

Разрешения в телекоммуникационной сфере*

 **Л.К. Терещенко**

ведущий эксперт научно-учебной лаборатории по информационному праву НИУ ВШЭ, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации. Адрес: 117134, Российская Федерация, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34. E-mail: adm2@izak.ru

 **Аннотация**

Статья посвящена действию разрешительной системы в телекоммуникационной сфере, анализу существующих запретов и ограничений, административных барьеров и направлений их снижения. Эффективность отрасли связи в немалой степени зависит от используемых методов государственного регулирования, от применяемых мер разрешительной системы. Рассматриваются правовые основы деятельности в области связи, предусматривающие целый комплекс разрешительных мер, включая лицензирование, регистрацию, выделение полос радиочастотного спектра, распределение и использование ресурсов нумерации. Разрешительные меры разделяются на два блока: меры, определяющие условия деятельности операторов связи, и меры, устанавливающие требования к применяемому оборудованию и сооружениям (стационарному оборудованию, кабельным сооружениям связи, радиоэлектронным средствам и высокочастотным устройствам). Проблемы лицензирования услуг связи обусловлены различными причинами, в том числе большим количеством лицензируемых видов деятельности. Зачастую оператор связи для осуществления своей основной деятельности вынужден получать более десяти лицензий. В связи с этим представляется полезным заимствование опыта других стран, в которых законодательно предусмотрена возможность получения универсальной лицензии. Однако для этого необходимо внести коррективы не только в Федеральный закон «О связи», но и в законодательство о лицензировании. Кроме того, существует и прямо противоположная проблема — укрупнение видов услуг связи, подлежащих лицензированию. Для крупных игроков на рынке телекоммуникаций это, безусловно, хорошо, однако для мелких операторов связи такое укрупнение влечет за собой необходимость выполнять дополнительные требования, которые они ранее не выполняли при оказании ограниченного перечня услуг связи. Обращается внимание на одну из острых проблем в получении лицензии на оказание услуг связи — ограниченность радиочастотного спектра, в связи с чем назначение радиочастот может превратиться в непреодолимый административный барьер.

 **Ключевые слова**

телекоммуникационная сфера, отрасль связи, государственное регулирование, разрешения, разрешительная система, лицензирование, радиочастотный спектр, административные барьеры

Библиографическое описание: Л.К. Терещенко. Разрешения в телекоммуникационной сфере // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 4. С 112–123.

* Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 г.

Отрасль информационных технологий и связи — одна из наиболее динамично развивающихся отраслей в мировой экономике, в том числе и в России. Средний темп роста российского рынка за последние 10 лет превосходит среднемировой, при этом российская отрасль информационных технологий в ближайшие 5–7 лет имеет потенциал значительно более быстрого роста — на 10% и более в год¹.

Поставленная в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года задача формирования новой экономики — экономики знаний и высоких технологий, — невозможна без активного развития этой отрасли. Вместе с тем очевидно отставание темпов развития отрасли связи от мирового уровня, которое связано в том числе с малой долей радиочастотного спектра, который могут использовать гражданские пользователи, высокой долей спектра, относимого к категории совместного использования, низким уровнем конкуренции на российском рынке, существенными административными барьерами². Эффективность отрасли связи, безусловно, в немалой степени зависит от используемых методов государственного регулирования, от степени применения разрешительной системы.

В соответствии с подп. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральные информация и связь относятся к ведению Российской Федерации. Соответственно, правовое регулирование осуществляется на федеральном уровне. Базовым законодательным актом в данной сфере является Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее — Закон), который устанавливает правовые основы деятельности в области связи, предусматривая целый комплекс разрешительных мер, включая лицензирование, регистрацию, выделение полос радиочастотного спектра, распределение и использование ресурсов нумерации. Часть указанных мер касается условий деятельности операторов связи, а другая часть устанавливает требования к применяемому оборудованию и сооружениям (стационарному оборудованию, кабельным сооружениям связи, радиоэлектронным средствам и высокочастотным устройствам).

