

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
Юридический факультет

На правах рукописи

Велихова Евгения Ядуллаевна

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ В СФЕРЕ
ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)**

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Доктор юридических наук,
профессор
Губин Е.П.

Москва - 2016

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Основные понятия и правовые основы регулирования в сфере телекоммуникаций	14
1.1. Основные понятия, используемые в сфере телекоммуникаций	14
1.2. Правовые основы регулирования отношений в сфере телекоммуникаций в Российской Федерации	27
1.3. Международное правовое регулирование телекоммуникационных отношений	32
Глава 2. Субъекты телекоммуникационных отношений и их правовой статус	71
2.1. Операторы связи и их место в системе участников телекоммуникационных отношений.....	71
2.2. Регулирующие органы в сфере телекоммуникаций и их воздействие на телекоммуникационные отношения	85
2.3. Абонент услуг связи и его правовой статус	98
2.4. Международные организации - субъекты телекоммуникационных отношений.....	102
Глава 3. Правовое регулирование отношений по оказанию услуг в сфере телекоммуникаций	108
3.1. Правовые основы межоператорских отношений	108
3.2. Антимонопольное регулирование и его роль в межоператорских отношениях	118
3.3. Договорные модели межоператорских отношений.....	131
3.4. Правовое регулирование отношений оператор – абонент.....	147
Заключение	161
Библиография	166

Введение

Телекоммуникационные технологии приобретают сегодня особое значение - сложно переоценить их роль в рамках процесса глобализации, при котором происходит международное разделение труда, формирование глобального мирового рынка, тесное переплетение политических, экономических и общественных связей. Все большую значимость стали приобретать коммуникации между субъектами различных отношений; с каждым годом вспомогательная функция телекоммуникаций (электросвязи) становится все более ощутимой, главным образом, благодаря непрерывному развитию и совершенствованию средств связи, появлению новых технологий и увеличению скорости и объемов передаваемой информации.

Стоит отметить, что в отечественной науке не проводились комплексные исследования взаимоотношений в сфере телекоммуникаций в процессе оказания услуг связи – в основном внимание уделялось регулированию общественных отношений в сети Интернет, однако фундаментом взаимоотношений пользователей сети Интернет является законодательство, обеспечивающее регулирование телекоммуникационных каналов связи, поскольку сигнал сети Интернет идет по ним.

Признание того, что телекоммуникационные услуги являются предметом торговли, стало основным фактором развития конкуренции на данном рынке. И хотя темпы роста рынка замедлились в 2000-х годах из-за лопнувшего экономического пузыря, который образовался в результате взлета стоимости акций Интернет-компаний в США, и кризиса банковской системы, телекоммуникационный сектор продолжал развиваться ¹. Сейчас

¹ Financial Services Authority Press Release: “Telecoms lending – firms must remain vigilant” // FSA/PN/153/2000. 7 December 2000.

телекоммуникационная отрасль – это глобальная индустрия, приносящая доход около 2 трлн долларов в год².

Во всем мире наблюдается рост таких услуг, как широкополосный доступ в сеть Интернет и мобильная связь, с одновременным спадом спроса на некоторые другие услуги, например на фиксированную связь.

На сегодняшний день актуальным является вопрос развития телекоммуникаций как одного из основных инструментов экономики России и развития предпринимательства, в связи с чем основное внимание в работе было уделено рассмотрению правовых институтов, регулирующих оказание услуг связи, и соответствующим правоотношениям. Для определения путей развития законодательства в области телекоммуникаций в России нельзя не обратиться к многостороннему международному опыту; проведя анализ, выявить наиболее успешные правовые инструменты и результаты их внедрения с учетом специфики развития отечественного законодательства в области электросвязи.

Описанные выше факторы обуславливают актуальность темы диссертационного исследования.

Автор пытался разрешить следующие **цели и задачи** в рамках данной работы:

- 1) проанализировать действующее законодательство в области оказания услуг связи в России и в зарубежных странах,
- 2) провести анализ правового статуса субъектов телекоммуникационных отношений, включая регулирующие органы и международные организации,
- 3) проанализировать влияние антимонопольного законодательства на межоператорские отношения,
- 4) выявить структуру видов договоров между операторами связи и оператором с абонентом услуг связи,

² Insight Research. The 2012 Telecommunications Industry Review: An Anthology of Market Facts and Forecasts. January 2012.

5) разработать ключевые понятия и предложения по улучшению действующего законодательства, касающегося межоператорских отношений, отношений оператор-абонент и деятельности регулирующих государственных органов.

Объектами исследования являются правовые отношения оказания услуг в сфере телекоммуникаций, а также правовые институты, оказывающие непосредственное воздействие на данные правоотношения.

Предметом исследования является нормативная правовая база Российской Федерации, Европейского союза и иных стран с развитой инфраструктурой оказания телекоммуникационных услуг. Также в процессе подготовки данной работы были исследованы и получили оценку имеющиеся в юридической науке взгляды и позиции в отношении рассматриваемых проблем.

Методологическая основа и методы исследования. Для решения поставленных перед диссертационным исследованием задач автором использовались положения действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, зарубежного законодательства и актов международных организаций в области телекоммуникаций.

При разработке теоретических вопросов темы и практических рекомендаций автор опирался на научные труды отечественных и зарубежных ученых, касающихся вопросов оказания услуг в целом, в сфере телекоммуникаций и институтов, их опосредующих.

В работе использовались следующие общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, исторический, сравнительный и системный анализ, а также метод экспертных оценок.

Степень научной разработанности и теоретическая основа диссертационного исследования. Одной из причин написания данного диссертационного исследования является отсутствие комплексных исследований в правовой науке проблем, которые возникают в рамках оказания услуг связи. Тем не менее отдельные аспекты рассматриваемой темы подвергались теоретическому исследованию. Так, автором были использованы исследования в области оказания

услуг (авторы Агарков М.М., Барков А.В., Брагинский М.И., Быков А.Г., Витрянский В.В., Грибанов В.П., Иогансен А.А., Иоффе О.С., Кабалкин А.Ю., Кулагин М.И., Мейер Д.И., Санникова Л.В., Суханов Е.А., Шерстобитов А.Е., Шершеневич Г.Ф. и другие), интеллектуальной собственности (авторы Авилов Г.Е., Всеволожский К.В., Зенин И.А., Калятин В.О.), правового регулирования телекоммуникационных услуг (авторы Вайпан В.А., Волков Ю.В., Григорьева К.В., Губин Е.П., Королев А.Н., Костина К.В., Молотников А.Е., Плешакова О.В., Прищепа С.Ю., Рассолов И.М., Юшкевич А.В., Янковский Р.М.). Теоретическую основу исследования, помимо работ упомянутых авторов, составили труды таких юристов, как Козырин А.Н., Пащенко А.В., Степанов Д.И., Хейфец Б.А., Хрешкова В.В., Чуфрин Г.И., Шаблова Е.Г., и других. Также автором были рассмотрены труды крупнейших зарубежных исследователей в области рассматриваемой проблематики – Beesley M.E., Coates K., Laidlaw B., Lyall F., Larsen P.B., Maguire G., Newman E., Pitt E., Smith V., Stuurman C., Shapiro S., Varian H., Sherman L., Spector P.L., Williams R., Walden I., Stuurman C.

Эмпирической основой исследования послужили публичные договоры операторов связи, общедоступные отчеты о взаимодействии регулирующих органов с операторами связи, судебная практика по спорам, возникающим из межоператорских отношений, отношений оператор–абонент, а также деятельности регулирующих органов не только в России, но и в зарубежных странах.

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет собой монографическое комплексное исследование договорных отношений оператор–оператор и оператор–абонент в сфере телекоммуникаций с одновременным исследованием мирового опыта и сопутствующих законодательных сфер, которые оказывают влияние на обозначенные отношения (а именно: антимонопольного законодательства, деятельности регулирующих органов и международных организаций).

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Предлагается следующее понятие доступа к оборудованию и (или) услугам операторов связи:

Доступ – предоставление оборудования и (или) услуг иному оператору на определенных условиях, на исключительной или неисключительной основе, с целью оказания услуг связи. Услуги доступа делятся на «активные» и «пассивные»: первый из упомянутых видов услуг включает в себя доступ к передаче сигнала на сетях чужого оператора, второй – доступ к самим сетям и конечным точкам.

Определение понятия «доступ» должно быть включено в перечень терминов статьи 2 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи)³.

2. Выделяются следующие условия, которые должны соблюдаться операторами связи при предоставлении доступа к сетям связи общего пользования:

- право доступа не может быть предоставлено к тем техническим средствам, которые уже предоставлены иному контрагенту без согласия последнего;

- обязательность предоставления доступа к техническим интерфейсам, протоколам или иным ключевым технологиям, которые необходимы для совместимости услуг и сетевых виртуальных служб;

- обязательность предоставления специальных услуг, сопутствующих праву доступа, а именно: необходимых для обеспечения совместимости услуг для конечных пользователей, включая сооружения для услуг передачи данных или роуминга для подвижной радиотелефонной связи;

- обязательность обеспечения свободного доступа к системам оперативной поддержки всей системы программного обеспечения, необходимым для обеспечения добросовестной конкуренции в сфере оказания услуг связи;

- взаимодействие сетей или сетевых объектов, а также доступ к сопутствующим услугам.

³ СЗ РФ. 14.07.2003. № 28. ст. 2895.

По мнению автора, следует дополнить Закон о связи статьей 18.1 с закреплением данных условий.

3. Выделяются следующие существенные условия договоров виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи с базовыми операторами:

- *Условие о размещении оборудования.* В договорах должно содержаться условие о том, чье оборудование применяется – оборудование базового оператора или виртуального оператора. В зависимости от этого условия ответственность за надлежащее исполнение обязательств будет лежать на одной из сторон договора; в частности, ответственность за ущерб, причиненный ненадлежащей эксплуатацией оборудования, будет нести сторона, в помещении которой данное оборудование находится, если не будет установлено, что ущерб причинен по вине второй стороны.

- *Условие о праве на фирменное наименование и иные авторские права,* которое является одним из ключевых условий в деятельности виртуальных операторов подвижной радиотелефонной сети, так как формирование собственного бренда и маркетинговой политики является основой деятельности виртуальных операторов с целью привлечения наибольшего количества клиентов.

- *Условие об эксклюзивности* с целью сохранения возможности виртуальных операторов расторгнуть договор и перейти к иному базовому оператору на более выгодные коммерческие условия.

- *Условие о продвигаемых услугах* - положения договора должны применяться в отношении услуг, которые виртуальный оператор в состоянии обеспечить и развивать.

- *Условие о работе с клиентами и биллинге* - соглашение с базовым оператором фиксирует, кто взаимодействует с клиентами по техническим вопросам и кто выставляет счета.

- *Схема присоединения,* которая необходима для гарантии прав сторон данного соглашения, в схеме должны быть обозначены все точки присоединения. Данное условие также является одним из основных.

- *Технические требования* фиксируют, сколько звонков может быть прервано по техническим причинам; также в технические стандарты обычно включается руководство по эксплуатации, разработанное сторонами.

- *Условие о стоимости услуги.* Виртуальный оператор самостоятельно оказывает услуги и самостоятельно определяет ценообразование на услуги, оказываемые им, однако в основе его ценообразования лежит стоимость услуг базового мобильного оператора, на сетях которого оказывается услуга виртуального оператора потребителям; также стоимость услуг должна соответствовать требованиям законодательства о защите конкуренции.

4. При разработке и внедрении инновационных технологий оператором, занимающим существенное положение в сети связи общего пользования, данный оператор должен иметь право при выработке условий присоединения других сетей электросвязи к его сети формировать ценообразование на основе прогнозируемого спроса и (или) определить процесс изменения ценообразования на основе фактической потребности в оказываемой услуге оператора, нуждающегося в присоединении его сети.

Данное право оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, предопределяется необходимостью стимулирования развития новых технологий, при которых этот оператор сможет развивать новые технологии без опасения присоединения к его сети иных операторов без несения расходов по разработке инновационных технологий.

5. Сделан вывод о том, что принципы, заложенные в Постановлении Правительства РФ от 19.10.2005 № 627 «О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования»⁴ должны действовать не только в том случае, когда услугу по пропуску трафика оказывает существенный оператор, но также тогда, когда и иные операторы связи оказывают подобные услуги, что позволит

⁴ СЗ РФ.31.10.2005. N 44. ст. 4553.

простимулировать появление новых виртуальных операторов, которые смогут предлагать более обширный спектр цен на их услуги, что благоприятно скажется на развитии конкуренции на рынке мобильной связи.

Положения, выносимые на защиту, носящие практический характер:

1. Предлагается расширить круг обязанностей регулирующего органа в сфере связи в России и внести следующие изменения в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228⁵ (выделено подчеркиванием):

«5. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций осуществляет следующие полномочия:

...

5.10.(1). Осуществляет анализ правоприменительной практики операторами связи и иными субъектами на предмет соответствия действующему законодательству в области связи не реже, чем два раза в год, вырабатывает предложения по изменению действующего законодательства на основе проведенного анализа. Анализ осуществляет рабочая группа, состоящая из признанных специалистов в области связи. Результаты анализа должны быть опубликованы и направлены в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».

2. Необходимо дополнить законодательное определение оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, закрепленное в п. 11 ст. 2 Закона о связи следующим положением (выделено подчеркиванием):

«Оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, – оператор, который вместе с аффилированными лицами обладает в географически определенной зоне нумерации или на всей территории Российской Федерации не менее чем двадцатью пятью процентами монтированной емкости

⁵ СЗ РФ. 23.03.2009. N 12. ст. 1431.

либо имеет возможность осуществлять пропуск не менее чем двадцати пяти процентов трафика, либо оператор, обладающий существенным рыночным преимуществом по иным причинам, о чем может быть сделано сообщение самим оператором и подтверждено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и предложения, а также научные положения, высказанные диссертантом, углубляют теорию российского предпринимательского и гражданского права в части института оказания услуг со значительным государственным регулированием и могут быть использованы при проведении научных исследований в данной области, а также в процессе обучения по юридическим специальностям.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется положениями, выносимыми на защиту, которые могут служить основой для дальнейшего совершенствования российского законодательства в области телекоммуникаций. Также данные выводы могут быть использованы при заключении договоров между операторами и оператором с абонентом и при решении споров между контрагентами договорных отношений в судебном порядке.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Результаты проведенного исследования были обсуждены и одобрены на кафедре предпринимательского права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Основные положения диссертационного исследования использованы на практике и имели положительный результат, а также применялись в учебном процессе при проведении лекционных, семинарских и практических занятий по предпринимательскому праву.

Основные научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные автором в диссертационном исследовании, нашли свое отражение в научных публикациях автора и в выступлениях на ведущих российских конференциях.

Автором были написаны следующие статьи по теме диссертационного исследования:

1. Гулиева Е.Я., Янковский Р.М. Интеграция российской инфраструктуры связи в европейский и мировой телекоммуникационные комплексы: проблемы и перспективы // Актуальные проблемы предпринимательского права. Вып. II. Стартап Инфра-М. 2012. С. 204–230 (1,7 п.л.).
2. Велихова Е.Я. Правовое регулирование межоператорских отношений в сфере телекоммуникаций в Российской Федерации: опыт и тенденции развития // Предпринимательское право. 2013. № 1. С. 50–56 (0,5 п.л.).
3. Велихова Е.Я. Регулирующие органы в сфере телекоммуникаций и их воздействие на телекоммуникационные отношения в Российской Федерации и зарубежных странах // Право и экономика. 2016. № 2. С. 45-51 (0,7 п.л.).
4. Велихова Е.Я. Антимонопольное регулирование межоператорских отношений в сфере телекоммуникаций на примере опыта Европейского союза // Законодательство. 2016. № 5. С. 74-79 (0,6 п.л.).

Также автор выступала на следующих конференциях:

Гулиева Е.Я. Правовое регулирование и перспективы развития деятельности виртуального оператора мобильной связи (MVNO) // Пятая Летняя школа кафедры Предпринимательского права Юридического Факультета МГУ имени М.В. Ломоносова: - Одинцовский р-н, Волково д., Московская обл., 31 августа — 2 сентября 2012 г.

Велихова Е.Я. Договорные отношения между операторами связи: правовое регулирование, подводные камни и тенденции развития // III Всероссийская конференция «ТМТ M&A Russia 2012. Regional markets, regional operators - Слияния и поглощения в инфокоммуникационной и медиа отрасли: - Москва, 4 декабря 2012 года.

Велихова Е.Я. Значение законодательства о защите конкуренции применительно к оказанию услуг в сфере телекоммуникаций: опыт зарубежных

стран // Шестая Летняя школа кафедры Предпринимательского права Юридического Факультета МГУ имени М.В. Ломоносова: - Московская область, г. Звенигород), 30 августа – 1 сентября 2013 года.

Структура диссертации определена логическим построением исследуемой темы от общего к частному. Работа состоит из введения, трех глав, объединяющих одиннадцать параграфов, заключения, библиографического списка используемой литературы.

Глава 1. Основные понятия и правовые основы регулирования в сфере телекоммуникаций

1.1. Основные понятия, используемые в сфере телекоммуникаций

До начала анализа правового регулирования телекоммуникационных правоотношений по оказанию услуг связи необходимо в первую очередь обратиться к базовому определению, которое лежит в основе данных правоотношений - это «**электросвязь**».

Законодательное определение электросвязи закреплено в статье 2 Закона о связи: «электросвязь - любое 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 Закона о связи). Определение полностью соответствует термину «электросвязь», предусмотренному п. 1012 Приложения к Уставу Международного союза электросвязи (принят в г. Женеве 22 декабря 1992 г.) и п. 2.1 Регламента международной электросвязи (подписан в г. Мельбурне 9 декабря 1988 г.), что подтверждает единообразное понимание данного термина в России и вышеуказанных международных документах и упрощает процесс сравнительно-правового анализа их нормативной правовой базы.

В данной работе понятие «телекоммуникации» будет использоваться автором как синоним вышеуказанного понятия «электросвязь».

В связи с тем, что автором в данном исследовании основное внимание будет уделено оказанию услуг в сфере телекоммуникаций оператором оператору и оператором абоненту/пользователю, необходимо обратиться также к понятию услуги, которое лежит в основе данных правоотношений и отдельное внимание также уделить понятию и правовому регулированию оказания услуг в широком смысле в Российской Федерации.

Фундаментальное и наиболее общее понятие **услуги** можно обнаружить в Толковом словаре под редакцией Н. Д. Ушакова: «Услуга - действие, приносящее пользу другому»⁶.

Экономическое понятие услуг, которое также лежит в основе изучаемой экономической деятельности субъектов правоотношений в области связи, можно найти в Современном экономическом словаре, согласно которому услуги – «виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-вещественный продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта. Это блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности. Таким образом, само оказание услуг создает желаемый результат»⁷.

Обращаясь к законодательным основам правового регулирования оказания услуг в России, стоит сначала обратиться к Конституции Российской Федерации⁸. Согласно статье 8 Конституции РФ, в России гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В статье 74 Конституции РФ говорится о недопущении установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Согласно части второй данной статьи, ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Непосредственно правовому регулированию договоров возмездного оказания услуг посвящена глава 39 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)⁹, а именно **договорам на оказание услуг**, не получившим специального правового регулирования в иных главах ГК РФ. В силу прямого указания закона,

⁶ Толковый словарь русского языка. Т. 4 / Под ред. Н.Д. Ушакова. М., 1939. С. 992.

⁷ Современный экономический словарь. 5-ое изд., перераб. и доп. / под ред. Райзберга Б.А., Лозовского Л.Ш., Стародубцевой Е.Б. М., 2006. С. 430.

⁸ Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 04.08.2014. N 31. ст. 4398.

⁹ СЗ РФ. 29.01.1996. N 5. ст. 410.

правила данной главы также применяются к договорам оказания услуг связи (п. 1 ст. 779 ГК РФ).

Фундаментальные исследования в области правового регулирования оказания услуг были проведены такими учеными, как: Агарков М.М., Барков А.В., Брагинский М.И., Быков А.Г., Витрянский В.В., Грибанов В.П., Иогансен А.А., Иоффе О.С., Кабалкин А.Ю., Кулагин М.И., Мейер Д.И., Санникова Л.В., Суханов Е.А., Шерстобитов А.Е., Шершеневич Г.Ф. и другие.

Обращаясь к выводам, сделанным в литературе, по вопросам правового регулирования договора возмездного оказания услуг, необходимо выделить некоторые из них.

По мнению М. И. Брагинского, - глава 39 ГК РФ не претендует на то, чтобы охватить регулирование отдельного типа договоров. Напротив, она заведомо предполагает наличие различных видов договоров, отвечающих лишь общим признакам договора «возмездного оказания услуг»¹⁰. В иных научных исследованиях данный тип договора именуют по названию главы¹¹.

Существует точка зрения, согласно которой глава 39 ГК РФ является неэффективной вследствие того, что законодателю не удалось выявить признаки, которые были бы общими для данных видов договоров. Такой точки зрения придерживается Санникова Л.В.: «...рассматривать правила гл. 39 в качестве общих положений даже для обязательств возмездного оказания услуг, не урегулированных в ГК РФ, представляется не вполне обоснованным. В связи с этим не утрачивает актуальность проблема выявления общих признаков обязательств об оказании услуг. Однако целесообразность формирования на их основе модели единого обязательства об оказании услуг вызывает сомнения, так как попытки российского законодателя пойти по этому пути не увенчались успехом»¹². Также по замечанию Л. В. Санниковой, «анализ положений гл. 39

¹⁰ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья: договоры о выполнении работ и оказании услуг. / М., 2002. С. 237.

¹¹ См.: Степанов Д.И. Услуги как объект гражданских прав. / М., 2005. С. 252.; Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: автореф. дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00. Екатеринбург, 2003. С. 25.

¹² Санникова Л.В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве. М., 2007. С. 2.

показывает явную недостаточность правовых норм для эффективного регулирования отношений по возмездному оказанию услуг. Представляется, что именно это обстоятельство обусловило необходимость применения к договору возмездного оказания услуг общих положений о подряде и бытовом подряде, если это не противоречит специальным правилам о возмездном оказании услуг (ст. 783 ГК РФ)»¹³.

Кабалкин А.Ю. считал, что «договор об оказании услуг оказался поглощённым элементами других договоров. Это лишний раз подчеркивает неприемлимость предложения конструировать специальную гражданско-правовую категорию «договоры услуг»»¹⁴.

Основываясь на анализе вышеуказанных взглядов на природу договора оказания услуг, автор приходит к следующему выводу. Учитывая то, что договор оказания услуг, закрепленный в нормах ГК РФ, представляет собой объединение общих черт многих видов договоров оказания услуг и не может в полной мере эффективно регулировать отношения по возмездному оказанию услуг самостоятельно, особую роль играет правовое регулирование отдельных видов договоров оказания услуг. В данной работе, как было сказано ранее, речь пойдет об оказании услуг связи.

