для ее передачи автоматизированными средствами компьютерной техники. См.: Сухарева Н.В., Мельникова В.И., Ли Ж.М., Сухарев А.С. Комментарий к Правилам оказания услуг связи. М., 2007. С. 6.

В настоящее время в рамках отраслей связи формируются разнообразные услуги связи. Так, в отрасли почтовой связи оказываются услуги почтовой связи, среди которых выделяют услуги экспресс-почты⁶.

В отрасли местной телефонной связи формируются два основных вида услуг: услуги фиксированной (проводной) телефонной связи и услуги подвижной (беспроводной) телефонной связи. Особую технологию построения подвижной радиосвязи представляет собой сотовая связь. Выделяются услуги телефонной связи с использованием таксофонов.

С помощью подвижной радиотелефонной сотовой связи оказываются не только услуги «голосовой» связи, но и «неголосовые» услуги, например, услуги по передаче коротких текстовых сообщений (SMS-сообщений), услуги по передаче мультимедийных сообщений (MMS-сообщений), услуги электронной почты, услуги мобильного Интернета.

В отрасли междугородной телефонной связи обеспечивается оказание услуг междугородной и международной телефонной связи. Для их оказания, как правило, необходимо обеспечение доступа абонента к сети местной телефонной связи, оператор которой через свою сеть связи обеспечивает доступ пользователя к сети оператора междугородной связи.

В отрасли документальной связи оказываются услуги телеграфной связи (по передаче телеграмм, газетных полос, услуги по обмену телеграммами между абонентскими телеграфными устройствами), услуги по передаче данных,

⁶ Экспресс-почтой называют индивидуальные регистрируемые почтовые отправления, пересылаемые по системе ускоренной почты в сроки, которые существенно короче утвержденных контрольных сроков // Концепция развития рынка услуг почтовой связи на период до 2010 года. Одобрена распоряжением правительства РФ от 31 октября 2003 г. № 1577-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 45. Ст. 4399.

телематические услуги связи и другие. К телематическим услугам связи относятся услуги электронной почты, услуги по передаче факсимильных сообщений и услуги доступа к сети Интернет. Развивается оказание услуг по передаче данных с использованием пунктов коллективного доступа к сети Интернет. Особой услугой связи по передаче данных является услуга связи по передаче речи по сети Интернет (IP-телефония).

В отрасли телерадиокомплекса оказываются услуги связи для целей телевидения и радиовещания, услуги спутниковой связи.

Таким образом, наблюдается диверсификация услуг связи. Кроме того, 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 связи⁷.

Многие услуги электросвязи (услуги телефонной связи, радиосвязи, по передаче данных и другие) требуют для их оказания использования радиочастотного спектра, который является ограниченным природным ресурсом. В настоящее время ощущается его острая нехватка. Только около 7 % радиочастотного спектра отведено для гражданских нужд⁸.

Количество видов услуг связи постоянно увеличивается, что можно назвать одной из тенденций развития рынка услуг связи. Проанализируем, какие еще

изменения произошли в сфере оказания услуг связи за последние 10–15 лет.

Одним из основных изменений, произошедших в этой сфере, является ее демонополизация и переход к рыночной экономике. Эти процессы на разном уровне реализованы в отраслях почтовой связи и электросвязи. Однако до сих пор Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях» услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи отнесены к сферам деятельности субъектов естественных монополий.

Отрасль почтовой связи в настоящее время наиболее монополизирована. Основным оператором на рынке услуг почтовой связи является Федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России». Оно было создано в 2005 г. путем объединения всех государственных учреждений и предприятий почтовой связи⁹. Услуги почтовой связи оказывают и негосударственные операторы (на сегодняшний день их около ста). На их долю приходится лишь 2 % услуг почтовой связи в секторе письменной корреспонденции, что соответствует мировой практике¹⁰.

Рынок услуг электросвязи процесс демонополизации затронул более глубоко. Сегодня в стране действует несколько

⁷ См. напр.: *Мардер Н.С.* Регулирование телекоммуникаций в свете смены парадигмы // Вестник связи. 2007. № 2. С. 69-71; *Мардер Н.С.* Некоторые актуальные проблемы развития телекоммуникаций в Российской Федерации // Вестник связи. 2007. № 8. С. 31-33.

⁸ Репортаж с коллегии // Вестник связи. 2008. № 2. С. 6.