Обязательным условием деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи³ является получение лицензии⁴. К услугам связи Закон относит деятельность по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи⁵ или почтовых отправлений (п. 32 ст. 2 Закона). Перечень наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и соответствующие переч-

¹ См.: Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 г. № 2036-р) // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Если услуги связи оказываются с использованием радиочастотного спектра, то наряду с обязательным наличием лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи необходимо наличие разрешения на использование радиочастотного канала или радиочастоты для оказания услуг электросвязи. Указанное разрешение может быть получено только при наличии лицензии.

⁴ Действие Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на деятельность в области связи, которая регулируется отраслевым законодательством.

⁵ Под электросвязью понимаются любые излучение, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам (п. 35 ст. 2)

ни лицензионных условий устанавливаются Правительством Российской Федерации и ежегодно уточняются (ст. 29 Закона)⁶.

К видам услуг связи, вносимых в лицензии, в настоящее время относятся:

- 1) услуги местной телефонной связи, за исключением услуг местной телефонной связи с использованием таксофонов и средств коллективного доступа;
- 2) услуги междугородной и международной телефонной связи;
- 3) услуги телефонной связи в выделенной сети связи;
- 4) услуги внутризональной телефонной связи;
- 5) услуги местной телефонной связи с использованием таксофонов;
- 6) услуги местной телефонной связи с использованием средств коллективного доступа;
- 7) услуги телеграфной связи;
- 8) услуги связи персонального радиовызова;
- 9) услуги подвижной радиосвязи в сети связи общего пользования;
- 10) услуги подвижной радиосвязи в выделенной сети связи;
- 11) услуги подвижной радиотелефонной связи;
- 12) услуги подвижной спутниковой радиосвязи;
- 13) услуги связи по предоставлению каналов связи;
- 14) услуги связи по передаче данных, за исключением услуг связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации;
- 15) услуги связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации;
- 16) телематические услуги связи;
- 17) услуги связи для целей кабельного вещания;
- 18) услуги связи для целей эфирного вещания;
- 19) услуги связи для целей проводного;
- 20) услуги почтовой связи⁷.

Сами лицензионные условия устанавливает лицензирующий орган (в настоящее время — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)). Лицензии на оказание услуг связи выдаются по результатам рассмотрения заявлений, а в ряде случаев — по результатам торгов (конкурса, аукциона).

С принятием Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» подход государства к определению сроков действия лицензии принципиально изменился: лицензия действует бессрочно. Однако, как уже отмечалось, сфера связи выведена из-под действия этого Закона, поэтому сроки действия лицензии установлены в самом Федеральном законе «О связи», в соответствии со ст. 33 которого лицензия может быть выдана на срок от 3 до 25 лет. Конкретный срок устанавливается лицензирующим органом с учетом:

- срока, указанного в заявлении соискателя лицензии;
- содержания услуг связи, на оказание которых испрашивается лицензия;

⁶ В настоящее время действует Перечень наименований услуг связи, вносимых в лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, и перечень лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания соответствующих услуг связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 87.

⁷ В литературе высказываются обоснованные сомнения относительно целесообразности подобной детализации лицензируемых видов деятельности в условиях усиливающейся в области связи конвергенции. См.: Волгинская Е.К. Роль государства в обеспечении информационной безопасности // Информационное право. 2008. № 4. С. 9–17.

- указанного в решении государственной комиссии по радиочастотам о выделении полосы радиочастот срока в случае, если услуга связи оказывается с использованием радиочастотного спектра;
- технических ограничений и технологических условий в соответствии с правилами присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия.

Учитывая то, что радиочастотный спектр является ограниченным ресурсом, регулирование использования радиочастотного спектра является исключительным правом государства. Федеральным законом «О связи» установлены принципы использования радиочастотного спектра, среди которых следует отметить принцип разрешительного порядка доступа пользователей к радиочастотному спектру и принцип недопустимости бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов. С учетом этого лицензии на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра не могут быть бессрочными. Однако в отношении других услуг связи мог бы быть применен и общий подход — бессрочная лицензия.