Об оказании социальных услуг говорится в работе Баркова А.В., который отмечает, что есть основание предположить, что договор возмездного оказания социальных услуг, также как договоры возмездного оказания медицинских или образовательных услуг, имеет уникальный гражданско-правовой режим, свидетельствующий о существовании нового типа договора, отражающий его видовые особенности в рамках главы 39 ГК РФ¹⁵.

¹³ Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России. М., 2006. С. 33.

¹⁴ Кабалкин А.Ю. Проблемы гражданско-правового регулирования в сфере обслуживания. М., 1974. С. 105.

¹⁵ б. Барков А.В. Видовое многообразие договоров оказания социальных услуг в системе гражданско-правовых договоров // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 8 (27). С. 22-28.

Обращаясь к правоотношениям по оказанию услуг связи, необходимо обратиться к точкам зрения исследователей отношений по оказанию услуг связи на понятия услуги и **услуги связи**. Так Прищепа С.Ю. в своей работе дает следующее определение услуге связи – «комплекс действий, направленных на прием, обработку, передачу, доставку знаков, сигналов, письменного текста, изображения, звуков посредством сети связи, осуществляемых оператором связи на условиях договора возмездного оказания услуг»¹⁶. Юшкевич А. В. в работе, посвященной оказанию услуг связи, определяет услугу как: «определенные действия лица или деятельность одного лица (исполнителя), направленные на удовлетворение потребностей заказавшего их лица (заказчика), обладающие полезным эффектом, но не имеющих вещественного результата»¹⁷.

Более специализированное определение телекоммуникационной услуги (услуги телекоммуникаций, услуги связи) дает К. В. Григорьева: «Это деятельность одного лица по заказу другого лица, заключающаяся в приеме, обработке, передаче и доставке сообщений проводной и беспроводной связи»¹⁸.

Вайпан В. А. определяет содержание услуги связи как определенные действия оператора связи, состоящие в осуществлении технической деятельности по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи в любой форме (знаки, сигналы, голосовая информация, письменный текст, изображения, звуки или сообщения любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам) или почтовых отправок¹⁹. Также он отмечает, что услуга связи включает маршрутизацию любых видов сообщений электросвязи в рамках телекоммуникационного процесса.

¹⁶ Прищепа С.Ю. Гражданско-правовое регулирование в сфере связи; автореф. дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03, Краснодар, 2005. С. 8.

¹⁷ Юшкевич, А.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности по оказанию услуг связи: автореферат дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03, Екатеринбург, 2008. С. 8.

¹⁸ Григорьева, К. В. Пути совершенствования правового регулирования международной торговли телекоммуникационными услугами: автореф. дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03, Москва, 2005. С. 1.

¹⁹ Вайпан В.А. Правовой режим оказания услуг связи Skype на территории Российской Федерации // Право и экономика", М., 2012. N 4. СПС «Консультант Плюс».

Законодательное определение дается в статье 2 Закона о связи: «Услуга связи – деятельность по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи или почтовых отправлений».

Автором делается вывод о том, что вышеперечисленные подходы к определению услуги связи, дополняя друг друга, помогают сформировать широкое представление о том, что такое услуга связи.

Важным для рассматриваемой темы является разграничение двух правовых институтов: правового регулирования телекоммуникаций как средства и формы передачи информации (Закон о связи и иные нормативные правовые акты) и правового регулирования передаваемой информации и ее защиты (Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»²⁰; Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»²¹ и т.д.). Предметом данной работы является рассмотрение телекоммуникаций как сферы и формы передачи информации.

Можно выделить следующие направления правового регулирования в области телекоммуникаций, исследуемые автором:

- Правовой статус субъектов телекоммуникационных отношений;
- Межоператорские отношения – отношения операторов связи, взаимодействие которых происходит на основании договора на присоединение сетей электросвязи, их взаимодействию и пропуску трафика;
- Защита конкуренции на рынке услуг связи;
- Модели договорных отношений операторов связи;
- Оказание услуг потребителям и защита прав потребителей;
- Государственное регулирование деятельности операторов связи.

Остановливаясь на последнем направлении, сразу хочется отметить большое значение, которое играют государственное регулирование и надзор в данной

²⁰ РГ. N 32. 08.02.1992.

²¹ РГ. N 165. 29.07.2006.

отрасли, поскольку электросвязь безусловно имеет стратегическое значение для безопасности страны.

Отдельно в качестве субъектов сферы телекоммуникаций также стоит выделить международные организации, которые также оказывают существенное влияние на деятельность субъектов рынка данных услуг и о которых отдельно будет сказано далее.

Рынок телекоммуникационных услуг и тенденции его развития.

Несмотря на глобальную тенденцию к либерализации рынка, по-прежнему существует неизбежная разница в подходах к развитию телекоммуникационного сектора между развитыми и развивающимися странами. В то время как все страны признают важную роль телекоммуникаций в экономике и развитии нации, многие страны продолжают рассматривать услуги связи как общественный ресурс и даже как предмет естественной монополии, в котором правительства имеют все права и должны обладать возможностью непосредственного вмешательства. Однако, как было уже сказано ранее, в связи с транснациональным характером телекоммуникационных услуг, развитые страны продолжают оказывать давление на развивающиеся страны с целью развития там спектра телекоммуникационных услуг и либерализации отрасли. По мнению Яна Уолдена, развитие рынков услуг связи связано с несколькими факторами²²:

1. Необходимостью привлечения иностранных инвестиций на рынок отечественных телекоммуникаций;
2. Наличием быстро развивающихся технологий, в связи с которыми регулирующим органам становится все сложнее контролировать эту отрасль по причине быстрого развития сети Интернет (например, использование возможностей сети Интернет для осуществления дешевых междугородних и международных звонков);

²² Ian Walden, "International Regulatory Law", in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. p. 867.

3. Установлением условия либерализации в рамках своих кредитных программ для инфраструктурных инвестиционных проектов в области телекоммуникаций такими международными организациями как Международный банк и Европейский банк реконструкции и развития.

Отдельно стоит остановиться на технологиях, которые в большей степени сейчас востребованы в области электросвязи, так как это безусловно играет определяющую роль в тенденциях правового регулирования данной отрасли.

Не так давно сферу телекоммуникационных технологий было легко определить несколькими терминами: телефония, факс, мобильный телефон. Однако теперь все больше мы встречаем использование двух терминов: мобильная связь и сеть Интернет. Все быстрее происходит замещение фиксированного телефонного доступа - на мобильную связь, отдельное значение приобретает передача данных с целью доступа граждан к сети Интернет, что влияет на систему оказания услуг в сфере телекоммуникаций и на спрос на иные услуги связи.

Отдельно стоит отметить значение и влияние передачи данных с голосовой информацией по сети Интернет. В качестве примера можно привести звонки, которые осуществляются с помощью программного обеспечения Skype.

По мнению В. А. Вайпана, в правовом смысле программное обеспечение Skype обеспечивает²³:

- бесплатную возможность соединения пользователей Skype через сеть передачи данных при оказании телематических услуг с целью передачи голосовой информации;

- платные услуги по установлению соединений между пользователями телефонной сети общего пользования и сети передачи данных (SkypeIN) и, наоборот, (SkypeOUT) с целью передачи голосовой информации.

В. А. Вайпан также отмечает, что деятельность Skype на территории Российской Федерации вызывает много споров. По его мнению, это вызвано тем,

²³ Вайпан В.А. Правовой режим оказания услуг связи Skype на территории Российской Федерации // Право и экономика. 2012. N 4. СПС "Консультант Плюс".

что Постановлением Правительства РФ от 28 марта 2005 г. N 161 "Об утверждении Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия"²⁴ в Российской Федерации запрещен пропуск голосового трафика из сети телефонной связи в сеть передачи данных (услуга SkypeIn) (разд. I, IV, V, VI, IX, XI, XII Перечней лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания услуг связи (утв. Постановлением Правительства РФ от 18 февраля 2005 г. N 87 "Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий"²⁵). В то же время запрет на пропуск голосового трафика из сети передачи данных в сеть телефонной связи указанным Постановлением прямо в Российской Федерации не установлен.

Популярность данной услуги определяется возможностью делать очень дешевые телефонные звонки из любой точки мира через передачу данных. Данная система помогает избегать лишних расходов на оплату услуг зонового оператора связи и оператора связи, оказывающего услуги по междугородней и международной связи.

В продолжение развития данной идеи существуют системы мгновенного обмена сообщениями (например, Viber, WhatsApp, Telegram, Messenger, FaceTime), которые позволяют осуществлять голосовые и видеозвонки между техническими устройствами бесплатно.

Помимо вышесказанного можно выделить следующие тенденции развития телекоммуникаций в мире в целом²⁶:

- либерализация отрасли, и прежде всего либерализация регулирования мобильной связи;
- конвергенция, сближение разных видов связи и, соответственно, унификация методов их правового регулирования;

²⁴ СЗ РФ. 04.04.2005. N 14. ст. 1243.

²⁵ СЗ РФ. 28.02.2005. N 9. ст. 719.

²⁶ Янковский Р.М., Гулиева Е.Я. Интеграция российской инфраструктуры связи в европейский и мировой телекоммуникационные комплексы: проблемы и перспективы // Сборник Актуальные проблемы предпринимательского права. Вып. II., Стартап Инфра-М. 2012. с. 208-209.

- увеличение значения мобильной связи и сети Интернет для развития отрасли в целом;
- оптимизация деятельности телекоммуникационных компаний;
- оказание универсальных услуг населению;
- развитие бизнеса виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи (Mobile Virtual Network Operator (MVNO)).

Либерализация отрасли. Эта тенденция наиболее заметна в экономически развитых, преимущественно европейских странах и США. Либерализация проявляется в снижении степени государственного регулирования деятельности операторов связи. Прежде всего это выражается в отказе от регулирования тарифов, а также в приватизации инфраструктуры связи и обеспечении свободной конкуренции между операторами²⁷. Однако такой вид регулирования, как лицензирование деятельности операторов, остается.

Конвергенция проявляется в размывании границ между отдельными видами связи (в частности, на базе сети Интернет²⁸), которая появилась как реакция на запросы рынка. Потребители заинтересованы в получении комплекса телекоммуникационных услуг, вследствие этого возникают интегрированные комплексы услуг телефонии и мобильной связи, телефонии и сети Интернет, мобильной связи и сети Интернет и т.д. Комплексный характер услуг предполагает интеграцию различных видов услуг в бизнес крупных операторов связи, а также поглощение крупными операторами более мелких компаний, в том числе провайдеров сети Интернет, что повышает требования к антимонопольному регулированию отрасли в частности.

Опережающее развитие мобильной связи и сети Интернет. Быстрый рост доходов от телекоммуникационных услуг и отрасли в целом объясняется, прежде всего, стремительным развитием сегментов мобильной связи и услуг по доступу к сети Интернет. Следствием этого является отставание правового регулирования

²⁷ См. также: Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Федеральному закону "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (постатейный). М., 2007. Комментарий к ст. 2.

²⁸ См. также: Рассолов И.М. Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд., доп. М., 2009.

некоторых сегментов, в частности, мобильной связи и наличием там большого количества неурегулированных отношений²⁹.

Оптимизация деятельности телекоммуникационных компаний.

Современные телекоммуникационные компании — это, как правило, операторы-универсалы, предоставляющие широкий набор услуг. В целях оптимизации они внедряют единые биллинговые системы для обработки расчетов за различные типы услуг, создают единую инфраструктуру (скажем, дальняя телефонная связь и передача данных для доступа к сети Интернет посредством общих оптоволоконных каналов и центров обработки данных).

Укрепившейся тенденцией в сфере развития сектора телекоммуникаций является улучшение инвестиционной привлекательности данного сектора для иностранных инвестиций и улучшения конкурентных условий и условий предоставления услуг связи потребителям. По данному пути пошли многие развитые и развивающиеся страны. Так, в качестве примера можно привести Закон о телекоммуникациях 1984 года Великобритании (Telecommunications Act 1984 UK)³⁰, который стал знаменательным началом для либерализации законодательства в сфере связи.

Оказание универсальных услуг населению (универсальное обслуживание). Тенденция в развитии такого рода услуг появилась в связи с необходимостью комплексного оказания услуг всем слоям населения с целью преодоления «цифрового разрыва». Стоит отметить, что оказание универсальных услуг является одной из последних тенденций в развитых странах. Неотъемлемыми элементами процесса оказания универсальных услуг являются: защита прав потребителей, охрана окружающей среды, здоровья и безопасность, а также неприкосновенность частной жизни и вопрос «сетевого нейтралитета»³¹.

²⁹ См. напр. Губин Е.П., Молотников А.Е., Янковский Р.М. К вопросу о возможности обращения на денежные средства, находящиеся на лицевых счетах абонентов сотовой связи // Право и экономика, 2010, №9; Иванов И. SMS и право // ЭЖ-Юрист. 2010. N 22. С. 7; Воронцова С.В., Золотарева А.Ю. Сохранение банковской тайны и новые электронные технологии // Налоги. 2010. N 22. С. 20 – 25 и т. д.

³⁰ URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/12/contents>

³¹ Walden Ian, “Telecommunications Law and Regulation: An Introduction”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. pp 107-108.

В качестве тенденции развития рынка телекоммуникаций можно назвать появление **виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи** (далее по тексту также – виртуальный оператор мобильной связи, виртуальный оператор, MVNO).

Mobile Virtual Network Operator (MVNO) – оператор подвижной радиотелефонной связи, который оказывает услуги связи (также виртуальный оператор мобильной связи), используя инфраструктуру других операторов (базовых операторов)³².

В разных странах мира были различные **причины** появления виртуальных операторов: в одних их появление было вызвано действиями госорганов в качестве попытки стимулировать развитие конкуренции на рынке телекоммуникаций, что обоснованно отсутствием у новых операторов возможности строить свои сети связи и необходимостью развития бизнеса и новых технологий, демонополизации отрасли. В других странах появление виртуальных операторов стало оправданной реакцией рынка и операторов связи, обладающих мощной инфраструктурой и избыточными ресурсами, которые стали получать дополнительный доход за счет привлечения виртуальных операторов и сдачи им инфраструктуры в аренду³³.

Первым успешным MVNO в мире стал Virgin Mobile UK, запущенный в Великобритании в 1999 году. Сейчас количество его абонентов превышает 4 млн человек. После этого оператор вышел на американский рынок под маркой Virgin Mobile USA и обслуживает там сейчас около 11 млн абонентов. С 2009 года Virgin Mobile USA принадлежит американской Sprint Nextel³⁴.

Для некоторых компаний использование модели виртуального мобильного оператора является эффективным маркетинговым ходом, который помогает привлекать большее количество клиентов. Данные компании, как правило, являются аффилированными лицами к базовому оператору. Представляется, что в

³² URL: www.minsvyaz.ru

³³ MVNO's – Key Legal Issues // CoffeyGraham. URL: www.coffeygraham.com

³⁴ Седа Егикян. MVNO в мире. Конъюнктура // Газета "Коммерсантъ". №152 (4452). 20.08.2010. URL: <http://www.kommersant.ru>

данном случае используется не классическая схема MVNO, а договор дистрибуции (отсутствие собственного или арендованного оборудования, собственной абонентской базы с номерами и продажа услуг от имени базового оператора).

Наряду с направлением либерализации и дерегулирования, стоит отметить особую значимость вопроса приватизации. Так, одним из оснований привлечения частного капитала являлась необходимость больших капиталовложений в данную отрасль, к чему не были готовы большинство государственных бюджетов стран всего мира, и для чего было необходимо привлекать частных инвесторов. Особо стоит отметить, что отсутствие правовой определенности в вопросах правового регулирования привлечения иностранных инвестиций является негативным фактором, отталкивающим частный капитал.

Таким образом, как было сказано ранее, можно выделить следующие тенденции в развитии услуг связи:

- *либерализация отрасли, и прежде всего либерализация регулирования мобильной связи;*
- *конвергенция, сближение разных видов связи и, соответственно, унификация методов их правового регулирования;*
- *увеличение значения мобильной связи и сети Интернет для развития отрасли в целом;*
- *оптимизация деятельности телекоммуникационных компаний;*
- *оказание универсальных услуг населению;*
- *развитие бизнеса виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи (Mobile Virtual Network Operator (MVNO)).*

Данные тенденции необходимо учитывать при исследовании вопросов межоператорских правоотношений и деятельности регулирующих органов в области

связи.

1.2. Правовые основы регулирования отношений в сфере телекоммуникаций в Российской Федерации

Основными нормами, регулирующими оказание услуг связи, являются общие нормы для договоров возмездного оказания услуг, которым посвящена глава 39 ГК РФ, в силу прямого указания закона (п. 1 ст. 779 ГК РФ).

Во главе специализированных нормативных правовых актов находится Закон о связи.

Автором предлагается следующая классификация **подзаконных нормативных правовых актов**, которые тем или иным образом относятся к освещаемой теме и будут использованы в данной работе:

1. Регулирующие деятельность государственных органов власти в области связи (к ним можно отнести Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 N 418 "О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации"³⁵; Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 N 228 "О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций" (вместе с "Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций", ред. от 02.11.2013); Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 320 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи"³⁶).

2. Регулирующие присоединение, построение сетей и их взаимодействие, в том числе ценообразование на данные услуги (Постановление Правительства РФ от 28.03.2005 N 161 "Об утверждении Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия"; Постановление Правительства РФ от 19.10.2005 N 627 "О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика,

³⁵ СЗ РФ, 09.06.2008, N 23, ст. 2708.

³⁶ СЗ РФ, 05.07.2004, N 27, ст. 2783.

оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования"; Приказ Мининформсвязи России от 08.08.2005 N 97 "Об утверждении требований к построению телефонной сети связи общего пользования"³⁷; Приказ Мининформсвязи России от 08.08.2005 N 98 "Об утверждении Требования к порядку пропуска трафика в телефонной сети связи общего пользования"³⁸ и др.).

3. Регулирующие оказания услуг связи (Постановление Правительства РФ от 18.05.2005 N 310 "Об утверждении Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи"³⁹; Постановление Правительства РФ от 25.05.2005 N 328 "Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи"⁴⁰; Постановление Правительства РФ от 10.09.2007 N 575 "Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи"⁴¹; Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 N 241 "О мерах по организации оказания универсальных услуг связи"⁴²; Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 N 242 "Об утверждении Правил государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи"⁴³; Приказ Минкомсвязи РФ от 29.12.2008 N 116 "Об утверждении Требования к оказанию услуг подвижной радиотелефонной связи при использовании бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи"⁴⁴).

4. Регулирующие ресурс нумерации (Постановление Правительства РФ от 13.07.2004 N 350 "Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации"⁴⁵; Приказ Минкомсвязи России от 30.08.2011 N 215 "О мерах по дальнейшей реализации бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной

³⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. N 34. 22.08.2005.

³⁸ РГ. N 186. 24.08.2005.

³⁹ СЗ РФ. 23.05.2005. N 21. ст. 2030.

⁴⁰ СЗ РФ. 30.05.2005. N 22. ст. 2133.

⁴¹ СЗ РФ. 17.09.2007. N 38. ст. 4552.

⁴² СЗ РФ. 25.04.2005. N 17. ст. 1572.

⁴³ СЗ РФ. 25.04.2005. N 17. ст. 1573.

⁴⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. N 13. 30.03.2009.

⁴⁵ СЗ РФ. 19.07.2004. N 29. ст. 3056.

связи, в части использования ресурса нумерации"⁴⁶; Приказ Минкомсвязи России от 02.07.2012 № 167 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по выделению, изъятию, изменению и переоформлению ресурса нумерации"⁴⁷ и др.).

5. Регулирующие орбитально-частотный ресурс (Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 № 88 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области распределения, использования и защиты орбитально-частотного ресурса Российской Федерации и положения о государственном регулировании допуска и использования иностранных систем спутниковой связи и вещания в информационном (телекоммуникационном) пространстве Российской Федерации»⁴⁸).

В основе данной классификации, проведенной автором, лежит разделение на основные части законодательства об электросвязи, регулирование которых осуществляется в продолжение положений Закона о связи.

Ключевое значение для правового регулирования телекоммуникационных правоотношений также играет **законодательство о защите конкуренции**. Здесь необходимо условно разделить законодательство о конкуренции на два элемента: первый элемент – «секторальный» - это нормы, которые содержатся в Законе о связи и направлены на защиту конкуренции на рынке телекоммуникационных услуг, второй элемент – «общий» - это нормы Федерального закона от 26.07.2008 № 30 «О защите конкуренции»⁴⁹ (далее – Закон о защите конкуренции), которые являются общими для всех сфер экономической деятельности.

⁴⁶ РГ. N 219. 30.09.2011.

⁴⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. N 9. 04.03.2013.

⁴⁸ СЗ РФ. 07.02.2000. № 6. ст. 768.

⁴⁹ СЗ РФ, 31.07.2006, N 31 (ч. 1), ст. 3434.

В некоторых странах, например, в азиатских, применение закона о конкуренции слабо развито⁵⁰. Как следствие, суды, операторы и регуляторы этих стран не имеют большого опыта применения принципов защиты конкуренции в сфере телекоммуникаций. В качестве примера можно привести и Россию. Иностранным операторам, которые выходят на те или иные азиатские рынки, необходимо опираться на общее законодательство о телекоммуникациях или конкретные правовые нормы, не рассчитывая на благоприятную практику антимонопольного законодательства и судебное усмотрение.

Стоит отметить, что изначально и по сей день в рамках законодательства о телекоммуникациях большое значение имеют **технические стандарты**, которые являются нормативными правовыми актами, регулирующими данную область⁵¹, это объясняется тем, что есть объективная необходимость в соблюдении операторами единых согласованных стандартов. Необходимость стандартизации была одной из причин создания Международного союза электросвязи (далее – МСЭ, Союз) – одной из старейших межправительственных организаций. Стоит отметить, что наличие единых стандартов также является одним из ключевых элементов защиты конкуренции и появления новых игроков на рынке телекоммуникаций. Отдельно стоит сказать, что наличие стандартов послужило одним из ключевых факторов создания конкурентной среды в Европейском союзе. Так отсутствие единой стандартизации ранее приводило к тому, что органы власти очень медленно принимали решения по развитию определённых услуг, разрешению выхода на рынок того или иного оператора связи (в зависимости от применяемого оборудования, выделяемых радиочастот и т.д.). Сейчас в борьбе за развитие новых стандартов операторы выделяют значительные ресурсы на достижение лидирующих позиций.

⁵⁰ Shapiro S. and Varian H. Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy // Harvard Business School Press. Harvard. 1999.

⁵¹ Stuurman C. Legal aspects of standardization and certification of information technology and telecommunications: an overview, in Amongst Friends in Computers and Law // Computer/Law Series. Netherlands. N 8. 1990. p. 75-92.

Одним из важных аспектов стандартов в области технологических разработок является возможность того, чтобы конкретный стандарт на этапе его разработки компанией представлял из себя интеллектуальную собственность данной компании. Так еще в 1999 году возник спор между Ericsson и Qualcomm по поводу принадлежности определенных патентов, являющихся составными частями Множественного доступа с кодовым разделением (Code Division Multiple Access - CDMA), который лег в основу третьего поколения мобильной телефонии⁵².