⁹ См.: Концепцию реструктуризации организаций Федеральной почтовой связи. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 28 июня 2002 г. № 885-р (с изменениями от 16 апреля 2003 года // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 27. Ст. 2755; 2003. № 17. Ст. 1624; Выступление Министра информационных технологий и связи РФ Л.Д. Реймана на заседании Правительства РФ 6 апреля 2006 г. по вопросу «Об обеспечении доступности современных информационно-коммуникационных услуг для населения и развитии инфра-структуры связи Российской Федерации» // Вестник связи. 2006. № 4. С. 7.

¹⁰ Концепция развития рынка услуг почтовой связи на период до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 31 октября 2003 г. № 1577-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 45. Ст. 4399.

тысяч операторов электросвязи. Однако многие из них являются дочерними или зависимыми компаниями нескольких крупных операторов, на долю которых приходится значительный объем услуг электросвязи¹¹.

В целом, как отмечают специалисты, по основным экономическим показателям рынок услуг электросвязи утратил признаки естественной монополии: предложение на рынке формируется уже множеством операторов; получили развитие услуги связи, которые начали заменять традиционные, например, услуги передачи голоса через Интернет заменяют услуги традиционной телефонной связи¹².

Еще одной тенденцией развития рынка услуг связи является увеличение объема оказываемых услуг. По темпам развития отрасль намного опережает экономику страны в целом. Доля услуг связи в структуре валового внутреннего продукта постоянно увеличивается. В 1995 г. их доля составляла 1,4 %, в 2000 г. – 2 %¹³, в 2005 г. – 3,7 %¹⁴. Темпы роста отрасли в течение последних нескольких лет превышали 20 %¹⁵.

Однако даже такие темпы роста рынка не являются достаточными, чтобы удовлетворить потребности всех желающих воспользоваться услугами связи. 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») ¹⁶.

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 услуг¹⁷. Этот процесс также ведет к увеличению объема оказываемых услуг связи.

Количественные изменения в отрасли связи сопровождаются и другими качественными изменениями: изменились характеристики самой услуги связи, появились новые типы

¹⁶ В настоящее время к ним отнесены услуги почтовой связи по пересылке письменной корреспонденции, услуги телефонной связи с использованием таксофона, 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 должен быть создан не менее чем один пункт коллективного доступа к сети Интернет (ст. 57 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»).

¹⁷ См.: Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. одобрена распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2372; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 40. Ст. 3981.

¹¹ Мардер Н.С. Современные телекоммуникации. М., 2006. С. 229.

¹² Парфенов Б.А. От регулирования тарифов к конкуренции услуг // Вестник связи. 2006. № 1. С. 73.

¹³ Голубицкая Е.А. Экономика связи: учебник. М., 2006. С.38.

¹⁴ Репортаж с коллегии // Вестник связи. 2008. № 2. С. 4.

¹⁵ Парфенов Б.А., Попов С.А. На расширенной коллегии // Вестник связи. 2006. № 4. С. 11.

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).

Влияние на связь электронно-вычислительной техники, компьютерных технологий, углубление их интеграции с технологиями связи привели к повсеместному превращению «простой» услуги связи в «интеллектуальную». 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.

Одной из тенденций развития рынка услуг связи является функциональная замена услуг фиксированной (проводной) связи услугами подвижной связи. Доля проводной телефонной связи в совокупных доходах от предоставления услуг электросвязи, ранее подавляющая, к 2005 г. сократилась до одной трети, а подвижной телефонии составила 40 %¹⁸. Подвижная связь является наиболее динамично развивающимся сегментом рынка электросвязи. Уровень ее проникновения – почти 127 абонентских станций

¹⁸ Парфенов Б.А. От регулирования тарифов к конкуренции услуг // Вестник связи. 2006. № 1. С. 73.

на 100 человек¹⁹. Однако темпы ее роста замедляются, наступил этап первичного насыщения рынка, что заставляет операторов расширять спектр предлагаемых услуг и снижать тарифы. 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 конвергенция²⁰. 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 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.

Рассматривая место услуги связи в системе современных социально-экономических отношений, нельзя не отметить того, что сами отношения в сфере связи неоднородны и представляют собой определенную систему. Центральное место в ней занимают отношения по оказанию услуг связи, они направлены на обеспечение «внешних» отношений по передаче информации между заказчиком и адресатом сообщения. В связи с тем, что значение связи проявляется вовне, а не внутри отрасли, через реализацию услуг связи, все

¹⁹ Парфенов Б.А. Итоги и задачи // Вестник связи. 2008. № 3. С. 5.