Статья 31 Закона устанавливает случаи, при которых лицензии выдаются исключительно по результатам торгов (аукциона, конкурса). К ним относятся следующие:

1) услуга связи будет оказываться с использованием радиочастотного спектра, а государственная комиссия по радиочастотам установит, что доступный для оказания услуг связи радиочастотный спектр ограничивает возможное количество операторов связи на данной территории. Победителю торгов (аукциона, конкурса) выдается лицензия и выделяются соответствующие радиочастоты;

2) на территории имеются ограниченные ресурсы сети связи общего пользования, в том числе ограниченный ресурс нумерации, и федеральный орган исполнительной власти в области связи устанавливает, что количество операторов связи на данной территории должно быть ограничено.

Порядок проведения торгов установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 12 января 2006 г. № 8 «Об утверждении Правил проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи»⁸. Предметом торгов (лотом) является право на получение лицензии. Организация торгов осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Торги всегда являются открытыми. Торги в форме аукциона на получение лицензии на оказание услуг связи на территории с ограниченными ресурсами сети связи общего пользования проводятся при одновременном наличии следующих условий:

а) территорией, на которой может использоваться ресурс нумерации, является вся территория Российской Федерации;

б) ресурс нумерации предназначен для однозначного определения (идентификации) сети связи в пределах российского сегмента соответствующей международной сети связи;

в) возможность использования ресурса нумерации не зависит от схемы построения сети связи и условий взаимодействия с иными сетями связи.

В иных случаях торги на получение лицензии на оказание услуг связи на территории с ограниченными ресурсами сети связи общего пользования проводятся в форме конкурса.

Торги в форме аукциона на получение лицензии на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра проводятся, если радиочастотный спектр, с использо-

⁸ СЗ РФ. 2006. № 4. Ст. 382.

ванием которого будет оказываться услуга связи, не распределен радиослужбам и (или) не используется радиоэлектронным средством любого назначения. В иных случаях торги на получение лицензии на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра проводятся в форме конкурса. В остальных случаях лицензии на оказание услуг связи выдаются по результатам рассмотрения заявлений.

Проблемы лицензирования услуг связи обусловлены различными причинами, в том числе большим количеством лицензируемых видов деятельности. Зачастую оператор связи для осуществления своей основной деятельности вынужден получать более 10 лицензий. В связи с этим представляется полезным заимствование опыта других стран, в которых законодательно предусмотрена возможность получения универсальной лицензии. Однако для этого необходимо внести коррективы не только в Федеральный закон «О связи», но и в законодательство о лицензировании.

Одна из острых проблем в получении лицензии на оказание услуг связи — ограниченность радиочастотного спектра. Зачастую назначение радиочастот превращается в непреодолимый административный барьер. Устав Международного союза электросвязи закрепляет положение, обязательное для его членов: при использовании полос частот для радиосвязи члены Союза должны учитывать, что радиочастоты и орбита геостационарных спутников являются ограниченными естественными ресурсами, которые надлежит использовать рационально, эффективно и экономно, в соответствии с положениями Регламента радиосвязи, чтобы обеспечить справедливый доступ к этой орбите и к этим частотам разным странам или группам стран с учетом особых потребностей развивающихся стран и географического положения некоторых стран. Федеральный закон «О связи» (ст. 22) практически воспроизводит данное положение.

Однако проблема назначения радиочастот далеко не всегда связана с естественной ограниченностью ресурса: во многом невозможность оказывать услуги связи с использованием радиочастотного спектра обусловлена организацией деятельности по выделению полос радиочастот, присвоению радиочастот или радиочастотных каналов. В Российской Федерации действует разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру, который включает в себя три категории полос радиочастот:

- преимущественного пользования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка;
- преимущественного пользования радиоэлектронными средствами гражданского назначения;
- совместного пользования радиоэлектронными средствами любого назначения.

Разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру подразумевает получение ими разрешений в письменной форме при выделении полос радиочастот для различных целей и при присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала.

Конверсия радиочастотного спектра означает расширение гражданского радиочастотного ресурса за счет первой категории полос радиочастот. Конверсия радиочастотного спектра — проблема не только Российской Федерации, но и большинства стран. По данным средств массовой информации, в Испании, например, государственными структурами задействовано около 40% частотного спектра, а в Англии — до 60%. Вместе с тем в соответствии с рекомендациями Евросоюза, в ведении у военных должно быть не более 15% частотного ресурса, в гражданском использовании — 40–45% и остальная часть — в совместном. В Российской Федерации до настоящего времени бóльшая

часть частотного диапазона принадлежит силовым структурам, при этом они не платят за пользование частотами. Вместе с тем радиочастотный спектр — это национальный ресурс, и Федеральный закон «О связи», установивший платность его использования, исключения из этого правила не предусматривает.

Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» предусматривает модернизацию процедуры управления радиочастотным ресурсом, проведение конверсии радиочастотного спектра в наиболее востребованных для коммерческого применения полосах частот и обеспечение радиочастотным ресурсом перспективных технологий. Совершенствование механизмов управления использованием радиочастотного спектра предполагается реализовать путем осуществления следующих мер:

- упрощение административных процедур на предоставление права на использование радиочастотного спектра;
- нормативное закрепление механизма государственно-частного партнерства в ходе реализации мероприятий по конверсии и процедуре изменения назначения полос частот (рефармингу) радиочастотного спектра;
- минимизация полосы радиочастот совместного использования путем перераспределения частот из полос совместного использования в полосы гражданского и специального назначения;
- конверсия радиочастотного спектра в наиболее востребованных для коммерческого применения полосах частот на принципах осуществления государственно-частного партнерства;
- проведение торгов преимущественно в форме аукциона на право использования радиочастотного спектра.

Ускорение темпов проведения конверсии радиочастотного спектра обозначено в качестве одного из основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации⁹. Конституционный Суд Российской Федерации относительно разрешений о выделении полосы отметил, что решение о выделении полосы не является специальным разрешением на осуществление конкретного вида деятельности (лицензией) и принимается для обеспечения надлежащего функционирования радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, принадлежащих пользователям радиочастотного спектра, их электромагнитной совместимости и недопущения столкновения интересов пользователей сетей связи¹⁰. Действительно, решение о выделении полосы не является лицензией, но это необходимое условие получения лицензии на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра.

В настоящее время регулирование использования радиочастотного спектра, в том числе, выделение полос радиочастот осуществляется межведомственным коллегиальным органом по радиочастотам при федеральном органе исполнительной власти в области связи — Государственной комиссией по радиочастотам (далее — ГКРЧ) при Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. ГКРЧ наделена широким кругом полномочий, в том числе:

⁹ Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством Российской Федерации 31 января 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2006 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1230.

- выделение полос радиочастот, а также установление условий использования полос радиочастот для радиоэлектронных средств, используемых в конкретных радиотехнологиях;
- установление доступного для оказания услуг связи радиочастотного спектра и наличия ограничения количества операторов связи для работы в этом спектре на заданной территории Российской Федерации;
- установление радиочастотного спектра, минимально необходимого для реализации оператором связи заявленной радиотехнологии и достаточного для оказания услуг связи с заданным качеством определенному числу потенциальных абонентов соответствующей сети связи;
- реоформление решений о выделении полос радиочастот в случае реорганизации пользователей радиочастотного спектра;
- принятие решений о прекращении действия ранее выданных решений о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;
- принятие решений о приостановлении на срок не более чем 90 дней использования выделенной полосы радиочастот пользователями радиочастотного спектра.

Эти полномочия носят властно-распорядительный характер и присущи органам исполнительной власти, но формально подобным статусом ГКРЧ не обладает.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области связи с учетом результатов проводимой радиочастотной службой экспертизы возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами (экспертиза электромагнитной совместимости). Таким образом, радиочастоты или радиочастотные каналы для радиоэлектронных средств (далее — РЭС) любого назначения могут быть присвоены (назначены) только при положительном заключении экспертизы о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и об их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами.

Порядок проведения экспертизы электромагнитной совместимости, рассмотрения материалов и принятия решений о выделении полос радиочастот и присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов в пределах выделенных полос радиочастот, а также реоформления таких решений или внесения в них изменений устанавливается Государственной комиссией по радиочастотам.