Также отдельно стоит упомянуть о таком источнике права, как **решения и постановления судов**, которые играют безусловную роль в развитии правоотношений и появлении новых тенденций в правоприменительной практике во всем мире.

Таким образом, система нормативного правового регулирования сферы связи в России состоит из следующих элементов:

- *ГК РФ, а именно глава 39, посвященная возмездному оказанию услуг;*
- *Закон о связи;*
- *Закон о защите конкуренции;*
- *Подзаконные нормативные правовые акты (постановления Правительства, приказы Минкомсвязи и др.);*

Также существенную роль играет судебная практика и технические стандарты.

Учитывая то, что телекоммуникационные услуги носят транснациональный характер, особое значение также приобретает законодательство международных организаций, о котором речь пойдет далее.

⁵² Eg Cases C-241 and 242/91, RTE v Magil [1995] 4 CMLR 718.

1.3 Международное правовое регулирование телекоммуникационных отношений

Особое значение для темы диссертационного исследования, как говорилось ранее, имеет зарубежный опыт правового регулирования телекоммуникаций. Его исследование необходимо для целей выявления иных подходов к структуре нормативной правовой базы регулирования сферы связи, с последующим сравнением с вышеизложенной системой регулирования телекоммуникаций в России и выявлением положительного опыта, который мог бы быть полезен для совершенствования отечественного законодательства.

В качестве примера необходимо в первую очередь рассмотреть опыт Европейского союза, объединяющего законодательство всех европейских стран, опыт международных организаций, и в качестве примера законодательства отдельных государств автор будет периодически обращаться к опыту Великобритании и иных стран.

Основные принципы европейского регулирования единого европейского телекоммуникационного рынка были провозглашены двумя базовыми актами. Это Белый документ (White Paper) 1985 г. и Зеленый документ (Green Paper) по развитию общего рынка телекоммуникаций и услуг 1987 г.⁵³ Главной целью принятия документов было объединение национальных телекоммуникационных рынков в единый европейский и

⁵³ «Зеленый документ» – формат отчета, который Европейская комиссия публиковала по наиболее спорным вопросам в рамках общественной дискуссии по вопросу. «Белые документы» содержали конкретные предложения по изменению законодательства, но также имели рекомендательный характер.

Названия этих типов документов российские ученые также переводят иным образом:

Green Paper — «Рабочий документ» (см. напр. Асосков А.В. Право, применимое к договорным обязательствам: европейская реформа и российское международное частное право // Вестник гражданского права. 2009. № 2; «Зеленая книга» (см. напр. Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (поглавный) / Г.Е. Авилов, К.В. Всеволожский, В.О. Калятин и др.; под ред. А.Л. Маковского. М., 2008 и др.)

White Paper — «послание» (см. напр. Коршунов С.А. Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журнал российского права. 2006. № 9); «Белая книга» (см. напр. Лебедев В.М., Воронкова Е.Р., Мельникова В.Г. Современное трудовое право (опыт трудового правового компаративизма). Книга первая / под ред. В.М. Лебедева. М., 2007 и др.)

достижение общих правил и принципов их деятельности. Сохранявшиеся практически в каждом государстве монопольные права на предоставление услуг связи создавали препятствия для деятельности частных производителей. Именно поэтому целями указанных актов стали:

1) устранение торговых барьеров допуска на внутренние рынки, в частности, лицензионных требований, лимитов количества иностранных услуг, ограничений на аренду сетей и т. д.;

2) разработка единых для всех стран-участниц технических стандартов, технологических способов подключения и передачи информации в целях объединения систем и сетей связи;

3) придание телекоммуникационным услугам статуса торгового объекта и разработка единой торговой политики в сфере услуг;

4) обеспечение доступа и пользования государственными телекоммуникационными сетями частными производителями услуг и оборудования.

Принципы, провозглашенные в Белом документе и Зеленом документе, нашли отражение в Директиве о конкуренции на рынке терминального телекоммуникационного оборудования Европейской комиссии 1988 года (88/301/ЕЕС)⁵⁴. До этого документа отрасль телекоммуникаций характеризовалась наличием легальной монополии во многих государствах-участниках. Директива ввела конкуренцию на рынке оборудования для обслуживания телекоммуникаций. Интересным фактом является то, что государства-члены принимали участие в дискуссиях по разработке директивы. Однако после вступления директивы в силу 5 государств-участников (Франция, Италия, Бельгия, Германия и Греция) решили оспорить ее в Европейском суде. Суд принял решение в пользу Комиссии. После принятия этого решения процесс либерализации стал набирать

⁵⁴ Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on competition in the markets in telecommunications terminal equipment.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

обороты. В 1990 году Комиссия приняла директиву № 388, которая либерализовала сферу дополнительных услуг и передачи данных. В качестве монополии осталась только голосовая телефония, так как многие страны были против ее либерализации, несмотря на то, что голосовая телефония характеризуется высокой эффективностью во многих государствах-членах. После того, как Франция и Германия предложили абсолютную либерализацию, все государства-участники, наконец, утвердили план по полной либерализации инфраструктуры телекоммуникаций (резолюция Совета от 20 декабря 1994 года). *С 1 января 1998 года сектор телекоммуникаций стал открытым для конкуренции*⁵⁵.

В 1999 году Европейская комиссия предложила создать единую нормативную правовую базу для всех видов инфраструктуры связи (голосовой телефонии, передачи данных или вещания)⁵⁶. После чего появился так называемый «телекоммуникационный пакет», о котором пойдет речь далее.

«Телекоммуникационный пакет» Европейской комиссии по реформированию регулирования сетей связи и электронных услуг — это основные документы, регулирующие соответствующую отрасль, которые отражают последние тенденции ее развития.

В «телекоммуникационный пакет» входят:

- 1) пакет директив 2002 года;
- 2) пакет директив 2009 года.

К пакету Директив ЕС, принятых в 2002 году, относятся:

- 1) Директива о доступе (2002/19/ЕС);
- 2) Директива о разрешении сетей(2002/20/ЕС);
- 3) Рамочная директива (2002/21/ЕС);

⁵⁵ Альберто Эймлер. Экономический кризис: новые проблемы для реформ регулирования и конкуренции? // Материалы Международной конференции по конкуренции. Пленарное заседание «Проблемы развития конкуренции в странах БРИК и задачи их антимонопольных ведомств». 1 сентября 2009 года.

⁵⁶ Commission Communication, “Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services: The 1999 Communications Review”. COM 1999. 10 November 1999.

4) Директива общей службы (2002/22/ЕС);

5) Директива о неприкосновенности частной жизни и электронных услуг связи (2002/58/ЕС).

Данная структура принципиально отличается от принятой в Российской Федерации следующими факторами, выявленными автором в процессе анализа нормативных правовых актов, входящих в вышеупомянутый телекоммуникационный пакет:

каждая из входящих в «телекоммуникационный пакет» директив, регулирует различные сферы правоотношений в области связи, при этом все они имеют равную юридическую силу, что делает каждую из них основным источником права в регулируемой данным документом области;

центральное значение в каждой из директив уделяется понятийному аппарату, основным принципам, лежащим в регулируемой данной директивой области электросвязи, правам и обязанностям потребителей и участников телекоммуникационных правоотношений; иные нормы императивного характера, которые детально регулируют предмет конкретной директивы;

наиболее важной характеристикой структуры, по которой построены директивы «телекоммуникационного пакета», по мнению автора, является то, что каждая область регулируется детально, практически не оставляя поля для противоречивого толкования данных норм, что подтверждается европейской правоприменительной практикой.

Стоит отметить, что данная система законодательства в области связи представляется наиболее удачной, в связи с тем, что среди прочих она обладает наиболее четкой структурой. Они были успешно внедрены в каждой из стран, входящих в Европейский союз, и которые помогли создать единое пространство для оказания телекоммуникационных услуг.

Обратимся к «Телекоммуникационному пакету» 2002 года, в состав которого входят директивы, преимущественно относящихся к инвестициям и инновациям в телекоммуникационном секторе.

Стоит начать с Директивы о доступе (2002/19/ЕС)⁵⁷.

Структура данной директивы состоит из вводной и основной частей.

Основная часть в свою очередь содержит следующие разделы:

1. Сфера применения, цели и определения;
2. Общие положения;
3. Обязанности операторов и условия рынка;
4. Процессуальные нормы.

Данные разделы в свою очередь состоят из статей.

Для целей данного исследования, по мнению автора, необходимо обратить внимание на следующие положения данной директивы. Так в п. а ст. 2 Основной части данной директивы дается определение «доступа» - предоставление оборудования и (или) услуг иному оператору, на определенных условиях, на исключительной или неисключительной основе, с целью оказания услуг связи, в том числе, когда они используются для доставки информации с целью оказания социальных услуг или доставки контента. В частности к доступу относятся: доступ к сетевым элементам и связанным с ними объектами, что может предусматривать подключение оборудования, с фиксированным или нефиксированным подключением; доступ к фиксированной инфраструктуре, включая здания, трубопроводы и мачты; доступ к программному обеспечению, включая систему операционной поддержки; доступ к информационным системам или базам данных для предварительного заказа, подготовке заказов, поддержание, оформление заявки на ремонт и иные эквивалентные функции; доступ к фиксированной и мобильной связи, в частности услуге роуминга; к системам

⁵⁷ Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive). Official Journal L 108/7. 24 April 2002.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

условного доступа для услуг цифрового телевидения и доступа к виртуальной сети.

Также в директиве говорится о том, что на открытом и конкурентном рынке не должно быть ограничений, которые могут помешать предприятиям вести переговоры о доступе и взаимодействии между ними, в том числе при заключении межрегиональных соглашений, при соблюдении международных правил конкуренции. В контексте достижения более эффективной конкуренции, поддержания выбора и конкурентоспособности услуг для потребителей, предприятий, которые осуществляют запросы на доступ или взаимодействие сетей, соглашения должны заключаться на коммерческой основе и добросовестно (п. 5).

П. 19 Вводной части директивы говорит о том, что установление национальными регуляторами ограниченного доступа, который увеличивает конкуренцию в краткосрочной перспективе, не должно уменьшать стимулов конкурентов по инвестированию в альтернативные продукты, которые обеспечат увеличение конкуренции в долгосрочной перспективе. Установив определенные обязательства по доступу и сделав более пропорциональными регуляторные обязательства, Директива о доступе указывает национальным регулирующим и надзорным органам на то, что они в своей нормотворческой деятельности должны принимать в расчет сумму инвестиций, которые делает владелец телекоммуникационных объектов, а также не забывать о тех рисках, с которыми такое инвестирование связано.

Также указанная директива предусматривает установление разнообразных политик ценообразования, модели расчета стоимости и контроля цены. В данном случае такое разнообразное тарифное регулирование является привлекательным для инвесторов.

Автор делает вывод о том, что законодатель пошел по пути формирования детального определения доступа, делая акцент на том, что не должно быть ограничений, которые могут привести к недобросовестной конкуренции, делая исключения из данного правила для целей развития новых

технологий. Такой подход представляется наиболее эффективным. К сожалению, он не нашел отражения в российском телекоммуникационном законодательстве. По мнению автора, необходимо внести соответствующие изменения в действующее законодательство о связи, позволяющее реализовать описанный выше подход.

Также необходимо обратиться к некоторым положениям **Директивы о разрешении сетей (2002/20/ЕС)⁵⁸**.

Данная директива состоит из вводной и основной частей. Последняя в свою очередь содержит следующие статьи: «Цель и сфера применения»; «Определения»; «Генеральная лицензия телекоммуникационных сетей и услуг»; «Минимальный перечень прав, вытекающий из общего разрешения»; «Права на использование радиочастот и нумерации» и др.

В п. 7 данной директивы говорится о том, что необходимо выбрать наименее обременительную разрешительную систему, чтобы стимулировать появление новых электронных услуг связи и, чтобы поставщикам и потребителям было выгодно сотрудничать в рамках единого европейского рынка. Лучшим способом для достижения этих целей является введение системы лицензирования для всех сетей и услуг электронных коммуникаций, без какого-либо конкретного решения или административного акта от национального регулирующего органа и ограничиться процедурой уведомления. Когда государства-члены требуют от операторов сети или услуг электронной связи уведомить об осуществляемой деятельности, они также могут потребовать предоставить доказательства (п. 8 вводной части).

В п. 18 говорится, что генеральная лицензия должна содержать только условия, которые являются специфическими для сектора связи. Она не должна включать условия, которые уже применяются в силу других существующих национальных законов, которые не являются

⁵⁸ Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive). OJ L 108. 24.4.2002.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

специфическими для данной отрасли. Тем не менее, национальные регулирующие органы могут проинформировать операторов сети и поставщиков услуг о других законодательных актах, которые так или иначе касаются данной области, например, путем ссылки на своих сайтах.

Также в директиве предусмотрена необходимость обеспечения взносов для финансирования деятельности регулирующего органа. Эти налоги должны покрывать административные расходы на деятельность данных организаций, при том, что их размер должен исходить из реальных результатов деятельности. Для обеспечения прозрачности деятельности данных организаций им необходимо ежегодно публиковать свои отчеты, отражающие общую сумму сборов и расходов (п. 30 вводной части).

В дополнение к сборам, взимаемым в пользу регулирующих органов, также необходимо взимать сборы за использование радиочастот и нумерации для обеспечения оптимального использования ресурсов. Эти сборы не должны препятствовать развитию инноваций и рыночной конкуренции (п. 32).

Принцип прозрачности требует, чтобы поставщики услуг, потребители и другие заинтересованные стороны имели легкий доступ к любой информации об их правах, условиях, процедурах, отчислениях налогов, и решений, касающиеся предоставления радиочастот и нумерации, развитие человеческих ресурсов, национальных планов использования частот и нумерации. Национальные регуляторы выполняют важную задачу по предоставлению такой информации и ее обновлению.

Таким образом, генеральная лицензия позволяет сделать процесс начала телекоммуникационного бизнеса для предпринимателей более простым и требующим меньших материальных затрат, в свою очередь независимое финансирование регулирующих органов является основой для беспристрастного принятия решений.

Очень важной для рассмотрения также является и **Рамочная директива (2002/21/ЕС, далее – Рамочная директива)⁵⁹**.

Она также состоит из вводной и основной частей. Последняя состоит из следующих разделов:

1. Сферы применения, цели и определения;
2. Национальный регулирующий орган;
3. Задачи национальных регулирующих органов;
4. Общие положения.

В основе данной директивы лежит правовое регулирование деятельности регулирующих органов.

Автором выделяются следующие принципы их деятельности, которые заложены в вводной части данной директивы, и на основе которых построены иные положения данной директивы:

- Текущая нормативная база в сфере телекоммуникаций призвана обеспечить переход от монополии в данной сфере к конкурентной среде (п. 1).
- Конвергенция телекоммуникаций, средств массовой информации и информационных технологий означает, что все передачи сетей и услуг должны быть охвачены одной нормативной правовой базой. Одновременно с этим необходимо отделять регулирование процесса передачи данных от регулирования содержания передаваемой информации (п. 5).
- Разделение функций регулирования, а именно государства-члены должны гарантировать независимость национальным регулирующим органам с целью обеспечения объективности принимаемых ими решений. Национальные регулирующие органы должны иметь при

⁵⁹ Directive 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services. OJ L 108/33. 24 April 2002 (Framework Directive).
URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

себе все необходимые ресурсы: кадровое обеспечение, финансы, опыт для выполнения ими своих задач (п. 11).

- Любое лицо, которое является объектом принимаемого национальным регулирующим органом решения, должно иметь право обратиться в орган, который не зависит от сторон данного спора. Этим органом может быть суд (п. 12).
- Получение национальными регулирующими органами информации от участников рынка с целью эффективного выполнения своих функций. Такая информация должна быть собрана от имени комиссии, для того, чтобы ее можно было использовать на законных основаниях. Запросы о предоставлении информации должны быть разумными, чтобы не создавать чрезмерного бремени организациям. Информация, собранная национальными регулирующими органами должна быть общедоступной, за исключением тех случаев, когда она является конфиденциальной в соответствии с национальными правилами о доступе общественности к информации и национальных законов о конфиденциальности информации (п. 13).
- До принятия окончательного решения национальные регулирующие органы должны проводить консультации со всеми заинтересованными лицами и принимать во внимание их комментарии.
- Государства-члены должны обеспечить принятие решений национальными регулирующими органами с учетом технологической нейтральности, то есть, они не должны налагать дискриминационные условия в пользу использования определенного типа технологии (п. 18).
- Доступ к ресурсу нумерации должен быть на прозрачных, объективных и недискриминационных условиях, что имеет важное значение для организаций с целью добросовестной конкуренции в секторе электросвязи.

- Государства-члены могут использовать, в частности, для обеспечения конкурентоспособности, процедуры отбора при назначении радиочастот, а также при назначении нумерации, обладающей исключительной экономической ценностью (п. 21).
- Национальные регулирующие органы должны осуществлять оценку конкуренции на рынке и влияния той или иной компании на рынок в соответствии с принципами законодательства о защите конкуренции. Национальные регулирующие органы должны проанализировать, является ли данный товар или услуга на рынке эффективно конкурентоспособной в данном географическом районе, который может охватывать конкретное государство, его часть или территории нескольких государств-членов. Анализ эффективной конкуренции должен включать анализ того, является ли рынок перспективным для данной услуги или отсутствие спроса на данный товар продлится еще какое-то время. Комиссия должна рассматривать принципы регулярно, чтобы они сохраняли свою актуальность при быстро развивающемся рынке. Национальные регулирующие органы должны сотрудничать друг с другом (п. 27).
- В случае возникновения спора между предприятиями в сфере, охватываемой настоящей Директивой или иными специальными директивами, например, в случае, если потерпевшая сторона, которая провела переговоры добросовестно, но не смогла достичь соглашения, должна иметь возможность обратиться к национальным регулирующим органам для решения спора. Национальные регулирующие органы должны быть в состоянии разрешить данный спор (п. 32).
- Национальные регулирующие органы и органы по вопросам конкуренции должны предоставлять друг другу информацию, необходимую для применения положений настоящей директивы и

иных специальных законов для того, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие. Должен быть обеспечен должный уровень конфиденциальности информации (п. 35).

- В случаях, когда лидерство на рынке телекоммуникаций является результатом активного инвестирования и внедрения инноваций, оно не должно подвергаться необдуманному регулированию и ограничению.

Также в п. 29 говорится о том, что Сообщество и Государства-члены взяли на себя обязательства в отношении стандартов и нормативной правовой базы телекоммуникационных сетей и услуг в рамках Всемирной торговой организации.

В продолжение закрепленных принципов в п. 36 вводной части говорится о том, что Комиссия отмечает свое намерение создать европейскую группу регуляторов для электронных коммуникационных сетей и услуг, которая будет составлять надлежащий механизм для поддержки сотрудничества и координации деятельности национальных регуляторов, для содействия развитию внутреннего рынка электронных коммуникационных сетей и услуг, и прилагать усилия к достижению согласованного применения во всех государствах-членах положений, заложенных в данной директиве и иных специальных директивах.

Таким образом, данная директива охватывает основные направления деятельности регулирующих органов в сфере телекоммуникаций в Европейском союзе. При этом принципы их деятельности построены на контакте с операторами связи, постоянном информировании о состоянии рынка телекоммуникационных услуг и широком перечне мер, направленных на поддержание добросовестной конкуренции на данном рынке при одновременном развитии новых технологий.

Директива универсальных услуг (2002/22/ЕС)⁶⁰ также состоит из вводной и основной части. Основная часть состоит из следующих разделов:

1. Сферы применения, цели и определения;
2. Обязанности по универсальному обслуживанию, включая обязанности по социальному обслуживанию;
3. Контроль над предприятиями, занимающими существенное положение на рынке;
4. Права и интересы конечных пользователей;
5. Общие и заключительные положения.

В основе данной директивы лежит принцип, заложенный в п. 1, в соответствии с которым развитие конкуренции и выбор телекоммуникационных услуг идет бок о бок с параллельными действиями, направленными на создание согласованной регулирующей структуры, которая гарантирует предоставление универсальных услуг. Концепция универсальных услуг должна приспособливаться к технологическому прогрессу, развитию рынка и изменений в спросе.

На конкурентном рынке, определенные обязательства должны применяться ко всем предприятиям, которые предоставляют публично доступные телефонные услуги на определенных местностях, а остальные обязательства должны применяться только в отношении предприятий со значительной властью на рынке или к тем, которые были назначены как операторы универсальных услуг (п. 5).

Основное требование относительно универсальной услуги - это подключение потребителей по их требованию к общественной телефонной сети на фиксированном участке по доступным ценам. Это требование ограничено одним узкополосным соединением с сетью, удовлетворение которого может быть ограничено государствами-членами основным местом

⁶⁰ Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive). OJ L 108. 24 April 2002.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

проживания конечного пользователя, и не распространяться на Сеть цифровых интегрированных услуг (Integrated Services Digital Network), которые обеспечивают два или более соединений, которые можно использовать одновременно. Подключение к общественной телефонной сети в фиксированном месте должно обеспечивать голосовую связь и передачу данных на скорости, необходимой для доступа к интерактивным услугам, т.е. таким, которые предоставляются через сеть Интернет. Скорость доступа к сети Интернет, которой пользуется данный потребитель, может зависеть от многих факторов, включая провайдера(ов) сети Интернет, равно как и от конкретного использования, для которого осуществляется связь (п. 8).

В соответствии с п. 10, доступная цена - это цена, которую определило государство-член на национальном уровне, в свете особых национальных условий, и может включать установку общих тарифов, независимо от места расположения, или специальные тарифные опционы для пользователей с низким доходом. Доступная цена, с точки зрения пользователей, связана с их способностью управлять своими расходами и контролировать их.

Информация об абонентах и услугах телефонной справки составляют важный инструмент доступа к публично доступным телефонным услугам и формируют часть обязательств по оказанию универсальной услуги. Пользователи и абоненты хотят иметь исчерпывающие телефонные справочники и услуги телефонной справки, которые охватывали бы всех телефонных абонентов и их номера (включая фиксированные и мобильные номера) и чтобы эта информация была представлена без привилегий. Директива 97/66/ЕС Европейского Парламента и Совета от 15 декабря 1997 об отношении обработки личных данных и защиты частной жизни в телекоммуникационном секторе обеспечивает право абонентов на тайну частной жизни, учитывая включение их личной информации в телефонный справочник (п. 11).

Государства-члены должны принять необходимые меры для гарантированного доступа и предоставления всех публично доступных

телефонных услуг на фиксированном месте для пользователей с физическими особенностями или пользователей с особыми социальными потребностями (п. 13).

В соответствии с п. 14, важность доступа и использования общественной телефонной сети на фиксированном месте заключается в том, что она должна быть доступной для любого лица, имеющего достаточную потребность в ее использовании. В соответствии с принципом субсидиарности, именно государства-члены на основе объективных критериев должны решать, какие предприятия имеют обязательства по предоставлению универсальной услуги для целей настоящей директивы, принимая во внимание, в случае необходимости, возможности и пожелания предприятий брать на себя все или часть обязательств по предоставлению универсальной услуги. Важно, чтобы выполнение обязательств по предоставлению универсальной услуги осуществлялось наиболее эффективным образом, чтобы пользователи платили по ценам, которые соответствуют эффективной стоимости предоставления этих услуг. Важно также, чтобы операторы универсальной услуги поддерживали целостность сети, а также непрерывность и качество предоставления услуги.