²⁰ От латинского слова «convergero» – приближаться, сходиться. «Конвергенция» означает процесс развития различных технологий в сторону единых возможностей, сближение сущностей посредством взаимопроникновения.

остальные отношения в сфере связи призваны обеспечивать существование и развитие именно отношений по оказанию услуг связи.

Связь является отраслью хозяйствования, которая основана на сетевой технологической системе. Сообщения передаются через сети связи, которые представляют собой определенные объекты связи (почтовые отделения, оборудование электросвязи), соединенные определенными маршрутами, линиями связи. Сетевой характер – одна из основных особенностей услуги связи. На современном этапе связь перестала быть отраслью государственной монополии. Это привело к тому, что объекты и линии связи могут принадлежать различным хозяйствующим субъектам, что предполагает их взаимодействие в процессе оказания конкретной услуги связи. Таким образом, немаловажное значение в сфере связи имеют отношения между обладателями различных участков сети связи. Это касается не только электросвязи, но и почтовой связи, где оператор почтовой связи при оказании услуги связи взаимодействует с перевозчиками почтовых отправлений по определенным почтовым маршрутам.

Отношения между операторами связи в начале перехода отрасли к рыночной экономике строились на договорной основе, что давало возможность действующим операторам связи не пускаться на рынок новых операторов. В настоящее время операторы, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования, обязаны заключать договоры с обратившимися операторами о присоединении их к своей сети и пропуске трафика²¹. Тарифы на такие услуги

регулируются государством. Специалистами ставится вопрос о дополнительном обеспечении недискриминационного доступа к сети связи любых операторов. Например, во многих странах Европы установлена обязанность для любого оператора присоединять к своей сети новых операторов связи.

Сами отношения между оператором и заказчиком не ограничиваются только оказанием услуг связи. Услуга связи предполагает доступ пользователя услугой к сети связи, поэтому отношения по оказанию непосредственно услуги связи зачастую предшествуют отношениям между оператором связи и заказчиком по обеспечению доступа к сети связи. Кроме того, современные услуги связи могут сопровождаться оказанием дополнительных услуг (вспомним, например, понятие «интеллектуальной» услуги). Кроме того, государство возлагает на операторов связи обязанность по информационно-справочному обслуживанию своих пользователей.

Рассмотрев место услуги связи в системе современных социально-экономических отношений, исследовав тенденции развития рынка услуг связи за последнее десятилетие, попытаемся выявить перспективы развития отношений по оказанию услуг связи.

Во-первых, можно ожидать углубления процессов демонополизации, усиления конкуренции. В ближайшее время это затронет прежде всего сектор междугородной и международной телефонной связи. Конкуренция на рынке традиционных услуг связи, который вступил в стадию насыщения, в скором времени превратится из «борьбы за клиентов» в «борьбу за выживание», что может привести к обратному процессу: объединению операторов. Существуют прогнозы, что из 5–7 тыс. операторов «выживут» 1–2

²¹ Трафик – это нагрузка, создаваемая потоком вызовов, сообщений и сигналов, поступающих на средства связи (Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи». Ст. 2).

тысячи, которые будут объединены в 10–15 холдингов²².

Во-вторых, можно ожидать расширения действия механизма универсального обслуживания. В специальной литературе не раз выдвигались предложения о включении в перечень услуг универсальной связи услуг внутризонавой, междугородной и международной телефонной связи²³. Эти предложения подкрепляются опытом зарубежных государств²⁴.

В-третьих, развитие услуг связи будет сопряжено с количественными изменениями. В связи с дальнейшим проникновением информации во все сферы жизнедеятельности общества объем оказываемых услуг связи будет продолжать расти. Однако темпы роста объемов услуг связи должны снизиться, так как развитие рынка по многим сегментам достигло уровня насыщения. В ближайшее время можно ожидать увеличения количества видов услуг связи. Это будет сопряжено не только с развитием научно-технического прогресса, но и с тем, что рынок основных услуг электросвязи («голосовых») выходит на стадию насыщения, поэтому операторы «работают над созданием» новых видов услуг. Их появление скорее будет связано с «неголосовыми» услугами (которые по прогнозам в ближайшей перспективе займут до 90 % всего трафика²⁵). В связи с дальнейшим распространением сети Интернет можно ожидать появления новых видов услуг связи по передаче информации через эту сеть. Рынок услуг связи будет развиваться в сторону ком-

²² Парфенов Б.А. Насыщение регулирования // Вестник связи. 2008. № 1. С. 47.