Законодательство многих стран, включая Российскую Федерацию, допускает возможность изменения присвоенной пользователю радиочастоты или радиочастотного канала по инициативе органов государственной власти. Согласно п. 6 ст. 24 Закона «О связи» присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала может быть изменено в интересах обеспечения нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка с возмещением владельцам радиоэлектронных средств убытков, причиненных изменением радиочастоты или радиочастотного канала. Наряду с указанными процедурами законодатель предусмотрел также регистрацию радиоэлектронных средств, которая является частью разрешительного порядка доступа к радиочастотному спектру. Использование незарегистрированного радиоэлектронного средства и высокочастотного устройства подлежащего регистрации не допускается.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539 утверждены Правила регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств и Перечень радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации. Регистрация осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Регистрация имеет срочный характер. Срок действия свидетельства о регистрации радиоэлектронных средств по общему правилу должен соответствовать сроку действия разрешения на использование радиочастот (радиочастотных каналов). Срок действия свидетельства о регистрации высокочастотных устройств, а также радиоэлектронных средств, для которых не требуется разрешение на использование радиочастот (радиочастотных каналов), составляет 10 лет, если заявителем не указан меньший срок.

Установлено, что свидетельство о регистрации оформляется отдельно на каждое радиоэлектронное средство и (или) высокочастотное устройство. Оно является именным документом и дает его владельцу право на использование радиоэлектронного средства и (или) высокочастотного устройства. Использование без регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации, не допускается.

Наряду с регистрацией радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств законодательством о связи предусмотрена регистрация права собственности и других вещных прав на объекты связи (ст. 8 Закона). Сооружения связи, которые прочно связаны с землей и перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно (в том числе линейно-кабельные сооружения связи), относятся к недвижимому имуществу, государственная регистрация права собственности и других вещных прав на которое осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Однако в отношении государственной регистрации права собственности и других вещных прав на указанные объекты Правительством Российской Федерации установлены особенности¹¹.

Линейно-кабельные сооружения связи, права на которые подлежат государственной регистрации, могут представлять собой либо объект недвижимости, созданный или приспособленный для размещения кабеля связи, функционально и технологически не взаимосвязанный и не образующий единого целого с другими сооружениями связи, либо совокупности разнородных недвижимых вещей, технологически образующих единое целое, соединенных являющимися движимым имуществом физическими цепями (кабелями), имеющих одновременно следующие признаки:

- наличие функциональной и технологической взаимосвязанности;
- предназначение их для использования по общему целевому назначению для размещения кабеля связи;
- наличие протяженности (длины).

Линейно-кабельное сооружение связи, имеющее указанные признаки, может регистрироваться как одна сложная вещь.

Линейно-кабельное сооружение связи может иметь значительную протяженность и располагаться на территории нескольких административно-территориальных единиц. Государственная регистрация прав на линейно-кабельные сооружения связи, расположенные на территории одного регистрационного округа, осуществляется действующим на территории этого регистрационного округа территориальным органом Федеральной

¹¹ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 68 «Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи» // СПС «КонсультантПлюс».

регистрационной службы. Государственная регистрация права на линейно-кабельные сооружения связи, расположенные на территории более одного регистрационного округа, осуществляется Федеральной регистрационной службой.

Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 142-ФЗ в Гражданский кодекс Российской Федерации введен новый вид объектов недвижимости — единый недвижимый комплекс, который рассматривается как недвижимая вещь, участвующая в обороте в качестве единого объекта. Под единым недвижимым комплексом понимается совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и др.), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь. Исходя из приведенной нормы, следует сделать вывод, что линейно-кабельные сооружения связи можно рассматривать как единый недвижимый комплекс, целевую совокупность недвижимых вещей, имеющих единое назначение, которые признаются единым объектом прав.

Наряду с линейно-кабельными сооружениями связи ст. 8 Закона предусматривает государственную регистрацию права собственности и других вещных прав на космические объекты связи. Установлено, что порядок государственной регистрации права собственности и других вещных прав на космические объекты связи (спутники связи, в том числе, двойного назначения) устанавливается федеральными законами. Однако до сих пор специального федерального закона нет, и применяется общий порядок регистрации объектов недвижимости и прав на них.