Таким образом, обязательства по предоставлению универсальной услуги могут, в некоторых случаях, быть поделены между операторами, использующими наиболее стоимостно-эффективные средства предоставления доступа к сети и услугам, с помощью конкурентных и сравнительных процедур отбора данных операторов.

Качество и цена являются ключевыми факторами на конкурентном рынке, и национальные регулирующие органы должны иметь возможность контролировать качество услуг, предоставляемых предприятиям. Национальные регулирующие органы должны иметь возможность принять соответствующие меры, если, по их мнению, это является необходимым, в случае несоблюдения качества услуги. Также они должны иметь возможность осуществлять мониторинг достигнутого качества услуги (п. 17).

Абоненты должны иметь минимальный уровень уверенности по поводу их отношений по договору с провайдером услуг связи, так, чтобы контрактные сроки, условия, качество услуги, условия окончания договора, меры компенсации и процесс урегулирования разногласий были включены. Если косвенные провайдеры услуг связи заключают контракты с абонентами, идентичная информация должна включаться в эти контракты. Меры по обеспечению прозрачности цен, тарифов, сроков и условий увеличат способность абонентов оптимизировать их выбор и таким образом в полном объеме получать выгоду от конкуренции на рынке.

Сохранение номера является ключевым элементом для свободного выбора пользователя и эффективной конкуренции в телекоммуникационной среде, таким образом, чтобы конечные пользователи, которые подадут запрос, могли иметь возможность сохранить свои номера общественной телефонной сети независимо от организации, предоставляющей услуги (п. 40).

В отличие от проанализированных ранее директив Директива универсальных услуг направлена именно на защиту прав конечных потребителей. Правовое регулирование универсальных услуг связи также нашло свое отражение в полном объеме в законодательстве о связи Российской Федерации.

Изменения рынка и сформировавшаяся правоприменительная практика потребовали принятия пакета изменений в вышеобозначенные директивы в 2009 г. С его принятием стало возможно говорить о новом этапе в регулировании законодательства о телекоммуникациях. К **«телекоммуникационному пакету» 2009 года** относятся следующие директивы:

1) Директива (2009/136/ЕС), которая вносит поправки в Директиву общей службы, Директиву о неприкосновенности частной жизни и электронных услуг связи⁶¹;

2) Директива (2009/140/ЕС), которая вносит изменения в Директиву о доступе, Директиву о разрешении сетей, Рамочную директиву⁶²;

3) Регламент (ЕС) № 1211/2009 о создании Органа европейских регуляторов в сфере электронных коммуникаций (Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC))⁶³.

Пакет директив 2009 года содержит следующие основные положения⁶⁴:

- Право европейских потребителей на то, чтобы *изменить мобильного оператора* в течение одного рабочего дня при сохранении номера мобильного телефона. Благодаря реформе существенно сократилась длительность процедуры перехода к другому оператору со своим номером: принятыми документами устанавливается, что абонент не может оставаться без связи более одного дня. Сейчас в ЕС на соответствующую процедуру MNP (Mobile Number Portability) в сотовых сетях уходит в среднем 8,5 суток, а в сетях фиксированной связи — 7,5.

- *Улучшение качества информирования* потребителей. В соответствии с данными реформами, потребители должны получать информацию, позволяющую им лучше понять, на какие услуги они имеют право. Контракты должны, в частности, содержать информацию о стандартах качества обслуживания (например, в Латвии операторов и интернет-

⁶¹ Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws. OJ L 337. 18.12.2009.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁶² Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services. OJ L 337. 18.12.2009.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁶³ Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office. OJ L 337. 18.12.2009.

URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

⁶⁴URL: <http://www.universfreebox.com/article9716.html>

провайдеров обязали указывать в договорах минимальную гарантированную скорость передачи данных и время, за которое поставщик услуги обязуется устранить сбои в работе сети) и информацию о размере компенсации в случае нарушения поставщиком услуг условий контракта.

- *Права граждан в отношении доступа к сети Интернет* теперь регулируется новым положением о свободе доступа к сети Интернет. Данные меры, в частности, должны способствовать соблюдению презумпции невиновности и права на неприкосновенность частной жизни. Поводом послужил беспрецедентный французский закон, согласно которому предполагалось отключать от сети Интернет пользователей, несколько раз незаконно разместивших или скачавших контент. Суть поправок сводится к тому, что «на фундаментальные права и свободы пользователей не могут быть наложены ограничения без предварительного согласия судебных властей». Таким образом, можно говорить о формировании права на доступ к сети Интернет как о новом фундаментальном праве человека.

- *Защита персональных данных и защита от спама.* Предусматривается более серьезная ответственность за нарушение неприкосновенности персональных данных и за рассылку нежелательной рекламы.

- *Создание нового европейского органа* для обеспечения справедливой конкуренции и большей согласованности регулирования телекоммуникационного рынка (Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC)). Первоначально, в связи со стремлением Европы к единому рыночному пространству, планировалось создать общеевропейский регулятор с большим штатом сотрудников, который взял бы на себя роль модератора всего телекоммуникационного рынка ЕС.

Однако в строго централизованной структуре местным регуляторам фактически остались бы роли исполнительных департаментов. Вследствие этого пока от идеи подобной системы отказались в пользу

создания центрального общеевропейского регулирующего учреждения — BEREC с небольшим штатом. В конце января 2010 года BEREC начал работу. Основная задача нового регулятора — быть консультативным органом и партнером для Еврокомиссии. Важно отметить, что BEREC имеет право рекомендовать Еврокомиссии наложить вето на решения местных регуляторов, и таким образом, у операторов появляется еще одна инстанция, способная помочь в разрешении спорных вопросов⁶⁵.

- *Проверка Комиссией нормативных актов, предложенных национальными органами* - новое право Европейской комиссии по осуществлению проверок по соблюдению мер защиты конкуренции на телекоммуникационных рынках.

- Регуляторам предоставляется возможность понудить операторов *функционально отделить сети доступа от магистральных сетей*. В результате этих изменений другая, конкурирующая компания будет иметь право купить оптовые услуги (например, взять в аренду канал связи или его часть) на тех же условиях, что и розничная фирма владельца магистрального канала сети. Таким образом, в условиях укрупнения компаний-операторов связи, у них тем не менее не будет возможности оказывать давление на небольшие компании, что приведет в конечном итоге к увеличению конкуренции на телекоммуникационном рынке.

- *Ускорение введения широкополосной связи* для всех европейцев, приоритет развития конкуренции и вложения инвестиций в сети нового поколения. Данное положение неразрывно связано с предыдущим и предусматривает создание новых сетей на основе оптико-волоконных и беспроводных технологий. Освобождающиеся «старые» частоты связи можно будет использовать для реализации проектов с применением различных беспроводных технологий, к примеру, сетей LTE (Long Term Evolution).

⁶⁵ URL: <http://www.comnews.ru/index.cfm?id=51669>

Из приведенных выше директив Европейского союза можно сделать вывод о том, что формирование рынка телекоммуникации происходило при наличии законодательства, которое детально предусматривало деятельность регулирующих органов, политику ценообразования, права и обязанности операторов и пользователей. Одновременно с этим нашли свое отражение также нормы, направленные на развитие инновационных технологий в сфере телекоммуникаций. Одним словом была создана благоприятная законодательная база для формирования конкурентного телекоммуникационного рынка на территории всего Европейского союза.

Данная структура принципиально отличается от принятой в Российской Федерации следующими факторами, выявленными автором в процессе анализа нормативных правовых актов, входящих в вышеупомянутый телекоммуникационный пакет:

каждая из входящих в «телекоммуникационный пакет» директив регулирует различные аспекты правоотношений в области связи, при этом все они имеют равную юридическую силу, что делает каждую из них основным источником права в регулируемой данным документом области;

центральное значение в каждой из директив уделяется понятийному аппарату, основным принципам, лежащим в регулируемой данной директивой области электросвязи, правам и обязанностям потребителей и участников телекоммуникационных правоотношений; иные нормы императивного характера, которые детально регулируют предмет конкретной директивы;

наиболее важной характеристикой структуры, по которой построены директивы «телекоммуникационного пакета», по мнению автора, является то, что каждая область регулируется детально, практически не оставляя поля для противочивого толкования данных норм, что подтверждается европейской правоприменительной практикой.

Одновременно с этим по результатам проведенного анализа законодательства европейских стран, можно сделать следующие выводы,

имеющие значение для анализа российского правового регулирования сферы телекоммуникаций, а именно:

- 1. Большое значение имеет само наличие системы нормативных правовых актов, куда входят директивы ЕС, посвящённые различным аспектам правоотношений в сфере телекоммуникаций.*
- 2. Правовое регулирование каждого аспекта строится на принципах и основных понятиях, которые помогают избежать неправильного их толкования. Например, как говорилось ранее, закреплено понятие «доступа», «присоединения», провозглашен переход от монополии к конкуренции, основные принципы деятельности регулирующих органов и многое другое.*
- 3. Следуя по пути либерализации отрасли, упрощения лицензирования, они также не забывают о возрастающей роли регулирующих учреждений и независимости их деятельности.*
- 4. Отдельное внимание уделяется универсальным услугам и их правовому регулированию. Данные услуги оказываются конечным пользователям, поэтому им уделяется особое внимание.*
- 5. Немалая роль в данных директивах отводится и ценообразованию, положению доминирующих участников на рынке телекоммуникаций и развитию инноваций.*
- 6. Отдельное внимание стоит уделить тому, что во исполнение всех провозглашённых принципов рынка телекоммуникаций есть конкретные нормы, действие которых полностью способствует реализации данных принципов.*

Нельзя обойти стороной правовое регулирование международных телекоммуникационных проектов. Так при оказании услуг глобальными системами связи, такими как Глобалстар, могут возникнуть правовые коллизии применимого законодательства на практике: применимость и исполнимость прав и обязанностей, вытекающих из различных правовых

систем. Однако при осуществлении международного бизнеса необходимо соблюдать лицензионные требования в каждой стране оказания услуги, заявки на оказание услуг с использованием орбитального спектра также должны быть сделаны через **Международный союз электросвязи**.

Строительство международных телекоммуникационных сетей поднимает вопросы доступа к общественным ресурсам, таким как электромагнитный спектр, также ресурсам, которые признаны в рамках международного публичного права как «достояние всего человечества», в частности космическое пространство и открытое море.

Телекоммуникации являются, по своей сути, транснациональными технологиями, развитие которых всегда требует значительного сотрудничества и консенсуса между государствами. Сотрудничество можно увидеть на нескольких различных уровнях, в том числе на уровне определения единых стандартов, как технических, так и эксплуатационных. Исторически сложилось так, что потребность в продолжающемся сотрудничестве между странами привела к созданию межправительственных организаций, в задачи которых входит координация совместной работы. Одной из старейших организаций такого рода можно назвать ранее упомянутый Международный союз электросвязи.

Кроме того, характер отрасли требует строительства линий связи в различных юрисдикциях, подлежащих регулированию как внутренними, так и международными нормами права. Таким образом, телекоммуникационная отрасль стала предметом договоров и конвенций, заключенных в рамках международного публичного права для совместного использования общих натуральных ресурсов, например, задействуя международное морское право и космическое право.

По мнению ряда специалистов, за последнее время источники международного телекоммуникационного права претерпели ряд изменений, например, на техническом уровне потребность в согласованных стандартах услуг расширилась в связи с расширением спектра оказываемых

потребителям сервисов⁶⁶. Скорость, с которой происходят изменения, потребовала и изменения самой процедуры принятия решений – она стала более быстрой и гибкой. Исторически стандарты были ориентированы на монопольную структуру рынка, однако, с либерализацией отрасли количество участников, принимающих участие в сфере принятия общих решений, возросло в связи с расширением частного сектора, в то время, как эффективная роль правительства значительно уменьшилась, стали появляться международные промышленные организации, имеющие большое значение для рынка телекоммуникаций.

Действующие на данный момент **Международные правила электросвязи (International Telecommunications Regulations (ITRs))**⁶⁷ МСЭ, которые были приняты в Мельбурне в 1988 году, включают в себя около десяти основных статей и ряд приложений. Эти правила касаются только «администраторов» (то есть государств-членов и признанных эксплуатационных компаний). Два положения имели особое значение в последующие годы после принятия: статьи 6 и 9, с приложением № 1, которые содержат в себе международный порядок учета для поставки международного трафика. С 1998 года эти положения были существенно подорваны в связи с либерализацией рынка связи. Статья 9 наделяет администраторов гибкостью поведения с целью достижения «специальных договоренностей» по предоставлению международных телекоммуникационных сетей и услуг. Это позволило государствам-членам адаптировать национальные и региональные законы, отражающие развивающуюся политику либерализации рынка.

Несмотря на все изменения рынка и дополнения, которые были внесены в Международные правила электросвязи, у развивающихся стран по

⁶⁶ Ian Walden, “International Regulatory Law”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. p. 867.

⁶⁷ URL: <http://www.itu.int/ITU-T/itr/files/ITR-e.doc>

прежнему есть опасение, что данные правила больше рассчитаны на богатые страны и доминирующих крупных игроков рынка⁶⁸.

Регламент радиосвязи (Radio Regulations (RRs))⁶⁹ МСЭ. Действующая редакция регламента была опубликована в 2008 году, но большая часть положений вступила в силу с 1 января 2009 года. Регламент состоит из трех отдельных актов в отношении радиочастот: распределение, выделение и назначение (статья 1 Регламента).

Распределение состоит из записи в Таблице распределения радиочастот в отношении одной или более наземной или космической телекоммуникационной услуги. Такие услуги могут быть классифицированы как «первичные» или «вторичные» услуги, на региональном или глобальном уровне, причем последние обязаны соблюдать правила помех, установленных для первичных услуг, а также не могут требовать защиты от помех первичных услуг.

Выделение указывает на использование частот администрациями для использования определенными странами или в географически определённых зонах при определенных условиях.

Назначение частот осуществляется государствами-членами самостоятельно через процедуру авторизации или лицензирования. Такие назначения затем доводятся до сведения МСЭ, чтобы занести их в Справочный реестр.

Для соответствия Регламенту радиосвязи, в частности ликвидации вредных помех, была создана международная система контроля (Регламент радиосвязи статья 16). Данная система включает в себя работу сети станций мониторинга, эксплуатируемых государствами-членами, самостоятельно либо совместно, и международные организации, такие как ISOs. Система носит добровольный характер.

⁶⁸ Ian Walden, “International Regulatory Law”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. p 896.

⁶⁹ URL: <http://www.itu.int/pub/R-REG-RR/ru>

Международные телекоммуникационные организации, такие как МСЭ, также испытывают влияние конкуренции со стороны других межправительственных организаций, например, со стороны **Всемирной торговой организации** (World Trade Organization (WTO), далее - ВТО).

С точки зрения **Генерального соглашения по торговле услугами (General Agreement on Trade in Services, GATS, далее - ГАТС)**⁷⁰, а именно Перечня классификаций услуг по секторам (Services Sectoral Classification List), услуги связи находятся во второй категории, которые в свою очередь подразделяются на пять подкатегорий: почтовые услуги, курьерские услуги, телекоммуникационные услуги, аудиовизуальные услуги и иные. Подкатегория С «Телекоммуникационные услуги» затем дополнительно подразделяется на 15 дополнительных подкатегорий, в том числе «Услуги по передаче данных с коммутацией пакетов» и «Электронный обмен данными». Однако эти 15 видов услуг в то же время подразделяется на «основные» (basic) и «дополнительные» (value-added) услуги (последние определяются как «телекоммуникационные услуги, как государственные так и частные... поставщик услуги добавляет стоимость за счет повышения ее качества или обеспечения ее формы и хранения»⁷¹).

Природа телекоммуникационных услуг предоставляет возможность их дополнительно разделить на категорий на основе географического охвата (т.е. на местные, междугородние и международные), по способу передачи (проводные, беспроводные или радио), использование или владение инфраструктурой (то есть присутствует ли перепродажа услуги или она основана на собственной инфраструктуре) и кому предоставляются услуги (публичные или непубличные).

⁷⁰ URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsintr_e.htm

⁷¹ URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/telecom_coverage_e.htm#basic

Некоторые из 108 членов ВТО взяли на себя обязательства по либерализации торговли в сфере услуг электросвязи. ГАТС касается четырех режимов, поставляющих услуги связи:

1. С одной территории на другую, то есть трансграничные поставки.
2. Предоставление услуг зарубежным потребителям на территории поставщика услуг, то есть потребление за рубежом.
3. Установление коммерческого присутствия в другом государстве.
4. Через присутствие физического лица в другом государстве.

С точки зрения телекоммуникационного сектора режимы 1 и 3 являются наиболее применимыми. Эти общие обязательства затем дополняются конкретными обязательствами, принятыми членами ВТО, которые содержатся в Перечне обязательств, прилагаемых к ГАТС (часть III в IV). Каждый перечень определяет:

- термины, ограничения и условия доступа на рынок,
- условия и оговорки в отношении национального режима,
- принятие дополнительных обязательств,
- по возможности, временные рамки для выполнения таких обязательств,
- дата вступления в силу таких обязательств (статья XX).

Эти перечни представляют собой базу или кодификацию условий на конкретном национальном рынке, на котором иностранный оператор может оказывать услуги. Кроме того, они представляют собой исходный пункт для будущих переговоров по дальнейшей либерализации сектора. Приверженность данным нормам может быть изменена или может быть сделан отказ от них только по истечении трех лет с даты их вступления в силу (статья XXI).

Одна из главных обязанностей членов ГАТС – это придерживаться принципа наибольшего благоприятствования:

Каждый член ГАТС предоставляет немедленно и безоговорочно любому другому члену ГАТС режим доступа к услугам и сервисам не менее

благоприятный, чем тот, который он предоставляет для аналогичных услуг любому другому контрагенту (статья II (1)).

Тем не менее, члены ГАТС могут указать, что этот принцип не применяется к определенным мерам, перечисленным в приложении, которое посвящено исключениям (статья II). Такие исключения из принципа наибольшего благоприятствования являются предметом для рассмотрения после периода пяти лет и не должны превышать срок десяти лет⁷².

Статья VI ГАТС адресует «внутреннее регулирование». Она требует, чтобы члены ГАТС обеспечили обработку всех разрешительных процедур «в течение разумного периода времени» (статья VI (3)) и с помощью «объективного и беспристрастного рассмотрения» судами или административными органами (статья VI (2)). Такие обязательства, очевидно, применимы к процедурам лицензирования для предоставления телекоммуникационных услуг. Кроме того, есть постоянное стремление развивать дисциплину для того, чтобы «требования и процедуры, технические стандарты и требования к лицензированию не создавали неоправданных барьеров в торговле» (статья VI (4)).

Вопросы конкурентного права рассматриваются в рамках части II «Общие обязательства и дисциплины», в статьях VIII «Монополии и исключительные поставщики услуг» и IX «Деловые практики». Такие правила могут быть применены для предотвращения злоупотребления доминирующим положением или ограничительной деловой практикой. Эти положения можно рассматривать как имеющие особый интерес для телекоммуникационных операторов, пытающихся оказывать услуги в странах, правовые системы которых не имеют исторически общих правил защиты конкуренции.

С принятием ГАТС ее участники одновременно адаптировали дополнительное **Приложение по телекоммуникациям (Telecommunications**

⁷² GATS, Annex on Art II Exemptions, paras 5–7.

Annex)⁷³. Их целью было прояснить позицию стран-членов по отношению к мерам, затрагивающим доступ и использование сетей общего пользования (пункт 1). Приложение, таким образом, касается поставки дополнительных телекоммуникационных услуг по сетям общего пользования, налагает обязательства прозрачности условий доступа и использования данных сетей, в том числе тарифов, условий и характеристик технических интерфейсов. Доступ должен быть на недискриминационных условиях, с соблюдением принципа наибольшего благоприятствования. Поставщикам услуг должно быть разрешено присоединить конечное оборудование к сети общего пользования, соединить частные каналы и использовать любые операционные протоколы, которые не мешают сети связи общего пользования (пункт 5 (б)).

В заключении Уругвайского раунда было принято решение о начале дополнительных добровольных переговоров о либерализации торговли в сфере предоставления основных сетей и служб электросвязи. Окончательно соглашение было достигнуто 15 февраля 1997 года⁷⁴.

Это соглашение обычно называют как «Основное соглашение по телекоммуникациям» (Basic Agreement on Telecommunications), хотя это название может ввести в заблуждение, поскольку соглашение в основном состоит из «Перечня специфических обязательств» и «Списка исключений из статьи II, касающихся базовых телекоммуникаций» (Schedules of Specific Commitments and List of Exemptions from Article II concerning basic telecommunications). Таким образом, эти материалы представляют собой **Четвертый протокол (Fourth Protocol)**⁷⁵, который был принят некоторыми членами ВТО. Окончательно он вступил в силу 5 февраля 1998 года.

В дальнейшем председатель группы по базовым телекоммуникациям издал два пояснения, относящихся к планированию обязательств. Во-первых,

⁷³ URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/12-tel_e.htm

⁷⁴ Sherman L. "Wildly Enthusiastic" about the first multilateral agreement on trade in telecommunications services// Federal Communications Law Journal. 1999. N 5(1)1. pp. 61–110.

⁷⁵ URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/recap_e.xls

«базовая услуга связи» (basic telecom service) была определена следующими условиями:

- она охватывает местные, междугородние и международные услуги для публичных и непубличных нужд;
- может оказываться как самостоятельно, так и с помощью перепродажи;
- может быть обеспечена с помощью любых технологий (например, с помощью кабеля, беспроводной или спутниковой связи)⁷⁶.

Во-вторых, любая ссылка на доступ на рынок устройства ограничена за счет наличия спектра/частоты, которые должны быть совместимы с ГАТС и не должны быть исключениями⁷⁷.

Основное соглашение было расценено как наиболее значимое для развития либерализации рынка телекоммуникаций. Было подсчитано, что страны-члены предоставляют более 90 процентов общемирового дохода в области телекоммуникаций⁷⁸. Обязательства, принятые членами ГАТС, охватывают доступ к рынкам, и для большинства стран-членов условия соблюдения принципов, поощряющих конкуренцию, являются обязательными.

Одной из уникальных особенностей Четвертого протокола было принятие **Справочного документа (Reference paper)** 57 из 69 членов – подписантов Четвертого протокола. Данный документ содержит набор определений и принципов для нормативной базы, регламентирующей предоставление основных телекоммуникаций в странах-членах. Там содержатся принципы решения конкретных задач по созданию конкурентного режима правового регулирования, а не механизмы или процессы для их достижения. Таким образом справочный документ представляет собой важный источник международных правовых принципов для телекоммуникационного сектора, стоит отметить, что более

⁷⁶ Note by Chairman. S/GBT/W/2/ Rev.1. 16 January 1997.