²³ Парфенов Б.А. Итоги и задачи // Вестник связи. 2008. № 3. С. 5.

²⁴ Фронтов В.В., Тихвинский В.О. Регулирование телекоммуникаций в России и странах СНГ: учебное пособие для вузов. М., 2006. С. 229-252

²⁵ Ланина И. Экономические вопросы трансформации индустрии телекоммуникаций // Вестник связи. 2007. № 10. С. 50.

плексных услуг и услуг, создаваемых на принципах интеллектуализации.

В-четвертых, в качестве одного из главных направлений развития услуг связи видится дальнейшее углубление процессов конвергенции. В настоящее время в качестве приоритетной задачи, стоящей перед отраслью электросвязи, рассматривается создание единой сетевой инфраструктуры, которая обеспечит реализацию множества способов доступа к этой сети для предоставления всего набора услуг²⁶. Это приведет к тому, что любой оператор связи сможет оказывать весь комплекс услуг связи.

В-пятых, особым образом будет развиваться отрасль почтовой связи. Основные направления ее развития: обеспечение возможностей оказания одинакового набора услуг гарантированного качества в любой точке страны, увеличение скорости доставки почтовых отправлений, развитие других услуг (услуг электросвязи, информационных, банковских услуг, услуг, связанных с обеспечением движения товаров).

В-шестых, в отрасли электросвязи можно ожидать дальнейшего снижения темпов развития проводной связи. Рынок услуг подвижной связи будет стабильно развиваться в сторону предоставления новых видов «неголосовых» услуг и усиления интеллектуализации услуг.

В-седьмых, в качестве особого направления развития услуг связи можно назвать конверсию радиочастотного спектра, которая уже провозглашена в законодательстве и программах развития страны как одна из важных задач. Это основной путь преодоления «дефицита» радиочастотного спектра.

В-восьмых, в сфере «межоператорских» отношений нужно ожидать изменений в сторону усиления государственного регулирования с тем, чтобы обеспечить

²⁶ Парфенов Б.А., Попов С.А. На расширенной коллегии // Вестник связи. 2006. № 4. С. 18.

принцип недискриминационного доступа к сетям связи. Предполагается, например, обязать всех операторов связи предоставить возможность использования своих свободных ресурсов на равных условиях для других операторов²⁷.

Наконец, развитие услуг связи должно привести к усилению их влияния на другие сферы деятельности. Например, на технологической основе спутниковой связи, модернизация которой должна быть осуществлена в ближайшем будущем, будут развиваться не только услуги связи, но и услуги по распространению телевизионного и радиовещания, навигационные услуги. В целом можно ожидать усиления влияния услуг связи на формирование и развитие иных услуг и сфер деятельности²⁸.

В качестве более отдаленной перспективы, являющейся логическим продолжением некоторых указанных направлений развития, можно рассматривать глобализацию и персонализацию связи²⁹.

В период перехода нашей страны к рыночным отношениям правовой институт оказания услуг связи претерпел изменения как по содержанию норм, так и по уровню нормативного регулирования. Прежде всего, изменились сами от-

²⁷ Законодательство в развитии // Вестник связи. 2007. № 6. С. 48.

²⁸ Ярким примером такого явления станет давно планируемое создание системы вызовов служб экстренной помощи по единому телефонному номеру «112». Это предполагает организацию системы обеспечения деятельности экстренных служб, в рамках которой будет происходить обработка вызовов населения, поступающих по единому номеру, и координация действий оперативных служб через диспетчерские центры.

²⁹ Это приведет к созданию всемирной единой сети связи, охватывающей все страны, и обеспечит пользователя любыми услугами, в любом месте земного шара, в любое время по его единому персональному номеру, который он получит с момента рождения и который будет зарегистрирован во всемирной сети связи. См.: Ситников С.Г., Солодова Т.А. Организация производства на предприятиях электросвязи: Учебное пособие для вузов. М., 2006. С. 19-20.

ношения, регулируемые нормами этого института. Была осуществлена приватизация предприятий связи, созданы частные предприятия, услуги связи стали оказываться в условиях относительной конкуренции, виды услуг стали более многообразны, появлялись все новые виды, требовавшие зачастую особого правового регулирования. Основными причинами формирования нового законодательства о связи в России стали монополизация связи и необходимость обеспечения широкого доступа к услугам связи.