Наряду с указанными формами разрешительной деятельности государства в сфере связи следует указать на деятельность по регулированию ресурса нумерации. Регулирование ресурса нумерации является исключительным правом государства (ст. 26 Закона). Ресурсы нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации являются частью ресурса нумерации международной сети связи и состоят из ресурсов нумерации телефонной сети связи, телеграфной сети связи, сетей передачи данных, телематических служб, кодов идентификации сети Интернет, а также служебных кодов идентификации сетей связи, их элементов и оконечного оборудования¹². Соответственно, порядок распределения и использования ресурсов нумерации строится с учетом рекомендаций международных организаций, участником которых является Российская Федерация, в соответствии с российской системой и планом нумерации, а также с учетом общепринятой международной практики деятельности саморегулируемых организаций в этой области.

Распределение ресурса нумерации среди операторов связи осуществляет федеральный орган власти в сфере связи, а в случаях, предусмотренных законом, он вправе изменить нумерацию, изъять полностью или частично ресурс, выделенный оператору связи (ст. 26 Закона «О связи»). Выделение ресурса нумерации для сетей электросвязи осуществляется по заявлению операторов связи, обладающих лицензией на осуществление деятельности в области оказания услуг связи. На территории, где имеются ограниченные ресурсы нумерации сети связи общего пользования, ресурс нумерации выделяется победителю торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг в области связи. Ресурс нумерации считается ограниченным, если в соответствии с российской системой и планом нумерации объем нумерации, выделенный всем операторам

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2004 г. № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

связи и запрашиваемый в поступивших заявлениях о выделении ресурса нумерации на конкретной территории, составляет более 90% доступного ресурса.

Выделенный ресурс нумерации должен быть использован оператором связи полностью или частично в течение двух лет с даты выделения ресурса нумерации. При этом выделенный ресурс нумерации считается использованным:

а) полностью, если он использован оператором связи в целях оказания услуг связи не менее чем на 85%;

б) частично, если он использован оператором связи в целях оказания услуг связи не менее чем на 75%.

В определенных случаях ресурс нумерации может быть изъят. Решение об изъятии выделенного ресурса нумерации принимается в следующих случаях:

- обращение оператора связи, которому выделен ресурс нумерации;
- прекращение действия лицензии на оказание услуг в области связи, выданной оператору связи;
- неиспользование оператором связи выделенного ресурса нумерации полностью или частично в течение двух лет со дня выделения ресурса нумерации;
- использование ресурса нумерации оператором связи с нарушением российской системы и плана нумерации;
- невыполнение оператором связи обязательств, содержащихся в условиях торгов (аукциона, конкурса), победителем которых он был признан.

Сама по себе процедура выделения ресурса нумерации не является ограничением предпринимательской деятельности операторов связи, однако наличие выделенного ресурса нумерации — обязательное условие такой деятельности.

Таким образом, как видим, в сфере связи сформирована многоступенчатая система форм разрешительной деятельности для оказания услуг, нуждающаяся в модернизации.



Библиография

Вайпан В.А., Игнатюк Н.А. Правовой статус Государственной комиссии по радиочастотам // Право и экономика. 2010. № 12. С. 10–19.

Волчинская Е.К. Роль государства в обеспечении информационной безопасности // Информационное право. 2008. № 4. С. 5–12.

Габов А.В. Реорганизация и права и обязанности, возникшие из разрешений // Вестник гражданского права. 2013. № 4. С. 53–95.

Габов А.В. Теория и практика реорганизации (правовой аспект). М.: Статут, 2014.

Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (постатейный) / под ред. С.Ю. Морозова // СПС «КонсультантПлюс».

Кайль А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5. С. 37–48; № 6. С. 52–64.

Спектор Е.И. Соотношение понятий «лицензия» и «специальное разрешение» в контексте статьи 171 УК РФ и статьи 14.1 КоАП РФ // Адвокат. 2006. № 11. С. 12–16.

Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. М.: Статут, 2011.

Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012.

Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. М.: Юстицинформ, 2005.

Licenses in Telecommunication*



L.K. Tereschenko

Leading expert of the Laboratory on information law HSE, Deputy Head of the Department of Administrative Law and Process, Institute of Legislation and Comparative Law at the RF Government, Honoured Lawyer of Russia. Address: 34 Bol'shaya Novocheryomushkinskaya Str., Moscow, 117134, Russian Federation. Email: adm2@izak.ru



Abstract

The article is devoted to the licensing system in telecommunication, the analysis of the existing bans and restrictions, red tape and means to reduce it. The efficiency of the branch depends much from the methods of state regulation and the measures of the licensing system. The article studies legal grounds of the communication activity providing for a complex of authorizing measures including licensing, registration, allocation of the bands of radiofrequency spectrum, distribution and use of numeration resources. The licensing measures are divided into two blocks, i.e. the measures determining the conditions for the communication providers and the measures setting the requirements to the applied equipment and constructions (fixtures, cables, radio electronic means and high frequency devices). The problems of licensing communication services are determined by various reasons including a large number of licensed activities.