⁷⁷ Note by Chairman. S/GBT/W/3, 3. February 1997.

⁷⁸ Spector, PL. The World Trade Organization Agreement on Telecommunications // The International Lawyer. 1988. 32(2) Summer. pp. 217–222.

значительных по своей силе, чем конституционные принципы Международного союза электросвязи. Кроме того, если государство-член инкорпорировало Справочный документ в его перечень обязательств, данные принципы будут применяться до разрешения споров в рамках ВТО. С точки зрения защиты конкуренции, Справочный документ определяет два ключевых понятия: «основные средства» (essential facilities) и «основной поставщик» (major supplier).

Основные средства – объекты сети транспортной связи общего пользования или услуги, которые:

А) исключительно или преимущественно осуществляются с использованием одного или ограниченного числа поставщиков;

Б) не могут быть экономически или технически заменены с целью оказания услуг.

Основным поставщиком является поставщик, который может существенно влиять на условия участия (исходя из цены и предложения) на соответствующем рынке для основных телекоммуникационных услуг, в результате:

А) контроля над важными объектами;

Б) использования положения на рынке.

Концепция «важных объектов» берет свое начало из антимонопольного законодательства США, также было дополнено законодательство о защите конкуренции Европейского союза⁷⁹. Концепция «основного поставщика» похожа на традиционную концепцию доминирования и на нынешнюю концепцию ЕС «организации с значительным рыночным преимуществом». Принципы борьбы со злоупотреблениями в Справочном документе предусмотрены следующие.

⁷⁹ См.: MCI Communications v AT&T , 708 F 2d 1081 (7th Cir 1983), 464 US 891 (1983); Case C-7/97 Oscar Bronner GmbH & Co KG v Mediaprint Zeitungs-und Zeitschriftenverlag GmbH & Co KG and Others [1998] ECR I-7791.

Во-первых, поставщик, который в одиночку или с другими поставщиками, представляет собой «основного поставщика» должен подлежать «надлежащим мерам» по предотвращению антиконкурентной практики в настоящем или в будущем времени.

Три нижеследующие антиконкурентные практики подлежат ограничениям в данном случае:

- перекрестное субсидирование;
- использование «информации, полученной от конкурентов с антиконкурентными результатами», например, прогнозируемые объемы трафика в соглашении о присоединении;
- не делать доступными для других поставщиков услуг на своевременной основе технической информации о важных объектах, которая необходима для предоставления ими услуг (пункт 1.2).

Во-вторых, взаимосвязь с основным поставщиком должна быть обеспечена в любой технически возможной точке сети. Такая взаимосвязь должна быть на недискриминационных условиях, на том основании, что такие условия должны быть не менее благоприятными, чем те, которые предусмотрены для собственного осуществления услуг, аналогично «национальному режиму» в соответствии с ГАТС. Взаимосвязь должна быть достигнута своевременно и на нормальных экономических условиях, ориентация на которые является прозрачной, разумной, с учетом экономической целесообразности, и достаточно разделена так, чтобы поставщику не нужно было платить за сетевые компоненты или объекты, которые он не требует.

Процедуры и механизмы для соединения с основным поставщиком должны быть прозрачными, включая публикацию соглашений о присоединении или оферту такого присоединения. Поставщик должен прибегнуть к независимому национальному органу в случаях необходимости достижения согласия в любой спорной ситуации.

Остальные четыре вопроса, рассматриваемые в Справочном документе, решают более широкий круг вопросов про-конкурентного рынка телекоммуникаций:

- определение обязанности универсального обслуживания не может рассматриваться как ограничивающее конкуренцию само по себе, если она рассматривается на прозрачной и недискриминационной основе и является необходимой для оказания универсальной услуги, определённой государством-членом (пункт 3);
- любые критерии лицензирования должны быть публично доступны, а также «сроки и условия отдельных лицензий», причины любого лицензионного отказа должны быть доведены до сведения заявителя (пункт 4);
- хотя необходимость и формы деятельности регуляторов не рассматриваются, Справочный документ налагает на государства-члены обязанность, чтобы регуляторы не были подотчетны любому поставщику телекоммуникационных услуг (пункт 5);
- распределение и использование ограниченных ресурсов, в том числе частот, номеров и прав следования должны осуществляться на объективной, своевременной, прозрачной и недискриминационной основе.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что будет обеспечено исполнение принципов, закрепленных в Справочном документе по следующим причинам: во-первых, со временем все большее количество национальных законодателей включают эти принципы в национальное законодательство; во-вторых, Справочный документ представляет собой базу, из которой любые будущие многосторонние переговоры будут исходить.

Речь о правовом статусе Международного союза электросвязи и Всемирной торговой организации и их нормативной правовой базе пойдет

далее в параграфе 2.6 «Международные организации как отдельные субъекты телекоммуникационных отношений».

Также нельзя обойти стороной опыт регулирования сферы телекоммуникаций в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС)⁸⁰.

Договор о **Евразийском экономическом союзе** был подписан в г. Астана 29.05.2014 (далее – Договор об ЕАЭС)⁸¹. Данным договором устанавливаются следующие основные цели ЕАЭС:

- создание условий для стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня их населения;
- стремление к формированию единого рынка товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов в рамках Союза;
- всесторонняя модернизация, кооперация и повышение конкурентоспособности национальных экономик в условиях глобальной экономики.

Приложением № 1 к Протоколу о торговле услугами, учреждении, деятельности и осуществлении инвестиций устанавливается Порядок торговли услугами электросвязи (далее – Порядок). Данный порядок не относится к сетям, не имеющим присоединения к сети электросвязи общего пользования.

Там зафиксированы следующие определения:

- "сеть электросвязи общего пользования" - технологическая система, включающая в себя средства и линии связи, предназначенная для

⁸⁰ Более подробно:

Козырин А.Н. Международные договоры и национальное законодательство в правовом механизме Таможенного союза ЕврАзЭС // Реформы и право. 2013. N 2.

Козырин А.Н. Организационно-правовые основы таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Реформы и право. 2012. N 1.

Хейфец Б.А. Российский бизнес в странах ЕврАзЭС. Модернизационный аспект. М., 2011.

Пашенко А.В., Хрешкова В.В. Таможенно-тарифные правоотношения в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Реформы и право. 2012. N 1.

Чуфрин Г.И. Очерки евразийской интеграции. М., 2013.

⁸¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>

возмездного оказания услуг электросвязи любому пользователю услугами электросвязи на территории государства-члена в соответствии с законодательством государства-члена;

- "универсальные услуги электросвязи" - перечень услуг электросвязи, установленный государством-членом, оказание которых любому пользователю услугами электросвязи в любом населенном пункте с установленными качеством и уровнем цен, обеспечивающими доступность этих услуг, является обязательным для операторов универсального обслуживания;
- "услуги электросвязи" - деятельность по приему, обработке, хранению, передаче и доставке сообщений электросвязи.

Государствами-членами должны быть гарантированы следующие принципы, закрепленные в порядке:

- Каждое государство-член обеспечивает, чтобы информация об условиях доступа к сетям электросвязи общего пользования и услугам электросвязи являлась общедоступной (включая информацию об условиях оказания услуг, в том числе о тарифах (ценах) спецификации технических соединений с такими сетями, об органах, ответственных за подготовку и принятие стандартов, затрагивающих такой доступ и использование, условиях, касающихся присоединения оконечного оборудования или другой аппаратуры, а также требованиях к уведомлениям, регистрации или лицензированию и любым иным разрешительным процедурам, если таковые необходимы).
- Деятельность по оказанию услуг электросвязи осуществляется на основании выданных уполномоченными органами государств-членов лицензий в пределах установленных в них территориальных границ с соблюдением сроков и с использованием нумерации, присвоенной каждому оператору электросвязи в порядке, установленном законодательством государств-членов.

- При осуществлении деятельности по оказанию услуг электросвязи с использованием радиочастотного спектра, помимо лицензии на осуществление деятельности на территории государства-члена, необходимо также получение решения уполномоченного органа государства-члена о выделении соответствующих полос радиочастот, радиочастотных каналов или радиочастот для эксплуатации радиоэлектронного средства и присвоении (назначении) соответствующих радиочастот и (или) радиочастотных каналов.
- Выделение полос радиочастот, радиочастотных каналов или радиочастот, присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов, выдача разрешений на право использования радиочастотного спектра осуществляются в порядке, установленном законодательством государств-членов.
- Платежи, связанные с выделением и использованием радиочастотного спектра, взимаются в порядке и размерах, установленных законодательством государств-членов.
- Государства-члены принимают все необходимые меры, включая правовые и административные, для обеспечения недискриминационного, равного доступа к сетям и услугам электросвязи.
- Присоединение к сети электросвязи общего пользования оператора электросвязи независимо от его положения на рынке услуг электросвязи осуществляется в соответствии с законодательством государства-члена при наличии технической возможности на условиях не менее благоприятных, чем те, которые предусмотрены для других операторов электросвязи государств-членов, действующих в сопоставимых условиях.
- Государства-члены вправе вводить и применять государственное регулирование тарифов на отдельные виды услуг электросвязи.

Формирование тарифов на услуги электросвязи должно основываться на требованиях законодательства государства-члена.

- Государства-члены гарантируют лицам любого из государств-членов оказание услуг по тарифам страны пребывания при условии заключения договора на оказание услуг электросвязи с операторами страны пребывания.
- В отношении тех видов услуг электросвязи, тарифы на которые не подлежат государственному регулированию, государства-члены обеспечивают наличие и эффективное применение конкурентного законодательства, препятствующего искажению условий конкуренции между поставщиками, а также получателями услуг электросвязи государств-членов.
- К 1 января 2020 г. Советом Комиссии должен быть утвержден единый подход к установлению государствами-членами ценообразования на услуги по пропуску трафика.
- Государства-члены принимают все необходимые меры для обеспечения операторами электросвязи государств-членов беспрепятственного пропуска трафика, включая транзитный, на основании межоператорских договоров, а также с учетом технических возможностей сетей.
- Государства-члены гарантируют неприменение субсидирования услуг местной и междугородней электросвязи за счет завершения международного вызова на своей территории.
- Распределение и использование ресурсов радиочастотного спектра, а также ресурса нумерации осуществляются в соответствии с законодательством государств-членов.
- Государства-члены гарантируют оказание универсальных услуг электросвязи на своей территории на основе единых принципов и правил, предусмотренных рекомендациями международных

организаций в данной области. Каждое государство-член вправе самостоятельно определять обязательства по оказанию универсальной услуги. Эти обязательства не будут рассматриваться как антиконкурентные при условии, что они будут осуществляться на основе открытости, недискриминационности и нейтральности с точки зрения конкуренции и не будут более обременительными, чем это необходимо для типа универсальной услуги, определенной этим государством-членом.

- Регулирующие органы государств-членов независимы от операторов электросвязи и не подотчетны им. Решения таких органов должны носить беспристрастный характер по отношению ко всем участникам данного рынка.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основополагающие принципы в сфере телекоммуникаций в рамках ЕАЭС уже заложены, и будет вестись дальнейшая работа по их внедрению.

Основываясь на вышесказанном, можно сделать следующие выводы о деятельности международных организаций в области телекоммуникаций:

Во-первых, как показывает анализ законодательства в области связи в Европейском союзе и международных организациях, базовые принципы являются идентичными, что способствует более быстрому процессу интеграции законодательств различных стран.

Во-вторых, нельзя забывать о том, что телекоммуникационные проекты – это в первую очередь международные проекты, реализация которых зависит не только от внутреннего законодательства государства компании, которая занимается реализацией данного проекта, но также и иных стран, через которые проходят подобные телекоммуникационные сети. В данном контексте интеграция и унификация законодательства в области телекоммуникаций является первой целью, достижение которой способствует успешной и быстрой реализации международных проектов.

В-третьих, нельзя не заметить, что все большую роль в международном законодательстве играют интересы крупных международных телекоммуникационных компаний. Это предопределено значительными финансовыми ресурсами данных субъектов и их практическим взглядом на то, в каком направлении должно развиваться нормотворчество.

Одновременно с этим конкретные нормы, которые являются продолжениями основных принципов, заложенных в этих документах, нормативных правовых актов международных организаций (Международного союза электросвязи, Всемирной торговой организации и Евразийского экономического союза) носят более общий декларативный характер нежели законодательство Европейского союза. При этом круг рассматриваемых аспектов правоотношений в области связи является аналогичным, в основе которых лежат выделенные ранее тенденции: либерализация, конвергенция, развитие универсальных услуг и др.

Причины, лежащие в основе данной разницы в законодательной технике, по мнению автора, кроются в следующем: уровень законодательного регулирования стран – участниц вышеуказанных международных организаций может быть очень разным, при этом для поставленных этими организациями целей необходима правовая база, которая могла бы послужить основой для достижения общих целей и единого уровня развития телекоммуникационных услуг. Понятийный аппарат, принципы и основные положения, сформированные в вышеуказанных нормативных правовых актах помогают в полной мере добиваться поставленных целей.

Одновременно с этим законодательство Европейского союза в области телекоммуникаций регулирует более детально данную область именно на уровне самого Европейского союза. Это связано с тем, что все государства – члены ЕС имели на дату принятия директив, входящих в

«телекоммуникационный пакет», примерно одинаковый уровень развития данной области.

Необходимо учитывать положительный опыт зарубежных стран и основные принципы, которые заложены в рамках ЕАЭС при гармонизации и совершенствовании российского телекоммуникационного законодательства.

При этом при дальнейшем развитии законодательства в области телекоммуникаций в ЕАЭС также было бы полезным использование опыта Европейского союза.

Конкретные примеры, на которых основаны вышеуказанные выводы, будут приводиться в данной работе.

Глава 2. Субъекты телекоммуникационных отношений и их правовой статус

2.1 Операторы связи и их место в системе участников телекоммуникационных отношений

Прежде чем обратиться к отношениям в сфере телекоммуникаций, необходимо выявить субъектный состав данных отношений и специфику деятельности каждого участника.

Проблематика классификации субъектов телекоммуникационных отношений в России подробно изучена ученым Ю.В. Волковым. Он дает следующее определение субъекта телекоммуникационных правоотношений: «это обособленный субъект, наделенный правами в соответствии с нормами права, либо государственной функцией по регулированию отношений в телекоммуникационной сфере; либо, получивший разрешение (лицензию) и ресурсы (нумерации сетей, номиналы радиочастот) для телекоммуникационной деятельности, осуществляющий прием обработку и передачу информации с соблюдением информационного нейтралитета; либо, получивший доступ к телекоммуникационным сетям и ресурсам для получения услуг по приему обработке и передаче информации»⁸².

Ю.В. Волков выделяет следующую систему участников телекоммуникационных отношений⁸³:

• **Государство.** К данной категории, по его мнению, относятся органы государственной власти, которые в соответствии с законодательством осуществляют от имени государства регулирование деятельности в телекоммуникационной сфере, ведут телекоммуникационную деятельность или являются потребителями телекоммуникационных услуг.

⁸² Волков Ю.В. Основы телекоммуникационного права: учебное пособие / Екатеринбург, 2011. С. 25.
URL: http://www.telecomlaw.ru/news/telecom_94.pdf

⁸³ 151. Волков Ю.В. Субъекты телекоммуникационного права: дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.14, Екатеринбург, 2007. С. 96.

• **Операторы связи и иные специальные субъекты**, для которых телекоммуникационная деятельность является основным видом деятельности.

• **Абонент и иные потребители связи** – субъекты, для которых потребление результатов телекоммуникационной деятельности или ресурсов является преобладающим видом деятельности в телекоммуникационной сфере, основная деятельность которых не связана с телекоммуникациями.

Помимо вышеперечисленных субъектов, по мнению автора, представляется правильным также выделить **международные организации**, поскольку у них существуют собственные механизмы принятия решений и их реализации, свои цели, настроенные не на удовлетворение нужд отдельных государств, а на решение задач в международном масштабе.

Операторы связи являются основными участниками правоотношений в сфере телекоммуникаций, поэтому необходимо начать рассмотрение системы субъектов с них.

Оператор связи - юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, оказывающие услуги связи на основании соответствующей лицензии (п. 12 ст. 2 Закона о связи).

Основываясь на положениях закона о связи, автор выделяет следующий **перечень обязанностей** операторов связи, а именно оператор связи обязан:

• оказывать пользователям услугами связи услуги связи в соответствии с законодательством Российской Федерации, национальными стандартами, техническими нормами и правилами, лицензией, а также договором об оказании услуг связи;

• руководствоваться при проектировании, построении, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации сетей связи нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области связи, осуществлять построение сетей связи с учетом требований обеспечения

устойчивости и безопасности их функционирования, а также требований, предусмотренных законодательством о связи. Связанные с этим расходы, а также расходы на создание и эксплуатацию систем управления своих сетей связи и их взаимодействие с единой сетью электросвязи Российской Федерации несут операторы связи;

- соблюдать требования, касающиеся организационно-технического взаимодействия с другими сетями связи, пропуска трафика и его маршрутизации и устанавливаемые федеральным органом исполнительной власти в области связи, а также требования к ведению взаиморасчетов и обязательным платежам;

- представлять статистическую отчетность по форме и в порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- предоставлять по запросам федерального органа исполнительной власти в области связи для реализации его полномочий информацию, в том числе о техническом состоянии, перспективах развития сетей связи и средств связи, об условиях оказания услуг связи, услуг присоединения и услуг по пропуску трафика, о применяемых тарифах и расчетных таксах, по форме и в порядке, которые установлены федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- создавать условия для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам связи, предназначенным для работы с пользователями услугами связи, в том числе к местам оказания услуг связи и местам их оплаты на объектах связи;

в целях информирования пользователей услугами связи о действующей на его сети связи нумерации обязан создавать систему бесплатного информационно-справочного обслуживания, а также предоставлять на платной основе, исходя из экономически обоснованных затрат, сведения об

абонентах его сети связи организациям, заинтересованным в создании своих систем информационно-справочного обслуживания;

оператор связи, который оказывает услуги связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания (за исключением услуг связи для целей проводного радиовещания) на основании договора с абонентом, в соответствии с условиями полученной лицензии обязан осуществлять в эксплуатируемых им сетях связи трансляцию обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов в неизменном виде за свой счет (без заключения договоров с вещателями обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов и без взимания платы за прием и трансляцию таких каналов с абонентов и вещателей обязательных общедоступных телеканалов и (или) радиоканалов);

оператор связи, оказывающий услуги по предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, обязан осуществлять ограничение и возобновление доступа к информации, распространяемой посредством информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2006 года N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и т.д.;

оператор подвижной радиотелефонной связи, с которым абонент, принявший решение сохранить свой абонентский номер, заключает договор об оказании услуг связи, обязан включить данный номер в свой ресурс нумерации и обеспечить оказание услуг подвижной радиотелефонной связи на срок действия такого договора в порядке и на условиях, которые установлены правилами оказания услуг подвижной радиотелефонной связи. Оператор подвижной радиотелефонной связи, оказывавший этому абоненту услуги подвижной радиотелефонной связи и выделивший при заключении договора об оказании услуг связи абонентский номер из своего ресурса нумерации, обязан обеспечить передачу данного номера в сеть другого оператора подвижной радиотелефонной связи в порядке и в сроки, которые

установлены порядком организационно-технического взаимодействия операторов подвижной радиотелефонной связи при обеспечении перенесения абонентского номера.

Автор делает вывод о том, что перечисленные обязанности операторов связи полностью соответствуют уровню развития телекоммуникационных услуг в России и отражают основные обязанности операторов в соответствии с законодательством Европейского союза.

Основываясь на Законе о связи можно выделить следующие **виды операторов связи**: операторы связи, занимающие существенное положение в сети связи общего пользования (далее – существенный оператор), и операторы связи, которые не обладают статусом существенного оператора. Разница в них следующая: оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, отличается от обычного оператора связи тем, что первый самостоятельно или вместе с аффилированными лицами обладает в географически определенной зоне нумерации или на всей территории Российской Федерации не менее чем двадцатью пятью процентами монтированной емкости либо имеет возможность осуществлять пропуск не менее чем двадцати пяти процентов трафика.

Следует отметить, что в разных регионах различные компании приобретают статус существенного оператора, но, как правило, это известные крупные операторы связи. Реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования (далее – Реестр существенных операторов), ведется Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и публикуется на официальном сайте данной организации⁸⁴.

Основываясь на вышеизложенных понятиях, в целом **межоператорские отношения можно разделить на две группы**: первую группу составляют

⁸⁴Официальный сайт в сети Интернет Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: <http://rkn.gov.ru/>

отношения, в которых одной из сторон (или обеими сторонами) является существенный оператор; вторую группу – взаимоотношения операторов, из которых ни один не является существенным оператором.

Данное разграничение является важным, так как к существенному оператору применяется ряд норм законодательства о связи, которые строго регламентируют его взаимодействие с операторами-контрагентами (необходимость присоединения всех операторов, которые направляют соответствующие запросы о присоединении сетей, сроки подписания межоператорского договора, тарификация услуг и т.д.). На остальных операторов такие ограничения не распространяются, и действует принцип свободы договора.

Рассмотрим первую группу правоотношений с участием **существенного оператора**. Здесь важным является применение норм о публичном договоре. В соответствии с п. 1 ст. 19 Закона о связи, к договору о присоединении сетей электросвязи, определяющему условия оказания услуг присоединения, а также связанные с этим обязательства по взаимодействию сетей электросвязи и пропуску трафика, применяются положения **о публичном договоре** в отношении операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования.

Оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливает условия присоединения сетей электросвязи и пропуска трафика отдельно на территории каждого субъекта Российской Федерации (абз. 1 п. 1 ст. 19 Закона о связи).

Отказ существенного оператора от заключения договора о присоединении сетей электросвязи не возможен, за исключением случаев, если присоединение сетей электросвязи и их взаимодействие противоречит условиям лицензий, выданных операторам связи, или действующему законодательству (п. 2 ст. 19 Закона о связи). Существенный оператор обязан предпринимать все необходимые меры для поддержания

конкурентоспособной среды: он должен устанавливать равные недискриминационные условия присоединения к своим сетям не только для своих подразделений и аффилированных лиц, но также и для других участников рынка (абз. 2 п. 1 ст. 19 Закона о связи), если оператор является существенным и оказывает услуги на территориях нескольких субъектов РФ, то он должен устанавливать условия присоединения и пропуска трафика на территории каждого субъекта отдельно (абз. 3 п. 3 ст. 19 Закона о связи).

Условия присоединения сетей электросвязи должны предусматривать:

- технические требования, касающиеся присоединения сетей электросвязи;
- объем, порядок и сроки выполнения работ по присоединению сетей электросвязи и их распределению между взаимодействующими операторами связи;
- порядок пропуска трафика по сетям электросвязи взаимодействующих операторов связи;
- местонахождение точек присоединения сетей электросвязи;
- перечень оказываемых услуг присоединения и услуг по пропуску трафика;
- стоимость услуг присоединения и услуг по пропуску трафика и порядок расчетов за них;
- порядок взаимодействия систем управления сетями электросвязи.