Начало построения современного законодательства о связи сопряжено с принятием Указа Президента Российской Федерации от 31 июля 1992 года № 810 «О связи в Российской Федерации»³⁰, которым было утверждено временное положение о связи в РФ. На его основе были приняты правила предоставления отдельных видов услуг связи.

Временное положение о связи содержало следующие основные новеллы, по сравнению с регулированием связи в советский период: 1) изменение субъектного состава отношений, связанное с приватизацией предприятий связи, и образование предприятий связи на основе многообразия форм собственности; 2) иные подходы к регулированию деятельности предприятий связи, основными из которых стали лицензирование деятельности по оказанию услуг связи, а также обязательная сертификация средств связи.

В период действия временного положения о связи была принята Конституция РФ, в которой были закреплены два конституционных права, имеющих в настоящее время существенное значение для формирования правового режима услуги связи: права каждого «свободно искать, получать, передавать, производить и

³⁰ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 3 августа 1992 г. № 5 ст. 243.

распространять информацию любым законным способом» (ст. 29 Конституции) и права каждого «на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну», в том числе «тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений» (ст. 23 Конституции).

Временное положение о связи действовало до принятия Федерального закона от 16 февраля 1995 г. № 15-ФЗ «О связи». Примерно в то же время был принят Федеральный закон от 9 августа 1995 г. № 129-ФЗ «О почтовой связи». На основе этих законов правительством были утверждены правила, регулировавшие отношения по оказанию отдельных видов услуг связи³¹.

Закон «О связи» в основном продолжил линию регулирования, закрепленную временным положением о связи (демонополизацию отрасли связи и усиление конкуренции). В этом законе были предусмотрены меры по обеспечению права на свободный доступ к услугам связи всех пользователей (тем самым и права на получение и распространение информации).

На этом развитие правового института оказания услуг связи не остановилось, а можно сказать только вступило в современный, самый бурный этап развития. В 2003 г. принимается новый Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи». Ранее был принят новый Федеральный закон от 17 июля

1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи». Затем полностью меняется «комплект» правил оказания отдельных видов услуг связи, появляются правила, регулирующие ранее не «отмеченные» законом виды услуг связи. Это «ядро» законодательства о связи дополняется множеством нормативно-правовых актов, регулирующих те или иные виды или аспекты отношений в сфере связи. Многие из них имеют отношение и к оказанию услуг связи.

Так, Правительством РФ приняты следующие постановления, утвердившие правила оказания отдельных видов услуг связи: от 15 апреля 2005 г. № 221 «Об утверждении правил оказания услуг почтовой связи»; от 15 апреля 2005 г. № 222 «Об утверждении правил оказания услуг телеграфной связи»; от 18 мая 2005 г. № 310 «Об утверждении правил оказания услуг местной, внутризонавой, междугородной и международной телефонной связи»; от 25 мая 2005 г. № 328 «Об утверждении правил оказания услуг подвижной связи»; от 6 июня 2005 г. № 353 «Об утверждении правил оказания услуг связи проводного радиовещания»; от 23 января 2006 г. № 32 «Об утверждении правил оказания услуг связи по передаче данных»; от 22 декабря 2006 г. № 785 «Об утверждении правил оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания»; от 10 сентября 2007 г. № 575 «Об утверждении правил оказания телематических услуг связи».

Приняты и другие постановления, предусматривающие отдельные правила оказания услуг связи, в том числе определяющие правовой статус исполнителя услуг связи, вопросы взаимодействия операторов.

Кроме постановлений правительства в течение современного периода развития законодательства о связи принято множество ведомственных

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 1997 года № 1108 «Об утверждении Правил предоставления услуг телеграфной связи», Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 1235 «Об утверждении правил оказания услуг телефонной связи», Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 1238 «Об утверждении правил оказания услуг проводного вещания (радиофикации)», Постановление Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1997 года № 1239 «Об утверждении правил оказания услуг почтовой связи».

нормативно-правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Среди них: акты (приказы) Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации; акты (приказы) Федеральной службы по тарифам; акты (приказы) Федеральной службы по надзору в сфере связи (в настоящее время – Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия).

