

**Ю.А.Нисневич,**  
**доктор политических наук,**  
**автор действующего закона «О связи»**

**Телекоммуникационное законодательство – базовый элемент правового  
фундамента информационно-коммуникационной инфраструктуры  
России XXI века.\***

Сегодня, когда в России еще не решен целый ряд актуальных экономических и социальных проблем, кому-то может показаться романтичным и наивным уделять особое внимание проблеме «светлого будущего» - создания в России информационного общества, базирующегося на национальной информационно-коммуникационной инфраструктуре сетевого типа.

Однако анализ мировых тенденций трансформации человеческой цивилизации показывает, что формирование открытого информационного пространства государства, в котором по средствам сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры обеспечивается свобода массового обмена информацией и массовых коммуникаций, включая трансграничные – один из основополагающих, системообразующих факторов постиндустриального цивилизационного развития. И если этому фактору своевременно не уделяется должное внимание, то государство, особенно переходного типа, к которому относится и Россия, может надолго, если не навсегда «застрять» в состоянии догоняющего развития. Более того, если Россия действительно стремится занять достойное и полноправное место в мировом сообществе, то сегодня темпы развития ее национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры должны быть опережающими по отношению к темпам развития экономики в целом.

Практические возможности построения национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры существенно зависят от

государственной стратегии развития и характера законодательного регулирования процессов использования средств и технологий передачи и распространения информации, обобщенно называемых телекоммуникациями. Телекоммуникации – это «транспортная» основа сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры, оказывающая определяющее влияние на развитие и совершенствование такой инфраструктуры, возможности практического применения современных информационных и коммуникационных технологий для решения экономических, социальных и политических задач, стоящих перед обществом и государством.

Интенсивное развитие и конвергенция технологий доставки информации потребителю, как одно из наиболее значимых следствий происходящей на наших глазах информационной революции, обуславливает необходимость постоянно совершенствовать правовое регулирование общественных отношений в области телекоммуникаций.

Основополагающий законодательный акт российского законодательства в области телекоммуникаций - Федеральный закон «О связи» был принят еще в 1995 году. Этот закон сыграл существенную роль в становлении телекоммуникационного сектора российской экономики в новых рыночных условиях, предоставил равные права всем физическим и юридическим лицам на участие в деятельности в области связи, обеспечил реализацию права всех граждан на свободу передачи информации, пользование услугами связи при неуклонном соблюдении тайны связи.

По комплексу объективных причин закон не был рассчитан на регулирование ряда отношений в области телекоммуникаций. В частности, предполагалось, что правоотношения при использовании радиочастотного спектра, включая порядок выделения полос частот и присвоения частот, при расширении сети общего пользования, включая порядок и условия подключения к этой сети новых операторов связи, и некоторые другие будут регулироваться специальными законами. Кроме того, динамичное развитие

телекоммуникационного сектора российской экономики и совершенствование экономического законодательства в целом обуславливает нарастающую потребность в видоизменении и уточнении законодательного регулирования многих групп отношений, складывающихся на рынке телекоммуникационных услуг.

К сожалению, в последние года развитие российского телекоммуникационного законодательства существенно замедлилось и в этой сфере комплекс проблем, требующих законодательного регулирования, до настоящего времени остается далеко не исчерпанным.

Новый импульс развитию российского телекоммуникационного законодательства может придать внесенный Правительством Российской Федерации в июле 2002 года в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О связи». Этот законопроект фактически является новой, современной редакцией закона о связи.

Данный законопроект предлагает рациональные решения ряда актуальных проблем правового регулирования отношений в области телекоммуникаций, остающихся до настоящего времени неурегулированными или требующих совершенствования в их законодательном регулировании. Хотя законопроект и не лишен определенных недостатков концептуального и юридико-технического плана, он в целом сохраняет преемственность концепции действующего закона о связи, направленную на либерализацию рынка телекоммуникационных услуг. При этом принципиально важно, что новая редакция закона учитывает действующее антимонопольное законодательство и законодательство о регулировании естественных монополий.

Анализируя новую редакцию закона о связи, следует особо обратить внимание на ряд аспектов, естественно, не исчерпывающих полностью содержание законопроекта, но представляющихся наиболее значимыми.

Во-первых, в новой редакции закона о связи законодательно закрепляется институт оказания универсальных услуг связи, т.е. таких услуг, оказание которых любому пользователю в заданный срок, с установленным качеством и по доступной цене является обязательным. При этом принципиально важно, что оказание универсальных услуг связи не просто декларируется на законодательном уровне, а предлагается достаточно детальная законодательная регламентация многоаспектного механизма реализации универсального обслуживания.

Основу реализации универсального обслуживания составляют следующие положения законопроекта: оказание универсальных услуг связи гарантируется в Российской Федерации на законодательном уровне; перечень, порядок и сроки предоставления таких услуг определяются Правительством; тарифы на универсальные услуги связи подлежат государственному регулированию и устанавливаются федеральным органам исполнительной власти по регулированию естественных монополий в области связи. При этом оказание универсальных услуг связи осуществляется операторами связи, отбираемыми по конкурсу, или при невозможности такого отбора назначаемыми Правительством для каждого субъекта Российской Федерации из числа операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования (не менее 25% объема услуг). Такой оператор не вправе отказаться от возложенной на него обязанности по оказанию универсальных услуг связи и, более того, предусматривается административная ответственность операторов связи и их должностных лиц за невыполнение решений (предписаний) по осуществлению универсального обслуживания. Существенным для практической реализации универсального обслуживания является и то, что в законопроекте предлагается, хотя и далеко не бесспорный, механизм компенсации убытков операторов связи, связанных с оказанием ими универсальных услуг.