В случае, если федеральный орган исполнительной власти в области связи самостоятельно или по обращению операторов связи обнаружит несоответствие условий присоединения других сетей электросвязи к сети электросвязи оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, и пропуска трафика, он направляет оператору, занимающему существенное положение в сети связи общего пользования, мотивированное предписание об устранении указанных несоответствий.

Данное предписание должно быть принято и выполнено получившим его оператором связи в течение тридцати дней со дня его получения.

Также в соответствии с законодательством, при вводе в действие новых средств связи, внедрении новых технологических решений в своей сети электросвязи, выводе из эксплуатации или модернизации устаревших средств связи, что существенно влияет на условия присоединения других сетей электросвязи и пропуска трафика по сети электросвязи оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, указанный оператор связи вправе установить новые условия присоединения других сетей электросвязи к своей сети в порядке, предусмотренном настоящей статьей. При этом условия присоединения сетей электросвязи не могут изменяться чаще чем один раз в год.

В соответствии с п. 4 ст. 19 Закона о связи, оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, рассматривает обращения оператора связи о заключении договора о присоединении сетей электросвязи в срок, не превышающий тридцати дней со дня получения такого обращения. Договор о присоединении сетей электросвязи заключается в письменной форме путем составления, в соответствии с гражданским законодательством, одного документа, подписанного сторонами, в срок, не превышающий девяноста дней со дня получения обращения. Несоблюдение формы такого договора влечет за собой его недействительность.

Федеральный орган исполнительной власти в области связи ведет и публикует реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования (п. 5 статьи 19 Закона о связи).

Федеральный орган исполнительной власти в области связи обязан рассматривать обращения операторов связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия в течение шестидесяти дней со дня получения указанных обращений и публиковать принятые по ним решения.

В случае невыполнения оператором, занимающим существенное положение в сети связи общего пользования, предписаний федерального

органа исполнительной власти в области связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия, а также уклонения оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, от заключения договора о присоединении сетей электросвязи другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор о присоединении сетей электросвязи и возмещении причиненных убытков.

Цены на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые существенными операторами, подлежат государственному регулированию. Они установлены Постановлением Правительства РФ от 19.10.2005 № 627 «О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования».

Законодательно также урегулированы основные **сроки**, которые должен соблюдать существенный оператор: он обязан в срок, не превышающий девяносто дней с даты получения им уведомления о включении его в Реестр существенных операторов, установить условия присоединения сетей электросвязи и пропуска трафика (п. 31 «Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28.03.2005 № 161 (далее – Правила присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия); также он должен рассматривать обращения оператора связи о заключении договора о присоединении сетей электросвязи в срок, не превышающий тридцати дней со дня получения такого обращения; договор о присоединении сетей электросвязи должен быть заключен в срок, не превышающий девяносто дней со дня получения обращения (п. 4 ст. 19 Закона о связи) и т.д.

Интересным представляется также рассмотрение вопроса **навязывания** оператором, занимающим существенное положение, **невыгодных условий** и необоснованного отказа от заключения договора присоединения. Нормы, препятствующие подобному поведению операторов связи предусмотрены Законом о связи и Законом о защите конкуренции, в частности статьей 10

Закона о защите конкуренции «Запрет на злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением».

В данном случае суд указывает на то, что необходимо выяснить экономические причины отказа в заключении договора присоединения, так как цены на данные услуги, оказываемые существенными операторами, подлежат государственному регулированию и должны возмещать затраты на эксплуатационное обслуживание части электросвязи, используемой в результате дополнительной нагрузки, создаваемой сетью взаимодействующего оператора связи (Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского Округа от 19 января 2011 г. по делу N А40-3957/10-122-55; Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского Округа от 30 декабря 2009 г. по делу N А40-47178/09-79-299).

Межоператорские отношения, в которых ни один оператор не является существенным, не подпадают под вышеперечисленные ограничения, но должны соответствовать Правилам присоединения сетей электросвязи. Договор между соответствующими сторонами должен включать в себя существенные условия, закрепленные в Законе о связи и в Правилах присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия.

Одним из сложных вопросов на данный момент для развития новых операторов связи является то, что в соответствии с «Требованиями к построению телефонной сети связи общего пользования», утвержденными Приказом Минкомсвязи от 08.08.2005 № 97 (далее - Требования к построению телефонной сети связи общего пользования), сети междугородней и международной телефонной связи должны иметь **присоединение ко всем сетям** фиксированной зоновой телефонной связи (п. 12.1 Требований к построению телефонной сети связи общего пользования). Одновременно сети фиксированной зоновой телефонной связи и сети подвижной спутниковой радиосвязи должны иметь **присоединение ко всем сетям** междугородней и международной телефонной связи (п. 22, 28 Требований к построению телефонной сети связи общего пользования). Если

вопрос присоединения к сетям существенных операторов, как было сказано, регламентирован и установлены основные сроки согласования договора присоединения, то на обычных операторов такие условия не распространяются, и действует принцип свободы договора.

Отдельно стоит сказать об **операторах универсального обслуживания**.

Оператор универсального обслуживания - оператор связи, который оказывает услуги связи в сети связи общего пользования и на которого в порядке, предусмотренном Законом о связи, возложена обязанность по оказанию универсальных услуг связи (п. 13 ст. 2 Закона о связи).

Обязанность по оказанию универсальных услуг связи на всей территории Российской Федерации возлагается Правительством Российской Федерации на оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования на территориях не менее чем две трети субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 58 Закона о связи).

Оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования на территориях не менее чем две трети субъектов Российской Федерации, не вправе отказаться от возложенной на него обязанности по оказанию универсальных услуг связи.

В соответствии с пп. 1-2 ст. 59 Закона о связи: «в целях финансового обеспечения оказания универсальных услуг связи, а также финансирования создания и функционирования базы данных перенесенных абонентских номеров формируется резерв универсального обслуживания».

Источниками формирования резерва универсального обслуживания являются обязательные отчисления (неналоговые платежи) операторов сети связи общего пользования и иные не запрещенные законом источники (п. ст.60 Закона о связи).

Важным, с точки зрения автора, является закрепление в п. 2 ст. 58 Закона о связи существенных условий договора оказания универсальных услуг связи, заключаемом с оператором универсального обслуживания, на которого в порядке назначения возложена обязанность по оказанию

универсальных услуг связи, которые обязательно должны быть в договоре, а именно:

- перечень населенных пунктов, в которых должны быть установлены средства коллективного доступа и точки доступа, с указанием количества средств коллективного доступа и точек доступа в таких населенных пунктах;

- размер финансового обеспечения оказания универсальных услуг связи с учетом прогнозируемого размера экономически обоснованных затрат оператора универсального обслуживания на оказание универсальных услуг связи и нормативной прибыли оператора универсального обслуживания от оказания универсальных услуг связи в течение срока действия этого договора;

- порядок расчетов, предусматривающий выплату оператору универсального обслуживания ежегодно фиксированной суммы финансового обеспечения оказания универсальных услуг связи из резерва универсального обслуживания;

- сроки начала оказания универсальных услуг связи, в том числе на территориях, на которых оператору универсального обслуживания необходимо провести организационно-технические мероприятия в целях оказания универсальных услуг связи;

- требования к отчетности об исполнении этого договора, а также к порядку расчета экономически обоснованных затрат оператора универсального обслуживания на оказание универсальных услуг связи и нормативной прибыли оператора универсального обслуживания от оказания универсальных услуг связи, осуществляемого в целях определения размера финансового обеспечения универсальных услуг связи;

- иные условия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Оператор универсального обслуживания самостоятельно определяет условия доступа третьих лиц к средствам связи и сооружениям связи,

используемым для оказания универсальных услуг связи, с учетом обеспечения приоритетного использования данных средств связи и сооружений связи для оказания универсальных услуг связи надлежащего качества.

Правовой статус виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи регламентируется на данный момент **двумя подзаконными актами:**

первым актом являются «Требования к оказанию услуг подвижной радиотелефонной связи при использовании бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи», которые были приняты Приказом Минкомсвязи РФ от 29.12.2008 № 116⁸⁵. Данные требования содержат всего три пункта: оказание услуг подвижной радиотелефонной связи при использовании бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи осуществляется без выделения лицензиату полос радиочастот, используемых для подвижной радиотелефонной связи; обеспечение доступа абонентов к сети связи оператора связи, оказывающего услуги с использованием бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи, осуществляется лицензиатом с использованием элементов сетей связи других операторов связи, имеющих необходимые лицензии, также оказание услуг связи оператор подвижной радиотелефонной связи, использующий бизнес-модель виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи, осуществляет в соответствии со схемой взаимодействия сетей связи, согласованной с оператором (другими операторами) подвижной радиотелефонной связи, инфраструктура радиодоступа которого (которых) планируется к использованию.

В 2011 году вышел второй нормативных правовой акт, регулирующий деятельность виртуальных операторов мобильной связи: Приказ Минкомсвязи РФ № 215 от 30.08.2011 «О мерах по дальнейшей реализации бизнес модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи, в

⁸⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти". N 13. 30.03.2009.

части использования ресурса нумерации»⁸⁶. Документ предусматривает выделение одного кодов нумерации, которые закреплены за операторами, использующими бизнес-модель MVNO.

*Таким образом, автор делает выводы о том, что законодатель обозначил исчерпывающий перечень условий, характеризующий деятельность виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи, при этом остается **нерешенным целый ряд вопросов**: разграничение зон ответственности виртуального оператора и оператора, предоставляющего свою инфраструктуру; формирование стоимости услуги базового оператора связи; построение сетей связи и т.д.*

При отсутствии законодательного регулирования всех обозначенных вопросов, необходимо руководствоваться общим законодательством в области связи и применять те или иные положения по аналогии.

Остается также открытым вопрос организационно-правовой формы виртуальных операторов. По мнению автора, данный вопрос не является принципиальным и организационно-правовая форма должна быть выбрана учредителями самостоятельно, в зависимости от поставленных ими целей, в том числе возможностей привлечения дополнительного финансирования, полноты раскрытия информации, возможности смены участников данной организации и иных факторов.

Более подробно договорное регулирование межоператорских отношений будет рассмотрено в следующей главе.

⁸⁶ ПГ. N 219. 30.09.2011.

2.2. Регулирующие органы в сфере телекоммуникаций и их воздействие на телекоммуникационные отношения

Помимо законодательной базы, которая является основой телекоммуникационных правоотношений, большое значение при формировании правоприменительной практики имеет деятельность регулирующих органов.

Обратимся к научным подходам и к законодательству зарубежных стран для выявления различных точек зрения по отношению к роли регулирующих органов в системе правоотношений в области связи и их компетенции, затем, по результатам проведенного анализа, рассмотрим правовой статус регулирующих органов в области связи в России.

Прежде всего, стоит отметить, что ученые приходят к общему мнению, что процедура регулирования рынка телекоммуникаций должна быть взаимосвязана с процессом его развития и направлена на либерализацию рынка телекоммуникационных услуг. По общему мнению, одним из мифов либерализации электросвязи является то, что на рынке необходимо ослабить правовое регулирование. Однако на практике при переходе к либерализации рынка, наоборот, усиливается его правовое регулирование, первоначально - для перехода к конкуренции, в дальнейшем, после переходного периода - с целью устранения препятствий, мешающих конкуренции. Такое регулирование, как правило, направлено, в первую очередь, на контроль за деятельностью действующего оператора, чтобы облегчить выход на рынок новых поставщиков услуг. Также законодательное регулирование было необходимо для защиты прав потребителей и оказания надлежащим образом услуг по универсальному доступу. Данной точки зрения придерживаются многие ведущие специалисты в области правовых вопросов оказания услуг в сфере телекоммуникаций, в частности главный редактор и по совместительству автор первой главы книги «Телекоммуникационное

законодательство и регулирование» Ян Уолден⁸⁷. По его мнению, когда рынки становятся полностью конкурентными, дерегулирование остается как политическая цель, постепенно воплощаемая в законодательстве. Зачастую сдвиг в сторону дерегулирования стимулируется через новые технологические разработки, которые не укладываются в рамки действующего законодательства.

Так хорошей практикой для избежания подобного рода ситуаций является *наложение обязанности на регулирующие органы проводить регулярный мониторинг существующей нормативной правовой базы на предмет соответствия практике*. Примером закрепления такого положения является Закон о телекоммуникациях США 1996 года⁸⁸ или Закон о связи Великобритании 2003 года⁸⁹, в соответствии с которым регулирующий орган (Ofcom)⁹⁰ должен был пересмотреть нормативную правовую базу в области телекоммуникаций и извлечь все ненужное (s 6).

Однако стоит отметить, что в Великобритании, в соответствии с вышеобозначенным Законом о связи Великобритании, надзорный орган должен также учитывать, возможность решения вопросов регулирования через «эффективную саморегуляцию» (статья 6 (2)). Развитие отрасли телекоммуникаций активно идет по пути усиления саморегуляции.

В зарубежной литературе регулирующие органы строятся по следующим четырем моделям⁹¹:

- автономные квази-судебные комиссии (например, Федеральная комиссия связи США (US Federal Communications Commission (FCC)⁹²);
- независимое должностное лицо или орган за пределами правительственного министерства (например, по регулированию

⁸⁷ Ian Walden, “Telecommunications Law and Regulation: An Introduction”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. p. 108.

⁸⁸ Telecommunications Act of 1996 US URL: <http://transition.fcc.gov/telecom.html>

⁸⁹ Communications Act 2003, UK URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

⁹⁰ URL: <http://www.ofcom.org.uk/>

⁹¹ Walden Ian, “Telecommunications Law and Regulation: An Introduction”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. p. 119.

⁹² URL: <http://www.fcc.gov/>

телекоммуникаций во Франции (Autorite de Regulation des Telecommunications de France)⁹³);

- независимое должностное лицо или орган внутри правительственного министерства (например, РТС в Швеции);
- правительственное министерство (например, в Камбоджи).

Стоит отметить, что обязательным является соблюдение прозрачности политики телекоммуникационных компаний по отношению друг к другу: так, например, необходимо публиковать условия договора присоединения и делать данные условия равными для всех конкурирующих компаний (публиковать данную информацию). Публикация данной информации помогает проводить сравнительный анализ юрисдикций регулируемыми органами и стремиться к унификации законодательства.

Единственной страной, которая изначально пошла по пути применения общего закона о защите конкуренции в секторе телекоммуникаций, является Новая Зеландия. Общепринято, что данный подход лишь привел к задержкам в процессе либерализации рынка в связи с необходимостью длительного и дорогостоящего привлечения судебных органов для разрешения той или иной спорной ситуации в сфере конкуренции на рынке телекоммуникаций⁹⁴.

Большое значение регулирующие органы также имеют и при решении вопросов конкуренции, они контролируют: антиконкурентные соглашения, слияния компаний и совместные предприятия, злоупотребления доминирующим положением и в меньшей мере государственную поддержку развития конкуренции.

На национальном уровне государство может разделить регулирование сектора между различными органами власти. В Великобритании, например, ранее упомянутый Закон о связи Великобритании устанавливает конкурирующую юрисдикцию для двух органов: Управление по

⁹³ URL: <http://www.arcep.fr/>

⁹⁴ Telecom Corporation of NZ LTD v Clear Communications LTD (1992) 4 NZBLC.

добросовестной торговле (Office of Fair Trading)⁹⁵ и регулирующий орган (Ofcom) по вопросам конкуренции. В федеральных правовых системах, таких как США, такие юрисдикционные сложности приумножаются, в некоторых случаях даже необходимо обратиться в суд для того, чтобы определить подведомственность дела определенному органу. По мнению некоторых авторов, подобного рода подход может стать препятствием для выхода на рынок оператора связи и урегулирования спорных ситуаций⁹⁶.

Относительно вертикальной иерархии, оператор может обратиться к региональным организациям, будь то законодательный орган, например, Европейская комиссия, Парламент или Совет, Европейский институт стандартизации электросвязи (European Telecommunications Standards Institute – ETSI)⁹⁷. На международном уровне существуют законы, многосторонние торговые соглашения, правила и положения Всемирной торговой организации, также действуют рекомендации и стандарты Международного союза электросвязи.

В Рамочной директиве Европейского союза зафиксированы полномочия регулирующих органов выявлять рынки, которые требуют вмешательства с целью улучшения конкурентной среды. Также данная директива содержит основные положения о сотрудничестве и возможность обмена между европейскими странами информацией и опытом.

Особо стоит отметить, что в Европейском союзе и в частности в Рамочной директиве, особое внимание уделяется консультациям регуляторов с населением по тем или иным вопросам, в частности по вопросам законодательства в сфере телекоммуникаций. В рамках реформы 2009 года в Рамочную директиву были внесены изменения, в частности помимо поощрения деятельности операторов, они стали также накладывать

⁹⁵ URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-fair-trading>

⁹⁶ Coates K. Regulating the telecommunications sector: Substituting practical cooperation for the risks of completion, in McCrudden (ed), Regulation and Deregulation. Oxford, Clarendon Press. 1998. pp. 249-274.

⁹⁷ URL: <http://www.etsi.org/>

обязательства с целью соблюдения принципа пропорциональности (статья 12(1) Рамочной директивы).

Директива о доступе Европейского союза предусматривает, что государства-члены Европейского союза могут налагать несколько различных видов обязательств, которые касаются доступа к телекоммуникационным сетям:

Государства-члены должны применять общие обязанности всех поставщиков публичных (общественных) услуг связи вести переговоры с иными аналогичными операторами по их запросу.

Данная обязанность закреплена в статье 5 директивы, она распространяется только на операторов публичных телекоммуникационных сетей⁹⁸. Проблема, которая может возникнуть при реализации данного требования, заключается в том, что в процессе переговоров операторы раскрывают друг другу коммерчески значимую информацию. Такое раскрытие может быть использовано одной из сторон переговоров в качестве конкурентного преимущества или манипуляционных действий. С целью предотвращения негативных последствий, операторы обязуются в соответствии с данной директивой, использовать данную информацию лишь с целью оказания услуг присоединения. Регулирующие органы Европейского союза, в случае появления спорной ситуации, уполномочены их разрешать на основе имеющихся доказательств. По мнению автора, закрепление данной обязанности операторов является обоснованным и заключается в том, что в отличие от иных видов обмена коммерчески значимой информацией, при процессе присоединения оператору, оказывающему услугу присоединения, становится известна практически вся информация о деятельности контрагента (в частности, количество клиентов, объем пропускаемого трафика и необходимой мощности, передаваемый контент).

⁹⁸ Case C-277/07, Commission v Poland, 13 November 2008, at para 36.

Государственные регуляторы должны прилагать все необходимые меры по стимулированию и обеспечению адекватных условий доступа и присоединения сетей таким образом, чтобы способствовать эффективной, устойчивой конкуренции, с целью дать максимальную пользу конечным пользователям.

Данная обязанность закреплена в статье 5(1) директивы, она предусматривает, что на операторов могут налагаться следующие обязанности: контроль доступа к конечным пользователям, что означает обязанность операторов соединять их сети для обеспечения доступа к конечному пользователю непрерывной цепью – 5(1) (а); контроль процесса взаимодействия с иными телекоммуникационными сетями операторами, обеспечивающими доступ к конечному пользователю – 5 (1) (аб); обеспечение доступа к интерфейсу применимого программного обеспечения и электронной программы передач на справедливых, разумных, недискриминационных условиях в объеме, необходимом для обеспечения доступа конечных пользователей к цифровым радио- и телевещательным услугам – 5 (1) (б). Следует отметить, что данная директива предоставляет возможность государствам-членам Европейского союза право налагать обязательства не только на операторов, обладающих значительными мощностями, но и на иных операторов. Данные полномочия вводятся в соответствии с процедурами, описанными в Рамочной директиве (статьи 6,7, 7а).

Государственные регуляторы наделены полномочиями по наложению дополнительных обязательств операторам, обладающим значительными мощностями на рынках определенных услуг.

Наложение дополнительных обязательств – является одним из наиболее эффективных средств для обеспечения конкурентных условий на рынке телекоммуникационных услуг доступа к сетям. Данный вопрос регулируется статьями 8 – 13а Директивы о доступе. Ключевым является определение параметров оператора, обладающего значительными мощностями. В

соответствии с Директивой о соединении, критерием является наличие 25% доли рынка, в Директиве о доступе установлен более высокий барьер, который соответствует законодательству Европейского союза о защите конкуренции: оператор, обладающий значительными мощностями - оператор, который индивидуально либо совместно с иными лицами, занимает позицию, эквивалентную доминированию, то есть позицию экономической мощи, обеспечивающей ему возможность вести себя независимо от конкурентов, клиентов и конечного потребителя (статья 14 Директивы о доступе).

Процедура, в соответствии с которой регулирующие органы должны определить обладает ли определенный оператор значительными мощностями, описана в Рамочной директиве. Регуляторы должны также руководствоваться при определении позиции оператора Руководящими принципами Комиссии по анализу рынка и оценке операторов, обладающих существенным рыночным преимуществом⁹⁹ и Рекомендациями Комиссии по соответствующим продуктам и услугами¹⁰⁰. Стоит отметить, что если регулирующие органы проводят анализ рынка, который не подпадает под Рекомендации Комиссии, то они должны провести консультации с иными европейскими регулирующими органами. В конечном итоге комиссия может потребовать определения рынка вне зависимости от того подпадает ли он под рекомендации или нет¹⁰¹.

Основываясь на своем анализе рынка, каждый регулирующий орган должен определить: является ли на этом рынке конкуренция эффективной или нет. Если по результатам проведенного анализа окажется, что конкуренция не отвечает критериям эффективности, то регуляторы должны выявить операторов с существенным рыночным преимуществом и наложить на них определенные нормативные обязательства или изменить

⁹⁹ Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services. OJ C 165/6. 11 July 2002.

¹⁰⁰ Commission Recommendation (2007/879/EC) of 17 December 2007. OJ L 344/65. 28 December 2007.

¹⁰¹ Framework Directive, Arts 6, 7 and 15(3).

обязательства, уже существующие (статья 16(4)). Решение о том, определять или не определять оператора как оператора с существенным рыночным преимуществом должно соответствовать процедуре, описанной в Рамочной директиве. Комиссия также обладает правом отзыва решения о том, является ли рынок конкурентным или нет (статья 7).

Цель Комиссии в частности заключается в том, чтобы обеспечить исчерпываемость обязательств, которые могут быть наложены на операторов с существенным рыночным преимуществом, никакие иные обязательства, чем те, которые перечислены в Директиве о доступе, не могут быть наложены на оператора, если национальный регулирующий орган не получит разрешения от Комиссии (статья 8 (3)).

Регулирующие органы обязаны накладывать конкретные обязательства в отношении условного доступа.

Государственное регулирование области связи в Российской Федерации осуществляется на основании главы 5 Закона о связи и иных подзаконных нормативно-правовых актов, о которых пойдет речь далее.

В России основным органом федерального уровня в области связи является Министерство связи и массовых коммуникаций РФ. Правовой статус данного органа регулируется Постановлением Правительства РФ от 02.06.2008 N 418 "О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации" (далее - Положение о Минкомсвязи РФ) и иными подзаконными нормативно-правовыми актами.