Причин такого бурного развития законодательства о связи, а тем самым и правового института оказания услуг связи несколько. Попробуем их обозначить, а также показать основные новеллы законодательства о связи, появившиеся с принятием последнего и ныне действующего Закона «О связи» 2003 г., а также после этого момента.

Во-первых, в 1996 г. была принята часть вторая Гражданского кодекса РФ, которая среди прочих содержит главу 39 «Возмездное оказание услуг», распространяющую свое действие и на оказание услуг связи. Несмотря на незначительный объем главы, она оказала определенное влияние на формирование современного законодательства о связи: в некоторых правилах, регулирующих оказание отдельных видов услуг связи, появились отдельные положения, дублирующие нормы этой главы.

Во-вторых, прежнее законодательство, сформированное в переходный период, не в полной мере обеспечивало доступ к услугам связи, чего требовали условия развития современного общества и конституционные положения. В связи с этим и с учетом опыта многих государств новым законом о связи была введена система универсального обслуживания.

В-третьих, 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. Это парадоксальное на первый взгляд явление закономерно для российской действительности: с одной стороны, проводится политика либерализации, демонополизации, с другой стороны – ужесточения 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 условий³². Порядок лицензирования деятельности по оказанию услуг связи был прописан на уровне закона. Получение лицензий во многих случаях стало происходить на торгах. Новое законодательство о связи более подробно и на уровне закона регулирует отношения по использованию радиочастотного спектра и ресурса нумерации.

В-четвертых, 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 при-

³² Ранее, как отмечают специалисты, положительно оценивая это нововведение, невозможно было найти даже двух одинаковых лицензий, существовало около 60 видов лицензий.

соединении 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. В остальных же случаях цены на присоединение и пропуск трафика должны устанавливаться операторами исходя из требований разумности и добросовестности.

В-пятых, 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.

В-шестых, нормы нового закона о связи 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.

В-седьмых, 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.

Наконец, с момента появления первых нормативно-правовых актов

в сфере связи в период рыночных отношений прошло определенное время, выявились недостатки этих актов. Практика их применения показала, что они в некоторых моментах ущемляли интересы потребителей услуг. С этим было связано внесение изменений, касающихся порядка заключения договора о предоставлении доступа к сети фиксированной телефонной связи и изменения договора в случае прекращения права владения и пользования телефонизированным помещением (ст. 45 ФЗ «О связи»); установления права выбора гражданином абонентской или повременной системы оплаты местных телефонных соединений и общего правила «платит звонящий» (ст. 54 ФЗ «О связи»). Важным новшеством стало правило о том, что использование сведений об абоненте-гражданине для информационно-справочного обслуживания, предоставление этих сведений третьим лицам может осуществляться только с его письменного согласия (ст. 53 ФЗ «О связи»). Таким образом, изменения в законодательстве предусматривали более полную защиту граждан-пользователей услугами связи.

Подводя итог анализу современных источников права, можно сделать вывод о том, что в настоящее время существует целая система норм, регулирующих отношения по оказанию услуг связи, содержащаяся в особой системе источников. Многие нормы сформированы на уровне закона (ФЗ «О связи»). Остальные источники регулируют отношения по оказанию услуг связи на основе и во исполнение указанного закона. В Гражданском кодексе РФ отсутствуют специальные нормы об оказании услуг связи, однако на эти отношения распространяют действие общие нормы главы 39 о возмездном оказании услуг.

Отношения по оказанию услуг связи регулируются не только гражданско-

правовыми нормами. Система норм об оказании услуг связи включает и определенное количество публично-правовых норм (о государственном регулировании тарифов на услуги связи, о необходимости получения лицензии, о требованиях по сертификации средств связи, некоторые другие). Однако нормы, регулирующие непосредственно порядок лицензирования, порядок сертификации средств связи, порядок предоставления участка радиочастотного спектра и выделения ресурса нумерации и тому подобные нормы, не входят в систему норм, регулирующих оказание услуг связи.

Система норм права, регулирующих отношения по оказанию услуг связи, существует не просто как преимущественно гражданско-правовая система норм с подчинением пока общим нормам главы 39 Гражданского кодекса, но и как часть законодательства о связи. Законодательство о связи можно назвать комплексной отраслью российского законодательства, представляющей собой систему внутренне согласованных нормативно-правовых актов.

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 и некоторые другие.