Законодательное закрепление института оказания универсальных услуг - без сомнения важный шаг по защите прав потребителей услуг связи и обеспечению практического доступа массового пользователя к сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуре.

Во-вторых, в новой редакции закона о связи уделено особое внимание одной из наиболее острых проблем телекоммуникационной отрасли – проблеме лицензирования деятельности в области связи. В этой части действующий закон о связи содержит лишь самые общие нормы и, в основном, нормы отсылочного характера. При этом в настоящее время практический процесс лицензирования деятельности в области связи осуществляется на основе подзаконных актов, что обуславливает его непрозрачность и вызывает достаточно много нареканий.

В новой редакции закона лицензированию и подтверждению соответствия средств и услуг связи посвящена целая глава, содержащая нормы, достаточно детально определяющие требования и порядок подачи заявок на получение лицензий, порядок их получения, прежде всего на конкурсной основе, а также выдачи, переоформления, приостановления и аннулирования таких лицензий.

Не вдаваясь в детальный анализ этих положений, которые наверняка будут многократно обсуждаться, и дискутироваться в процессе рассмотрения законопроекта в Государственной Думе, хотелось бы отметить самое главное. Вынесение норм, регламентирующих процесс лицензирования, на законодательный уровень, что обеспечивает им характер прямого действия, позволяет сделать этот процесс более открытым и более защищенным от административного произвола и коррупционного влияния.

Ясная законодательная регламентация лицензирования деятельности в области связи будет способствовать существенному повышению инвестиционной привлекательности телекоммуникационного сектора российской экономики, что в свою очередь позволит интенсифицировать процесс привлечения отечественных и зарубежных, материальных и

интеллектуальных ресурсов для развития информационно-коммуникационной инфраструктуры России.

Третьим, принципиально значимым аспектом новой редакции закона о связи представляется предлагаемое в этой редакции законодательное решение еще одной острой для российской телекоммуникационной отрасли проблемы - присоединение новых сетей электросвязи к сети связи общего пользования. В основу законодательного регулирования отношений по поводу присоединения и пропуска трафика положен антимонопольный подход.

В соответствии с таким подходом всем операторам связи предоставляется право на присоединение своих сетей к сети общего пользования. Присоединение одной сети связи к другой осуществляется на основе договора между операторами связи. Для операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, договор о присоединении регламентируется как публичный договор в соответствии со статьей 426 Гражданского кодекса РФ, в рамках которого цены и иные условия договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей и отказ, от заключения которого при наличии соответствующих возможностей не допускается. Кроме того, предусматривается возможность судебного принуждения операторов, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования, к заключению такого договора и административная ответственность этих операторов и их должностных лиц за невыполнение решений (предписаний), касающихся присоединения и взаимодействия сетей связи общего пользования. При этом цены на услуги присоединения и пропуска трафика таких операторов подлежат государственному регулированию и не могут ими устанавливаться для всех присоединяемых операторов хуже, чем для их собственных структурных подразделений.

Очевидно, что антимонопольное законодательное регулирование процессов присоединения к сети общего пользования новых операторов

связи и пропуска их трафика позволит создать благоприятные условия для динамичного, основанного на конкуренции развития и расширения сети связи общего пользования России, составляющей транспортную основу ее информационно-коммуникационной инфраструктуры.

В качестве еще одного значимого аспекта новой редакции закона о связи следует отметить законодательные нормы, регламентирующие регулирование использования радиочастотного спектра, которое, как и в действующем законе, объявляется исключительным правом государства.

В основу законодательного регулирования использования радиочастотного спектра положены такие концептуальные подходы как право доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом важнейших государственных приоритетов по разрешительному принципу; конверсия использования радиочастотного спектра; прозрачность и открытость процедур распределения и использования исключительно на платной основе радиочастотного спектра; выделение полос радиочастот и присвоение радиочастотных каналов и радиочастот только на ограниченные сроки.

Аналогично рассмотренной выше проблеме лицензирования самым главным в данном случае также является вынесение норм, регламентирующих процесс использования радиочастотного спектра, на законодательный уровень, что делает этот процесс более открытым и более защищенным от административного произвола и коррупционного влияния, повышая тем самым инвестиционную привлекательность телекоммуникационного сектора российской экономики. Кроме того, законодательное упорядочение использования естественным образом ограниченного частотного ресурса и поэтапная конверсия радиочастотного спектра расширяют технологические возможности развития и модернизации сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры России на основе динамичного внедрения новейших технологий передачи и распространения информации.

В заключении хотелось бы еще раз подчеркнуть, что принятие новой редакции закона о связи, на основе согласования интересов потребителей услуг и операторов связи с учетом государственных приоритетов в области телекоммуникаций, может стать значимым этапом в развитии российского телекоммуникационного законодательства - базовой составляющей правового фундамента национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры. Такая сетевая инфраструктура в соответствии с доминирующими тенденциями мирового цивилизационного развития является не только и не столько технологическим, сколько системообразующим в экономическом и социально-политическом плане фактором постиндустриального государства XXI века.