Рассмотрев подходы к компетенции регулирующих органов за рубежом необходимо обратиться к компетенции вышеуказанных организаций в Российской Федерации. В соответствии с п. 1 Положения о Минкомсвязи РФ, Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при

формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, а также по выработке и реализации государственной политики в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Также Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минкомсвязи РФ) осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций, Федерального агентства связи, Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, а также подведомственных Министерству организаций (п. 2 Положения о Минкомсвязи РФ).

Отдельно стоит отметить, что в полномочия данного Министерства входит обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности; распоряжение и получение средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на него функций (п. 5.8. - 5.9. вышеупомянутого Положения). Также Министерство дает федеральным органам исполнительной власти заключения о целесообразности расходов на проведение научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ по созданию и приобретению программного обеспечения и технических средств для

создания и эксплуатации ведомственных информационных систем (п. 5.11. Положения о Минкомсвязи РФ).

Основные функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы осуществляет федеральный орган исполнительной власти Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее - Роскомнадзор).

Деятельность Роскомнадзора регулируется Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 N 228 "О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций" (вместе с "Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций", далее – Положение о Роскомнадзоре).

Роскомнадзор находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Территориальными органами Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций являются управления Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в субъектах Российской Федерации. Их деятельность регулируется Приказом Минкомсвязи России от 07.04.2009 N 51 "Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций"¹⁰².

¹⁰² РГ. N 104. 10.06.2009.

Также помимо Минкомсвязи и Роскомнадзора свою деятельность осуществляет в области связи Федеральное агентство связи (далее - Россвязь).

Россвязь является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания.

Федеральное агентство связи находится в ведении Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, его деятельность регулируется Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 N 320 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи".

Таким образом, можно сделать вывод о том, что структура органов в сфере связи в Российской Федерации построена следующим образом:

- во главе находится Министерство связи и массовых коммуникаций, которое обладает всей полнотой нормотворчества в сфере связи;
- Роскомнадзор осуществляет деятельность по контролю и надзору в сфере связи и находится в подведомственности Минкомсвязи;
- Россвязь осуществляет управление государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере связи, также находится в подведомственности Минкомсвязи.

Проведя анализ подходов к определению роли и компетенции регулирующих органов за рубежом и в Российской Федерации, автор приходит к выводу, что в России вся нормотворческая деятельность, которая направлена на реализацию норм Конституции РФ и действующих федеральных законов, находится в компетенции Минкомсвязи, однако доступ к информации о соблюдении или наличии нарушений в сфере связи ее субъектами имеет Роскомнадзор.

К числу нижеследующих важнейших полномочий:

- давать государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы (по 6.4. Положения о Роскомнадзоре);

- в порядке и случаях, которые установлены законодательством Российской Федерации, применять в установленной сфере ведения меры профилактического и пресекающего характера, направленные на недопущение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в этой сфере и (или) ликвидацию последствий таких нарушений (п. 6.5.);

создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы и коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере ведения (п.6.6.),

автор считает необходимым также закрепить за Роскомнадзором следующее полномочие:

создавать внутреннюю рабочую группу из сотрудников Роскомнадзора, которые одновременно являются признанными специалистами в области связи, по мониторингу существующей практики реализации действующего законодательства в сфере связи субъектами телекоммуникационных отношений, выработанные результаты и основанные на них предложения на регулярной основе направлять в Министерство связи и массовых коммуникаций.

Закрепление такого полномочия именно за Роскомнадзором позволит, проводить данные исследования сотрудниками Службы, которые непосредственно осуществляют проверки и надзор за соблюдением законодательства субъектами телекоммуникационных отношений, и предоставит Роскомнадзору возможность участия в процессе анализа правоприменительной деятельности операторов связи.

Предлагается внести следующее положение в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий

и массовых коммуникаций, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 N 228:

«5.10.(1). осуществляет анализ правоприменительной практики операторами связи и иными субъектами на предмет соответствия действующему законодательству в области связи не реже, чем два раза в год, вырабатывает предложения по изменению действующего законодательства на основе проведенного анализа. Анализ осуществляет рабочая группа, состоящая из признанных специалистов в области связи – сотрудников Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. Результаты анализа должны быть опубликованы и направлены в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».

2.3. Абонент услуг связи и его правовой статус

Для начала необходимо обратиться к законодательному определению того, кто является потребителем/абонентом в сфере телекоммуникаций и какие законодательные определения им даются.

В статье 2 Закона о связи приводится следующее разделение:

абонент - пользователь услугами связи, с которым заключен договор об оказании таких услуг при выделении для этих целей абонентского номера или уникального кода идентификации;

пользователь услугами связи - лицо, заказывающее и (или) использующее услуги связи.

В соответствии с Законом РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей»¹⁰³ (далее – Закон о защите прав потребителей):

«потребитель - гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности».

Как отмечает Костина К.В.: «Особое состояние баланса интересов оператора подвижной связи и потребителя (как в ходе законотворчества, так и на стадии правореализации) достигается посредством отступления от «соразмерности» как основополагающего свойства баланса интересов сторон. Реализация прав и обязанностей абонента (слабой стороны) должна быть обеспечена большим количеством гражданско-правовых средств (введение запрета для операторов подвижной связи на внутрисетевой роуминг, введение механизмов защиты от неправомерных действий третьих лиц, использующих сети подвижной радиотелефонной связи (смс-

¹⁰³ СЗ РФ. 15.01.1996. N 3. ст. 140.

мошенничества, распространение недобросовестной рекламы и т.п.), чемреализация прав и обязанностей оператора связи»¹⁰⁴.

Разграничение данных терминов имеет значение в контексте использования: потребитель в контексте телекоммуникационных услуг включает в себя людей, которым услуга оказывается, кому услугу надлежащим образом должен оказывать оператор и, кто хочет получить надлежащим образом оказываемые сервисы.

Отдельное внимание необходимо уделить условиям, которые должны соблюдаться при оказании услуг связи гражданам операторами связи, закрепленных в ст. 45 Закона о связи.

- Договор об оказании услуг связи, заключаемый с гражданами, является публичным договором. Условия такого договора должны соответствовать правилам оказания услуг связи.

- Во всех случаях замены абонентского номера оператор связи обязан известить абонента и сообщить ему новый абонентский номер не менее чем за шестьдесят дней, если необходимость замены не была вызвана непредвиденными или чрезвычайными обстоятельствами.

- Оператор связи без согласия в письменной форме абонента не вправе изменять схему включения его оконечного оборудования, работающего на отдельной абонентской линии.

- Абонент вправе требовать переключения абонентского номера, а оператор связи при наличии технической возможности обязан переключить абонентский номер на абонентскую линию в помещении, расположенном по другому адресу и находящемся во владении данного абонента. Переключение абонентского номера является дополнительной услугой.

- В случае прекращения у абонента права владения и пользования помещением, в котором установлено оконечное оборудование, договор об оказании услуг связи с абонентом прекращается.

¹⁰⁴ Костина К.В. Гражданско-правовые средства охраны прав потребителей услуг подвижной радиотелефонной связи: автореф. дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03 Казань, 2013. С. 11.

- При этом оператор связи, с которым прекращается договор об оказании услуг связи, по требованию нового владельца телефонизированного помещения в течение тридцати дней обязан заключить с ним договор об оказании услуг связи. В случае, если в телефонизированном помещении остались проживать члены семьи абонента, договор об оказании услуг связи переоформляется на одного из них в соответствии с правилами оказания услуг связи.

Оператор связи до истечения установленного Гражданским кодексом Российской Федерации срока принятия наследства, в состав которого входит телефонизированное помещение, не имеет права распоряжаться соответствующим абонентским номером. При наследовании указанного помещения с наследником заключается договор об оказании услуг связи. Наследник обязан оплатить оператору связи стоимость оказанных услуг связи за период до вступления в права наследования.

Право на сохранение номера при смене оператора подвижной радиотелефонной связи, было закреплено за абонентами сравнительно недавно – в конце 2012 года. Техническая реализация данного права была окончательно закреплена за абонентами только в начале 2014 года.

Абонент должен соблюсти ряд требований для сохранения номера, а именно (п. 4 ст. 44 Закона о связи):

- расторжение действующего договора об оказании услуг связи,
- погашение задолженности по оплате услуг связи,
- заключения нового договора об оказании услуг связи с другим оператором подвижной радиотелефонной связи.

Размер платы абонента за использование сохраненного абонентского номера, устанавливаемый оператором подвижной радиотелефонной связи при заключении нового договора об оказании услуг связи, не может превышать сто рублей.

Таким образом, можно прийти к выводу, что пользователя и абонента объединяет то, что в цепочке телекоммуникационных отношений они являются конечными субъектами, которые непосредственно пользуются услугами связи. Законом о связи предусмотрены эффективные способы защиты их прав, также их правовой статус защищается также Законом о защите прав потребителей, которые соответствуют действующим гарантиям, закрепленным в законодательстве Европейского союза и международных организаций.

Правоотношения оператор связи – абонент будут раскрыты далее в работе.

2.4. Международные организации - субъекты телекоммуникационных отношений

Основными международными организациями, регулирующими область телекоммуникаций, являются Международный союз электросвязи и Всемирную торговую организацию. Также данная деятельность регулируется нормативно-правовыми актами Евразийского экономического союза, о котором речь шла ранее в данной работе.

Международных союз электросвязи (International Telecommunications Union) был основан в 1932 году путем слияния Международного телеграфного союза (International Telegraph Union) и Международного радиотелеграфного союза (International Radiotelegraph Union)¹⁰⁵. Таким образом, МСЭ является одной из старейших межправительственных организаций, которая иллюстрирует суть международного характера телекоммуникационной отрасли, в 1947 году стала специализированным учреждением системы Организации Объединенных Наций¹⁰⁶. МСЭ существует с целью координации и развития сотрудничества в сфере телекоммуникаций. Основные принципы осуществления телекоммуникационных услуг и требования для членства в этой организации, содержатся в Международной конвенции электросвязи (International Telecommunications Convention) и Конституции, частью которой является Великобритания¹⁰⁷.

Конституция содержит основополагающие принципы МСЭ, в то время как Конвенция детализирует оперативные процедуры, которые могут быть предметом периодического обзора. Высшим органом в структуре МСЭ является Полномочная конференция (Plenipotentiary Conference), которая

¹⁰⁵ Lyall, F, and Larsen, PB, Space Law: A Treatise. Farnham: Ashgate. 2009. pp. 200–206.

¹⁰⁶ International Convention on Telecommunications. Atlantic City. 2 October 1947.

¹⁰⁷ Constitution and Convention of the ITU. Geneva. 22 December 1992.

включает каждое государство-члена и проводится каждые четыре года. Между встречами полномочия осуществляет уполномоченный Советник.

Работа Союза подразделяется на три сектора (Конституция, статья 10(3)):

- Сектор радиосвязи (the Radiocommunications Sector – ITU-R);
- Сектор стандартизации электросвязи (the Telecommunication Standardization Sector - ITU-T);
- Сектор развития электросвязи (the Telecommunication Development Sector – ITU-D).

Деятельность данных секторов реализуется с помощью различных конференций, ассамблей, заседаний, на которых обсуждаются конкретные темы, и с помощью исследовательских групп. Административное бюро в рамках Генерального секретариата, поддерживает каждый сектор, а генеральный Секретариат возглавляет Генеральный секретарь.

В качестве членов в Союз входят две категории: государства-члены, суммарно их 193, и члены от сектора, которые представляют различные сектора в сфере телекоммуникаций, включая региональные и международные организации, например, как GSM Association, и межправительственные спутниковые организации, например, ARABSAT. Суммарно их около 700¹⁰⁸.

Наличие большого количества коммерческих организаций – представителей сектора обусловлено тем, что при либерализации отрасли возросла роль коммерческих организаций – операторов связи и уменьшилась роль правительств, поскольку государственные компании-операторы стали встречаться все реже. Также в качестве причины можно назвать желание возложить расходы по деятельности Союза на данные коммерческие организации. Однако в дальнейшем это привело к тому, что в Конституцию были внесены поправки, в соответствии с которыми взносы должны

¹⁰⁸ URL: <http://www.itu.int/en/membership/Pages/sector-members.aspx>

взиматься с членом от сектора на равной основе с государствами-членами (статья 28).

В качестве международных договоров **Конституция и Конвенция МСЭ** отражают основополагающие правовые принципы, регулирующие международные услуги связи.

Можно выделить три особенности, которые отличают Конвенцию и Конституцию МСЭ от традиционного публичного права: во-первых, частный сектор имеет специфическую роль в процессе принятия решений в рамках МСЭ, во-вторых, для обеспечения правовой определенности, Административные регламенты имеют определенную дату для имплементации и должны применяться до тех пор, пока от них не откажется государство-член Союза (статья 54 (3) Конституции). Кроме того, каждое государство-член соглашается на обязанность пересмотра регламентов каждые три года, если не уведомит Генерального секретаря об ином (Конституция, статья 54 (5)). В-третьих, любые оговорки государства-члена должны быть предоставлены до подписания окончательных актов уполномоченными представителями, так как последующие оговорки не возможны. Эти положения призваны обеспечить правовую определенность, которая непосредственно влияет на технические аспекты реализации данных норм.

В дополнение к Конституции и Конвенции также существуют Административные правила, которые подразделяются на:

- Международные правила электросвязи и
- Регламент радиосвязи.

Административные правила содержат общие принципы, которые должны соблюдаться при предоставлении международных услуг, эксплуатации сетей электросвязи и присвоении и эксплуатации частот и орбитального спектра (статьи 4 (3) и 54 Конституции).

В дополнение к обязывающим правовым документам различные органы МСЭ могут давать **рекомендации, выносить резолюции и решения**. В то время как Административные регламенты включают общие принципы, которые должны соблюдаться, способы их исполнения подробно изложены в ITU-T и ITU-R рекомендациях, которые составляют основную часть нормотворчества МСЭ. Такие рекомендации не обладают одинаковой юридической силой с регламентами, хотя администрации должны соответствовать в большей мере соответствующим рекомендациям (статья 1.6 ITR)¹⁰⁹. Проекты рекомендаций готовятся различными «исследовательскими комиссиями» и вступают в силу либо через утверждение на собраниях или конференциях или через прямую подпись государств-членов (статьи 11 (2) и 14 (1) Конвенции).

В случае возникновения спора относительно толкования любого из правовых документов, Конституции, Конвенции или регламентов, согласие должно достигаться либо за счет взаимосогласованных двухсторонних или многосторонних договоренностей или, если не достигнуто согласие с помощью этих средств, с помощью арбитражного процесса (статья 56 Конституции). Решение арбитра(-ов) должно быть окончательным и обязательным для сторон спора (статья 41 Конвенции), хотя механизм обеспечения решений отсутствует в случае несоблюдения их сторонами.

Всемирная торговая организация (World Trade Organization (WTO)) была создана в 1994 году как часть заключительного акта по итогам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров¹¹⁰. Функция WTO заключается в содействии реализации, администрированию и эксплуатации некоторых многосторонних торговых соглашений (статья III (1) Заключительного акта). Уникальной особенностью WTO является

¹⁰⁹ Advocate-General in Italy v Commission. 1985. 2 CMLR 368. 373.

¹¹⁰ Agreement, Establishing the World Trade Organization with Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes and Trade Policy Review Mechanism. Marrakesh. 15 April 1994.

создание органа по урегулированию споров для обеспечения соблюдения обязательств, принятых государствами-членами в контексте соглашений. Существенный механизм принуждения был ключевым фактором в продвижении ВТО на первый план среди межправительственных организаций. Для телекоммуникационной отрасли ускоряющим фактором процесса либерализации рынка послужило Генеральное соглашение по тарифам и торговле Уругвайского раунда (General Agreement on Tariffs and Trade, ГАТТ, далее – ГАТТ)¹¹¹, который начался в 1986 году. С ростом важности торговли услугами, особенно в развитых странах, телекоммуникации были признаны в качестве важного элемента и содействия торговли услугами.

В заключении «Уругвайского раунда» в Марракеше в 1994 году, были приняты торговые соглашения, некоторые из них имеют прямое отношение к телекоммуникациям.

ГАТТ имеет непосредственное отношение к торговле товарами, и соответственно затрагивает торговлю телекоммуникационным оборудованием. В 1996 году развитые страны – члены ВТО приняли соглашение в контексте ГАТТ «Продукты информационных технологий» (Information Technology Products), которое непосредственно охватывает большинство телекоммуникационного оборудования.

Евразийский экономический союз — международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью и учрежденная Договором об ЕАЭС. В основе деятельности ЕАЭС лежит Договор о Евразийском экономическом союзе, который был подписан в г. Астана 28.05.2015, о чем говорилось ранее.

В качестве органов управления в Договоре об ЕАЭС указаны: Высший Евразийский экономический совет (уровень глав государств-членов); Евразийский межправительственный совет (уровень глав правительств);

¹¹¹ URL: http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf

Евразийская экономическая комиссия, которая будет являться постоянно действующим регулирующим органом Союза; Суд ЕАЭС, основная функция которого направлена на обеспечение единообразного применения государствами - членами Договора международных договоров в рамках Союза и решений органов ЕАЭС.

Рассмотрев деятельность основных международных организаций, осуществляющих свою деятельность в том числе в области телекоммуникаций, можно сделать вывод о том, что несмотря на то, что они были образованы в различное время и на данный момент имеют разное влияние в том числе в области телекоммуникаций, их задачей было и остается развитие телекоммуникаций в целом и оказания телекоммуникационных услуг в частности. Как было сказано ранее, они имеют схожие цели и принципы в области телекоммуникаций, при этом, как можно сделать вывод из данного параграфа, обладают необходимой и эффективной структурой для принятия решений в рамках их деятельности. Нельзя также забывать о том, что успех их деятельности безусловно зависит и от уровня законодательства в области связи тех стран, которые входят в состав данных организаций и правоприменительной практики.

Глава 3. Правовое регулирование отношений по оказанию услуг в сфере телекоммуникаций

3.1. Правовые основы межоператорских отношений

Межоператорские отношения – отношения операторов связи, взаимодействие которых происходит на основании договора на присоединение сетей электросвязи, их взаимодействие и пропуск трафика.

При рассмотрении межоператорских отношений в первую очередь необходимо остановиться на том, какие сети связи существуют, какие требования к их построению и использованию предусмотрены законодательством, какое оборудование используется и как происходит соединение и передача информации.

Законодательством проводится следующее **разграничение сетей связи** (статьи 13 – 17 Закона о связи):

Сеть связи общего пользования предназначена для возмездного оказания услуг электросвязи любому пользователю услугами связи на территории Российской Федерации и включает в себя сети электросвязи, определяемые географически в пределах обслуживаемой территории и ресурса нумерации и не определяемые географически в пределах территории Российской Федерации и ресурса нумерации, а также сети связи, определяемые по технологии реализации оказания услуг связи.

Сеть связи общего пользования имеет присоединение к сетям связи общего пользования иностранных государств.

Выделенными сетями связи являются сети электросвязи, предназначенные для возмездного оказания услуг электросвязи ограниченному кругу пользователей или группам таких пользователей. Выделенные сети связи могут взаимодействовать между собой. Выделенные сети связи не имеют присоединения к сети связи общего пользования, а также к сетям связи общего пользования иностранных государств. Технологии и средства связи, применяемые для организации выделенных

сетей связи, а также принципы их построения устанавливаются собственниками или иными владельцами этих сетей.

Выделенная сеть связи может быть присоединена к сети связи общего пользования с переводом в категорию сети связи общего пользования, если выделенная сеть связи соответствует требованиям, установленным для сети связи общего пользования. При этом выделенный ресурс нумерации изымается и предоставляется ресурс нумерации из ресурса нумерации сети связи общего пользования.

Технологические сети связи предназначены для обеспечения производственной деятельности организаций, управления технологическими процессами в производстве.

Технологии и средства связи, применяемые для создания технологических сетей связи, а также принципы их построения устанавливаются собственниками или иными владельцами этих сетей.

Сети связи специального назначения предназначены для нужд органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Эти сети не могут использоваться для возмездного оказания услуг связи, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Сеть почтовой связи представляет собой совокупность объектов почтовой связи и почтовых маршрутов операторов почтовой связи, обеспечивающих прием, обработку, перевозку (передачу), доставку (вручение) почтовых отправлений, а также осуществление почтовых переводов денежных средств.

Переходя непосредственно к процессу присоединения оператора к сетям базового оператора связи, стоит более подробно остановиться на **праве доступа**.

Так в соответствии с п. 1 ст. 18 Закона о связи операторы связи имеют право на присоединение своих сетей электросвязи к сети связи общего пользования. Присоединение одной сети электросвязи к другой сети

электросвязи и их взаимодействие осуществляются на основании заключаемых операторами связи договоров о присоединении сетей электросвязи.

Операторы сети связи общего пользования на основании договоров о присоединении сетей электросвязи обязаны оказывать услуги присоединения иным операторам связи в соответствии с правилами присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия, утвержденными Правительством Российской Федерации (п. 2 ст. 18 Закона о связи).

Наиболее полное определение **доступа** дается в законодательстве Европейского союза. В Директиве о доступе Европейского союза термин «доступ» охватывает все виды частного соглашения, согласно которому поставщик услуг или оператор приобретает услуги у другого оператора для того, чтобы дать ему возможность оказывать услуги своим клиентам. Главным в понимании основных видов доступа на рынке телекоммуникаций в рамках процесса либерализации является снижение барьеров для выхода на рынок новых компаний и чтобы им не приходилось строить свои новые сети с целью оказания услуг потребителям.

Как говорилось ранее, понятие доступа в Директиве о доступе дается следующее – предоставление оборудования и (или) услуг иному оператору, на определенных условиях, на исключительной или неисключительной основе, с целью оказания услуг связи, в том числе, когда они используются для доставки информации с целью оказания социальных услуг или доставки контента. В частности к доступу относятся: доступ к сетевым элементам и связанным с ними объектами, что может предусматривать подключение оборудования, с фиксированным или нефиксированным подключением; доступ к фиксированной инфраструктуре, включая здания, трубопроводы и мачты; доступ к программному обеспечению, включая систему операционной поддержки; доступ к информационным системам или базам данных для предварительного заказа, подготовке заказов, поддержание, оформление заявки на ремонт и иные эквивалентные функции; доступ к

фиксированной и мобильной связи, в частности услуге роуминга; к системам условного доступа для услуг цифрового телевидения и доступа виртуальной сети (статья 2 (а)).

К сожалению, в отечественном законодательстве нет базового определения доступа, что, по мнению автора, является неправильным. Во-первых, расширенное понятие доступа, аналогичное тому, которое закреплено в Директиве о доступе, позволит изначально, на уровне терминов и определений, определить всю широту доступа, на который может рассчитывать контрагент оператора связи и в дальнейшем избежать многочисленных судебных споров по поводу доступа к телекоммуникационным сетям, либо к их инфраструктурным элементам. Во-вторых, понятие доступа, аналогичного принятому в европейских странах, в большей степени будет способствовать развитию интегрированного законодательства в сфере телекоммуникаций и реализации международных проектов.