Основу комплексной отрасли законодательства о связи составляет Федеральный закон «О связи», который выступает в роли кодифицированного акта для данной отрасли законодательства. Об этом свидетельствует миссия закона, которую можно сформулиро-

вать в соответствии с его преамбулой: установление правовых основ деятельности в области связи на территории Российской Федерации и находящихся под юрисдикцией Российской Федерации территориях. Таким образом, этот закон призван регулировать все основные отношения в сфере связи.

Законодательство о связи направлено на создание условий для оказания услуг связи на всей территории РФ. Эта и другие сформулированные в ст. 11 цели ФЗ «О связи», а также направленность самой отрасли связи «вовне» позволяют утверждать, что центральное место в комплексной отрасли законодательства о связи занимает система гражданско-правовых норм об оказании услуг связи.

Нормы права, регулирующие отношения по оказанию услуг связи, образуют правовой институт. По предметно-отраслевому признаку правовой институт оказания услуг связи является гражданско-правовым институтом, содержащим в себе некоторые публично-правовые нормы; по форме закрепления в законодательных актах – институтом, нормы которого изложены в нескольких нормативно-правовых актах; по функциональной роли в правовом регулировании общественных отношений – регулятивным институтом, содержащим ряд правоохранительных норм; по структуре – сложным правовым институтом. Он содержит общие положения и субинституты оказания услуг почтовой связи и оказания услуг электросвязи.

На основе анализа современного состояния гражданско-правового института оказания услуг связи, тенденций его развития, а также тенденций и перспектив развития самих отношений, регулируемых нормами данного института, можно определить перспективы развития гражданско-правового института оказания услуг связи, а также

сформировать предложения по его совершенствованию.

1. Первое направление развития правового института оказания услуг связи сопряжено с дальнейшей дифференциацией правовых режимов отдельных видов услуг связи, что может привести к появлению новых субинститутов, которые объединят в себе нормы права, регулирующие отношения по оказанию отдельных видов услуг связи. Эта тенденция правового регулирования прослеживается давно. Начало формирования правового института было связано, как отмечалось, с появлением групп специальных норм, регулирующих особым образом отношения по оказанию отдельных видов услуг связи, выделяемых по видам сетей связи: почтовой, телеграфной, телефонной связи. Постепенно сформировались общие нормы, регулирующие отношения по оказанию всех услуг электросвязи, что привело к формированию соответствующего субинститута, в рамках которого происходила дальнейшая дифференциация правовых режимов отдельных видов услуг электросвязи (вначале лишь услуг телефонной и телеграфной связи, затем подвижной связи, услуг связи по передаче данных). Указанные услуги получили в настоящее время особое правовое регулирование отдельными правилами их оказания, утвержденными постановлениями Правительства. Можно предположить, что с появлением новых видов услуг будут приниматься особые правила их оказания. Соответственно можно ожидать формирование новых правовых образований, регулирующих оказание отдельных видов услуг связи, прежде всего в рамках субинститута оказания услуг электросвязи.

Кроме того, полагаем, что будет углубляться дифференциация правовых режимов отдельных видов услуг связи, выделяемых по другим критериям (не по

видам сетей связи). Этот процесс может сопровождаться формированием соответствующих субинститутов. Так, выше было отмечено, что сложились субъективные и объективные основания для формирования субинститутов оказания услуг связи общего пользования и оказания услуг связи, основанных на длящихся отношениях оператора и заказчика.

2. 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 объединению правовых режимов некоторых видов услуг связи.

Таким образом, можно предположить, что направление дифференциации правовых режимов оказания отдельных видов услуг связи сменится (а может быть, какое-то время будет сопровождаться) противоположным направлением – унификацией 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.

3. Унификация правовых режимов отдельных видов услуг связи неизбежно сопровождается выделением положений, общих для всех отношений, правила о которых будут объединяться. Поэтому можно говорить о дальнейшем обогащении общих положений правового института оказания услуг связи. Так, например, существует потребность в формировании нормы, содержащей понятие договора об оказании услуг связи, нормы, четко определяющей право исполнителя привлекать для оказания услуг связи третьих лиц, и других норм.

Как это ни парадоксально звучит, именно унификация правовых режимов отдельных видов услуг связи через обогащение общих положений правового института оказания услуг связи должна способствовать формированию новых субинститутов в рамках этого института. Это связано с тем, что многие специальные нормы, регулирующие те или иные похожие виды отношений, сформированы в рамках отдельных субинститутов. Унификация этих субинститутов будет способствовать объединению этих специальных норм, которые сформируют новый субинститут (уже в рамках правового института). Именно такой путь, возможно, пройдут нормы об услугах связи, оказываемых в сети связи общего пользования, нормы об услугах связи, основанных на дящихся отношениях оператора и заказчика, и другие специальные нормы, выделяемые в рамках субинститутов.