Communications provider has to get a dozen of licenses to perform its activity. Hence, it seems reasonable to borrow the experience of other countries where legislations provide for the opportunity to obtain a single license. However, it is necessary to amend the federal law On Connection and the legislation on licensing. Besides, the opposite problem exists, that is larger sets of communication services subject to licensing. This circumstance is good for the major players on the telecommunication market but smaller providers have to comply with additional requirements. Attention is drawn to one of the acute issues as to acquiring the license to the communication services — limited capacity of radio frequency spectrum, thus the assignment of radio frequencies may become a serious administrative barrier.



Keywords

Telecommunication, branch of communication, state regulation, licenses, licensing system, licensing, radiofrequency spectrum, administrative barriers.

Citation: Tereschenko L.K. Licenses in Telecommunication. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 4, pp. 112–123 (in Russian)



References

- Vaypan V.A., Ignatyuk N.A. (2010) Pravovoy status Gosudarstvennoy komissii po radiochastotam [Legal Status of the State Commission on Radio Frequencies]. *Pravo i ekonomika*, no 12, pp. 10–19.
- Volchinskaya E.K. (2008) Rol' gosudarstva v obespechenii informatsionnoy bezopasnosti [The Role of State in Ensuring Information Security]. *Informatsionnoe pravo*, no 4, pp. 5–12.
- Gabov A.V. (2013) Reorganizatsiya i prava i obyazannosti, vznikshie iz razresheniya [Reorganizing Rights and Duties Arising due to Permissions]. *Vestnik grazhdanskogo prava*, no 4, pp. 53–95.
- Gabov A.V. (2014) Teoriya i praktika reorganizatsii (pravovoy aspekt) [Theory and Practice of Reorganization (Legal Aspect)]. Moscow: Statut. (in Russian)
- Morozov S.Yu. (ed.) (2012) Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 7 iyulya 2003 g. № 126-FZ «O svyazi» (postateynyy) [Commentaries to the Federal Law of July 7 2003, no 126 On Connection].
- Kayl' A.N. (2008) Kommentariy k Federal'nomu zakonu ot 7 iyulya 2003 g. № 126-FZ «O svyazi» (postateynyy) [Commentaries to the Federal Law of July 7 2003, no 126 On Connection]

* This work is an output of a research project implemented as part of the Basic Research Program at the National Research University Higher School of Economics (HSE).

Nozdrachev A.F. (2014) Administrativnaya razreshitel'naya sistema: proiskhozhdenie i sodержanie sovremennogo ponyatiya [Administrative Licensing System]. Zhurnal rossiyskogo prava, no 5, pp. 37–48; no 6, pp. 52–64.

Spektor E.I. (2006) Sootnoshenie ponyatiy "litsenziya" i "spetsial'noe razreshenie" v kontekste stat'i 171 UK RF i stat'i 14.1 KoAP RF [Balance between License and Special Permission in Context of Article 171 of RF Criminal Code and article 14.1 of KoAP RF]. Advokat, no 11, pp. 12–16.

Subanova N.V. (2012) Razreshitel'nye polnomochiya organov ispolnitel'noy vlasti v Rossiyskoy Federatsii [Licensing Authorities of the Executive Power in the Russian Federation]. Moscow: Yurisprudentsiya.

Subanova N.V. (2011) Litsenzirovanie predprinimatel'skoy deyatel'nosti: pravovoe regulirovanie, otvetstvennost', kontrol': monografiya [Licensing Entrepreneurship: Legal Regulation, Liability, Control. Monograph]. Moscow: Statut.

Tereshchenko L.K., Ignatyuk N.A. (2005) Predprinimatel'nykh protsedurakh [For Entrepreneurs on Licensing Procedures]. Moscow: Yustitsinform.