4. Еще одно направление развития гражданско-правового института оказания услуг связи сопряжено с признанием самостоятельной типологической принадлежности договора об оказании услуг связи. Следует согласиться с тем, что предпочтительное развитие договорного регулирования должно идти в направле-

нии закрепления основных типов договоров на уровне Гражданского кодекса. В связи с этим в качестве четвертого направления развития можно предположить кодификацию правового института, дополнение части второй Гражданского кодекса главой «Оказание услуг связи».

Представляется логичным выдвинуть это положение как предложение по совершенствованию законодательства. Возможно, эта глава должна следовать за главой 39 Гражданского кодекса РФ. Она не должна и не может содержать исчерпывающего регулирования отношений по оказанию услуг связи, тем более с учетом публично-правового характера некоторых норм, регулирующих рассматриваемые отношения.

Эта глава должна строиться на пандектных началах, что позволит учесть интеграцию и дифференциацию правил, регулирующих отдельные виды услуг связи. Таким образом, можно предложить структуру главы с выделением общей и особенной частей.

Возможно, законодатель изберет более «мягкий» путь изменений на уровне Гражданского кодекса: в рамках главы 39 появится параграф об оказании услуг связи или же в ней иным образом будут учтены особенности договора об оказании услуг связи.

Представляется, что в любом случае какой-либо из путей появления норм об оказании услуг связи в Гражданском кодексе должен быть реализован. В противном случае сохранится существующая ситуация, когда формально отношения по оказанию услуг связи подчиняются нормам главы 39 Гражданского кодекса, однако указанные нормы не только не учитывают специфику этих отношений, но и в отдельных ситуациях содержат иные правила, чем в законодательстве о связи, причем эти правила не допускают отступления от них в случаях, предусмотренных законом.

5. Пятым направлением развития правового института оказания услуг связи должна стать гармонизация с нормами международного права и правом других государств и учет рекомендаций международных организаций в национальном законодательстве. Прежде всего это может быть связано с рассматриваемой выше проблемой присоединения России к ВТО и соответственно к генеральному соглашению о торговле услугами, включая Приложения о телекоммуникациях и о переговорах по основным телекоммуникациям. Одной из задач, вступающих в ряды этой организации государств, является обеспечение сближения законодательства с правом Всемирной торговой организации.

Как уже было отмечено, большинство рекомендаций, выработанных членами этой 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 этом направлении, а также учитывая иные рекомендации ВТО, будет развиваться правовой институт оказания услуг связи. Кроме того, в случае присоединения России к ВТО, в правовом институте оказания услуг связи появятся нормы, обеспечивающие защиту национальных интересов при открытии рынков услуг связи для иностранных поставщиков.

Таким образом, под влиянием процессов гармонизации национального законодательства с нормами международного права и учета в нем рекомендаций международных организаций можно ожидать некоторого изменения содержания правового института оказания услуг связи. Кроме того, возможно углубление регулирования отношений по оказанию услуг связи на международном уровне в виде принятия унифицированных

норм, например, в рамках деятельности Всемирного почтового союза и Международного союза электросвязи. Можно ожидать и развития норм международного частного права об оказании услуг связи в рамках Гражданского кодекса РФ.

6. Скорее всего гражданско-правовой институт оказания услуг связи не останется в стороне и от такой современной тенденции регулирования различных видов экономической деятельности, как регулирование на уровне профессиональных объединений 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 правового института оказания услуг связи. На этом же направлении должно происходить формирование обычаев делового оборота и правил профессиональной этики.

7. В развитии правового института оказания услуг связи, как нам думается, проявится и другая современная черта регулирования отдельных видов деятельности – это усложнение правового регулирования, в том числе путем увеличения количества норм, регулирующих технические и технологические вопросы оказания услуг связи. Это направление развития – еще один аргумент в пользу кодификации основных правил оказания услуг связи на уровне Гражданского кодекса с тем, чтобы технически сложное регулирование не «заслоняло» правовую конструкцию договора об оказании услуг связи. Технические же вопросы, естественно, должны остаться за рамками Гражданского кодекса.