Автор предлагает свое определение доступа:

Доступ – предоставление оборудования и (или) услуг иному оператору, на определенных условиях, на исключительной или неисключительной основе, с целью оказания услуг связи. Услуги доступа делятся на «активные» и «пассивные» элементы, первый из вышеупомянутых элементов включает в себя передачу сигнала на сетях чужого оператора, второй – доступ к самим сетям и конечным точкам.

Представляется целесообразным разработать и ввести в отечественное законодательство понятие, которое схожим образом урегулировало бы понятие доступа к сетям, при этом включало бы в себя закрытый перечень видов доступа, аналогичный вышеприведённому.

Автор в продолжение понятия доступа также выделяет следующие основные принципы, которые должны соблюдаться при предоставлении доступа:

- *право доступа не может быть предоставлено к тем техническим средствам, которые уже предоставлены иному контрагенту без согласия последнего;*
- *обязательность предоставления доступа к техническим интерфейсам, протоколам или иным ключевым технологиям, которые необходимы для совместимости услуг и сетевых виртуальных служб;*
- *обязательность предоставления специальных услуг, сопутствующих праву доступа, а именно: необходимых для обеспечения совместимости услуг для конечных пользователей, включая сооружения для услуг передачи данных или роуминга для подвижной радиотелефонной связи;*
- *обязательность обеспечения свободного доступа к системам оперативной поддержки всей системы программного обеспечения, необходимым для обеспечения добросовестной конкуренции в сфере оказания услуг связи;*
- *взаимодействие сетей или сетевых объектов, а также доступ к сопутствующим услугам.*

Также одним из ключевых является определение **присоединения** (соединения) в контексте оказания услуг связи . Определение присоединения сетей электросвязи приведено в п. 7 Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 28.03.2005 N 161:

"присоединение сетей электросвязи" - установление технико-технологического взаимодействия средств связи 2 сетей связи, при котором становится возможным пропуск трафика между этими сетями минуя другие сети связи»;

"смежные узлы связи" - 2 узла связи, связанные между собой общей линией связи;

"точка присоединения" - средства связи, входящие в состав одной сети электросвязи, с помощью которых осуществляется физическое подключение

средств связи другой сети электросвязи и обеспечивается возможность пропуска трафика между этими сетями.

Понятие услуги присоединения и услуги по пропуску трафика даются в п. 33-34 ст. 2 Закона о связи:

услуга присоединения - деятельность, направленная на удовлетворение потребности операторов связи в организации взаимодействия сетей электросвязи, при котором становятся возможными установление соединения и передача информации между пользователями взаимодействующих сетей электросвязи;

услуга по пропуску трафика - деятельность, направленная на удовлетворение потребности операторов связи в пропуске трафика между взаимодействующими сетями электросвязи.

Определение соединения (присоединения), которое дается в Директиве о доступе, является более широким по сравнению с приведенным ранее. Согласно статье 2 (б) Директивы о доступе, соединение – это физические и логические связи телекоммуникационных сетей общего доступа, которые используются одними и теми же или различными операторами для того, чтобы позволить пользователям тех же операторов или иных операторов пользоваться услугами другого оператора. Услуги могут предоставляться самими сторонами или иными лицами, которые имеют доступ к сети. Соединение является специфическим типом доступа, который присутствует между операторами публичной сети (статья 2 (б) Директивы о доступе).

В качестве примера успешного интегрирования Директивы о доступе можно привести **правовое регулирование Великобритании**.

Вопрос о необходимости правового регулирования права доступа операторов связи встал после появления проблемы на практике: в 1981 году компания Mercury Communications, получив лицензию на оказание услуг фиксированной связи, хотела подключиться к сетям компании BT, последняя отказала в присоединении. BT заявила, что клиенты компании Mercury

Communications должны установить дополнительную линию, чтобы получать звонки от других клиентов компании Mercury Communications.

Однако с принятием Закона о связи (Telecommunications Act 1984) появилась должность Уполномоченного по телекоммуникациям (Director-General of Telecommunications), который был наделен полномочиями по принуждению осуществления присоединения сетей электросвязи¹¹². Определение, на основании которого было осуществлено первое принудительное присоединение операторов (которыми оказались Mercury Communications и BT), было принято в октябре 1985 года¹¹³.

Директива о соединении Европейского союза (the Interconnection Directive)¹¹⁴ в значительной мере гармонизировала политику присоединения в Европейском Союзе. Операторы уполномочиваются предоставлять сети общего доступа, перечисленные в Приложении № 1 директивы. В данном приложении перечислены три категории сетей: сети фиксированной телефонной связи, сети беспроводной (мобильной) телефонной связи, выделенные сети. Оператор, **владеющий существенным рыночным преимуществом (significant market power (SMP))**, определяется через 25% доли рынка определенной услуги в географически определенном регионе. К данным операторам применяются отдельные условия об их деятельности на рынке: необходимость присоединения иных операторов связи к их сетям, соблюдения принципа недискриминационных условий, а также требование делать доступными соглашения о присоединении для регулирующих органов и заинтересованных сторон. Также данные операторы, обладающие сетями для услуг фиксированной связи и выделенными сетями (но не операторы, обладающие существенным рыночным преимуществом и оказывающие услуги мобильной связи) должны обеспечить прозрачную и экономически

¹¹² Telecommunication Act 1984, s 7(5), (6). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/12/contents>

¹¹³ Beesley ME. and Laidlaw B. The British Telecom/Mercury interconnect determination% an exposition and commentary, in Beesley ME. Privatisation, Regulation and Deregulation. 2nd edn. Routledge. 1997. pp 299-327.

¹¹⁴ Directive 97/33/EC of the European Parliament and the Council on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through the application of the principles of the open network provision (ONP). OJ L 199/31. 26 July 1997 (the Interconnection Directive). URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

обусловленную систему оплаты услуг за присоединение к их сетям и публиковать соглашения о присоединении.

Положения данной директивы были имплементированы в Великобритании через Регулирование присоединения в электросвязи 1997 (Telecommunications (Interconnection) Regulations 1997)¹¹⁵ и путем изменения требований о лицензировании в соответствии с Директивой о лицензировании (Licensing Directive)¹¹⁶. Отдельно стоит отметить, что включение условия о необходимости подключения иных операторов связи к своим сетям в том случае, если данный оператор обладает значительными мощностями, в лицензию представляется наиболее правильным, поскольку несоблюдение данного условия, может повлечь не только необходимость принудительного присоединения в соответствии с решением суда и взыскание убытков с оператора, но и приостановление или аннулирование лицензии.

Также стоит отдельно отметить положительный опыт законодательства Великобритании о внедрении новых инновационных продуктов существенными операторами. Так в рамках Руководящих принципов доступа (Access Guidelines), если существенный оператор будет нести значительные затраты на разработку и поставку продукта, спрос на который является на тот момент времени неопределенным, запрашивающий услугу доступа оператор может также быть обязан принять следующие экономические риски:

- увеличение стоимости услуг, в такой пропорции, которая могла бы оправдать внедрение инновационных технологий базовым оператором или
- согласиться на сформированное базовым оператором ценообразование на основе прогнозируемого спроса и (или) определить процесс балансировки

¹¹⁵ Telecommunications (Interconnection) Regulations UK 1997. URL: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/1997/2931/note/made>

¹¹⁶ Directive 97/13/EC on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services. OJ L 117/15. 7 May 1997 (the Licensing Directive). URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

платежей между базовым оператором и оператором, запрашивающим присоединение, на основе фактической потребности в оказываемой услуге.

Риск данного подхода заключается в том, что вероятно существенные операторы будут воздерживаться от инвестиций в развитие новых технологий, так как их можно будет понудить делиться результатами своих инноваций с конкурентами, что не позволит им получить желаемую эксклюзивность продукта и увеличение доли на рынке данных услуг, что является для операторов зачастую более важной задачей, чем получение эквивалентных платежей за пользование их инфраструктурой и новыми технологиями. Руководящие принципы доступа решают этот вопрос следующим образом: они позволяют существенным операторам навязывать выгодные для них условия в поставке инновационных оптовых продуктов другим операторам, так как новый инновационный продукт имеет высокий риск, основанный на затратах на его предоставление.

В соответствии со статьей 5 Директивы о доступе ЕС регулирующие органы могут налагать определенные дополнительные условия доступа, в частности условия могут наложены не только на операторов с существенным рыночным преимуществом, но и в иных случаях, когда регулирующий орган посчитает нужным.

Основываясь на законодательстве Европейского союза и опыте Великобритании, автор приходит к выводу, что для целей стимулирования развития новых технологий, необходимо законодательно закрепить возможность увеличения стоимости услуг базового оператора, в такой пропорции, которая могла бы оправдать внедрение инновационных технологий базовым оператором или позволить базовому оператору формировать ценообразование на основе прогнозируемого спроса и (или) определить процесс балансировки платежей между базовым оператором и оператором, запрашивающим присоединение, на основе фактической потребности в оказываемой услуге.

Автор считает, что необходимо дополнить п. 3 статьи 19 Закона о связи «Требования к порядку присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия с сетью электросвязи оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования» абзацем 15 следующего содержания:

«При разработке и внедрении инновационных технологий в своей сети электросвязи оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, вправе при выработке условий присоединения других сетей электросвязи к своей сети формировать ценообразование на основе прогнозируемого спроса и (или) определить процесс балансировки ценообразования на основе фактической потребности в оказываемой услуге оператора, нуждающегося в присоединении сетей».

Также внести соответствующие изменения в в пп. 11 и 14 Постановления Правительства РФ от 19.10.2005 № 627 «О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования».

3.2. Антимонопольное регулирование и его роль в межоператорских отношениях

В сфере телекоммуникационных отношений оператору связи, дающему присоединение к своей сети иным операторам, не всегда экономически выгодно предоставлять присоединение иным операторам связи, так как последние могут начать оказывать равнозначные услуги клиентам и будут конкурировать с ним в определенном географическом районе. В этой связи необходимо прибегать к защите прав новых операторов связи и стимулировать действующих операторов к взаимовыгодному сотрудничеству при реализации первыми своего права на доступ к сетям базовых операторов. Основные вопросы защиты конкуренции и права на присоединение решаются с помощью соответствующих норм права и деятельности регулирующих органов.

В Европейском союзе, на данный момент, новые участники рынка услуг связи, которым необходимо использовать право на доступ, защищены путем использования двух уровней правового регулирования:

1. **Общим законом о конкуренции**, который запрещает различные антиконкурентные соглашения и злоупотребление доминирующим положением.

2. **Отраслевым законодательством**, в частности, Директивой о доступе (2002/19/ЕС)¹¹⁷.

В научной литературе существует позиция, которой придерживаются, в частности, Эдвард Питт и Винсент Смит (ученые, изучающие эффективность правового регулирования защиты конкуренции в сфере телекоммуникаций в мире), согласно которой общих правил защиты конкуренции не достаточно для содействия развитию конкуренции на рынках телекоммуникационных

¹¹⁷ Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive), Official Journal L 108/7, 24 April 2002.
URL: <http://eur-lex.europa.eu/>

услуг, поскольку сектор связи обладает спецификой, требующей, в целях устранения злоупотреблений, регулирования отношений с учетом технических стандартов. В частности, необходимо учитывать специфику деятельности операторов, которые используют сети, ранее относящиеся к государственной монополии. Этим операторам удавалось сохранять большую долю рынка даже несмотря на постепенное появление законодательства, устанавливающего конкуренцию в данной области и провозглашающего либерализацию отрасли телекоммуникаций. Операторам, которые хотят построить конкурирующую сеть с уже существующими, реализовать данный замысел достаточно сложно, поскольку построение первых сетей осуществлялось при государственном участии в то время, когда эта область была государственной монополией¹¹⁸.

Существуют две позиции по поводу значения отраслевых правил для целей защиты конкуренции.

Первая позиция базируется на том, что сохранение отраслевых правил о защите конкуренции имеет смысл до тех пор, пока конкуренция плохо развита, так как данные правила в общем являются идентичными законодательству о защите конкуренции, лишь отсылая к отраслевой специфике¹¹⁹. Так по общей практике в Европейском союзе за основу регулирования берутся общие законы о защите конкуренции, а не специальное законодательство, применяемое к сфере телекоммуникаций¹²⁰. Применение общего законодательства о защите конкуренции стало результатом изменения политики Европейской комиссии. Ранее более активно применялись отраслевые законы о защите конкуренции. В настоящее

¹¹⁸ Edward Pitt and Vincent Smith, "Competition Law in Telecommunications", in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. pp. 575-576.

¹¹⁹ Rhys Williams and Graeme Maguire, "Capacity Agreements"- From Microwaves to MVNOs", in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. p. 486.

¹²⁰ См.: Communications White Paper, 2000. A New Future for Communications (CMD 5010); Directive 2002/21 EC (Framework Directive) 7 March 2002, OJ L 108/33: esp. Art 8.

время в Европейском союзе данная политика отражается в Телекоммуникационном акте 2003 года¹²¹.

Согласно второй позиции, которой придерживаются вышеупомянутые Эдвард Питт и Винсент Смит, необходимость в наличии специального законодательства, регулирующего защиту конкуренции в сфере телекоммуникаций, является очевидной, поскольку общего закона о защите конкуренции в данном случае не достаточно, так как данная сфера слишком сложна и требует детального регулирования.

Национальные регуляторы в Европейском союзе при определении операторов с существенным рыночным преимуществом руководствуются принципами, заложенными в законодательстве о защите конкуренции. Так, Рамочная директива Европейского союза требует от регулирующих органов проверки соблюдения операторами с существенным рыночным преимуществом норм законодательства о защите конкуренции. Цель этой системы заключается в том, чтобы **снижать секторальные правила постепенно, отдавая большее преимущество общим правилам о защите конкуренции**¹²². Оператор признается субъектом с существенным рыночным преимуществом в том случае, если он на рынке определенной услуги доминирует индивидуально или совместно с иными операторами¹²³. Если рынок определенной услуги находится на стадии эффективной конкуренции, то должно применяться только общее законодательство о защите конкуренции, без использования специальных антимонопольных норм телекоммуникационного сектора¹²⁴. Главная идея заключается в том, что не должно существовать никакого противоречия между законом о конкуренции и секторальным регулированием¹²⁵. Однако Европейская комиссия признала, что при появлении расхождений между законодательством о защите

¹²¹ Communications Act 2003, s 3(1).

¹²² Access Directive 2002/19/EC, OJ L 108/7, 24 April 2002, as amended by Directive 2009/140, Recital 13.

¹²³ Framework Directive, Art 14(2).

¹²⁴ Framework Directive Art 16(3).

¹²⁵ Commission guidelines on the assessment of SMO. 11 July 2002. OJ C 165/6. paras 33-37.

конкуренции и секторальными правилами, законодательство Европейского союза о защите конкуренции должно иметь преимущественную силу.

В контексте законодательства Европейского союза о защите конкуренции **доминирующим признается участник**, который занимает главное положение на конкретном рынке. Под участником, в частности, понимается компания или группа компаний, которая занимает более 40% рынка соответствующего продукта¹²⁶. В редких случаях участник, имеющий меньшую долю рынка может быть признан доминирующим, например, когда между двумя крупными компаниями есть экономические и договорные отношения и одна из них индивидуально занимает доминирующее положение, вместе они будут называться «коллективно» доминирующими и ограничения будут распространяться и на вторую компанию¹²⁷. Важным аспектом в любом анализе злоупотребления доминирующим положением является определение соответствующего товарного рынка, на котором доминирует данный участник. Европейская комиссия опубликовала руководство по определению «соответствующего рынка» для целей законодательства о защите конкуренции¹²⁸.

Злоупотребления операторов связи на рынке телекоммуникационных услуг сводятся к поведению, которое данный участник выбирает с целью вытеснения иных участников рынка или навязыванию несправедливых условий клиентам (или поставщикам). В сфере телекоммуникаций Комиссией и судами ЕС были определены следующие рынки:

- Рынок мобильной связи, рассматриваемый отдельно от рынка фиксированной связи.
- Рынки оптовых или розничных услуг связи.
- Рынок местных выделенных линии связи.

¹²⁶ Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings. OJ C 45/7. 24 February 2009.

¹²⁷ Società Italiana Vetro SpA, Fabbrica Pisana SpA and PPG Vernante Pennitalia SpA v Commission of the European Communities [1992] ECR II-1403.

¹²⁸ Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. OJ C 372/5. 9 December 1997.

- Рынки дальней связи для различных направлений (например, из Лондона до северо-восточного побережья США).

- Рынок доступа (аренды каналов), разделенный с услугой по доставке сигнала и др.

Необходимо выделить также два других фактора, которые оказывают влияние на оценку доминирования на рынке телекоммуникационных услуг.

- Экономия от масштаба и объема, которая заключается в том, что себестоимость новых услуг на уже построенной однажды сети будет со временем уменьшаться.

- Другие преимущества – «сетевой эффект» и «косвенные внешние сетевые эффекты».

«Сетевой эффект» - явление, в соответствии с которым чем больше клиентов у сети, тем большее количество клиентов захотят к ней присоединиться. «Косвенные внешние сетевые эффекты» – преимущество оператора, которое определяется тем, что данный оператор может навязать клиентам тесно связанные дополнительные услуги, используя маркетинговый ход, при котором при приобретении каждой последующей услуги будет снижаться стоимость предыдущей (например, местные, междугородние звонки, доступ к сети Интернет, справочная служба).

Телекоммуникационный сектор обладает двумя особенностями, которые отличают его от многих других рынков:

- в большинстве стран Европейского союза уже укоренились определенные сети фиксированной связи с очень высокой долей на рынке жилой недвижимости;

- барьеры для выхода на рынок связи и строительства сетей фиксированной или мобильной связи на территории всего государства очень высокие.

Там, где предприятие занимает доминирующее положение, злоупотребление доминирующим положением может приобретать различные

формы, в том числе: заниженное ценообразование (когда стоимость услуги ниже издержек) и ценообразование с целью вытеснения конкурентов. Тем не менее, концепция злоупотребления доминирующим положением не охватывает все виды поведения, которые могут причинить вред конкурентам или просто несправедливы по отношению к клиентам. Тут, в первую очередь, нужно говорить о злоупотреблениях, которые вредят конкурентному процессу в целом.

В качестве примера можно привести реализацию запретов касающихся английской телекоммуникационной компании ВТ. Так как законодательство о злоупотреблении доминирующим положением касается не только деятельности по оказанию телекоммуникационных услуг, а также иных сфер бизнеса компании, встал вопрос о том, возможна ли реализация принципа незлоупотребления доминирующим положением в практике компанией. Сложность соблюдения законодательства о конкуренции одной компанией привели к решению о разделении ее на несколько отдельных предприятий. Однако применительно к телекоммуникационным услугам выделенная из ВТ компания Orengeach является по-прежнему компанией, обладающей значительными мощностями.

Таким образом, на примере компании ВТ можно сделать вывод о том, что запрещение необоснованной дискриминации относится не только к монополю низко ценам, но также может относиться к ценам, которые носят «дискриминационный характер в общем смысле». Например, это имеет отношение к таким факторам, как размер клиента или его географическое положение, даже если продажи осуществляются с прибылью и покрытием расходов самой телекоммуникационной компании (в данном случае стоит отметить, что речь идет о различном ценообразовании для различных клиентов при том, что для оператора поставка услуг одному клиенту может быть более затратной, чем другому, и на этом основании может быть предложено фиксировать цены). Данное правило в общем смысле касается

всех видов услуг, предлагаемых на европейском рынке и, в частности, услуг связи.

Одним из инструментов, с помощью которого операторы связи, минуя регламентированное ценообразование, привлекают новых клиентов является оказание им услуг с предоставлением дополнительных сервисов по заниженному тарифу или бесплатно (например, строительство частной сети для корпоративного клиента), при этом данные услуги не подпадают под регулируемые тарифы.

Определить, является ли поведение нарушающим конкуренцию или нет, можно с помощью одно из следующих тестов:

- есть ли различие в условиях предоставления услуг двум клиентам с различным ценообразованием,
- являются ли условия, на которых оказываются услуги клиентам, достаточно дискриминационными по отношению к иным поставщикам¹²⁹.

Обязательство по недопуску дискриминации цен подкреплены правилом их обязательной публикации. Поставщики общедоступных телекоммуникационных услуг должны публиковать свои тарифы для частных и корпоративных клиентов. Целью данного правила является появление у клиентов возможности проверить имеют ли они одинаковый тариф с сопоставимыми по условиям оказания иным клиентам услугами.

Можно выделить следующие основные правила конкуренции, которые требуют корректировки применительно к сектору телекоммуникаций.

•Нарушение может быть совершено только участником, который является доминирующим на соответствующем рынке. На телекоммуникационных рынках часто доминирующим является не один участник, а сразу несколько.

¹²⁹ UK Access Guidelines. 'Imposing Access Obligations under the new EU Directives'. Oftel statement of 13 September 2002.

• *Не любое поведение доминирующего участника, которое направлено на конкурентов с целью их вытеснения с рынка или серьезного ослабления подпадает под определение противоправности.*

• *Наличие института «злоупотребления доминирующим положением» не достаточно для создания эффективной политики стимулирования конкуренции на соответствующем рынке.*

Необходимо отметить, что на рынках многих услуг в сфере телекоммуникаций часто не один участник является доминирующим, а несколько крупных игроков одновременно. Так в Европейском союзе были предприняты попытки расширить определение «совместного» или «коллективного» доминирования, которое возникает только в ограниченном количестве случаев, когда имеются договорные или другие экономические связи между предприятиями, так как просто быть членом олигополии не достаточно. Однако данная позиция пока не поддерживается судами. Поэтому концепция **«существенного рыночного преимущества»** (significant market power), была явно расширена Европейским парламентом путем включения участников, которые занимают «позицию, эквивалентную доминированию, совместно с иными участниками»¹³⁰.

Правила лицензирования, которые были изначально разработаны в Великобритании в том числе с целью защиты конкуренции, стали применяться во всем Европейском союзе. Сейчас многие операторы, которые признаны обладающими значительными мощностями, являются также объектами дополнительных обязательств, в частности они не должны допускать дискриминацию в своих отношениях с иными операторами и соблюдать заранее определенную ценовую политику.

Великобритания была первой европейской страной, которая реализовала приватизацию своих сетей. При этом при приватизации была выработана

¹³⁰ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive), OJ L 108/33, 24 April 2002, Art 14.

следующая идея: крупные операторы, которые обладали «рыночной властью», должны были подпадать под обязательства, выходящие за рамки обязательств, возложенных на обычных операторов связи. Из этого и появилось понятие оператора, обладающего значительным рыночным преимуществом. Таким образом, данные операторы, по отдельности либо совместно с другими, пользуются положением, эквивалентным доминированию, то есть позицию экономической мощи, обеспечивающую ему возможность вести себя в заметной степени независимо от конкурентов, клиентов и конечного потребителя¹³¹.

Вышеобозначенный подход схож с подходом, используемым в Европейском союзе, однако можно выделить следующие важные различия.

- Национальный регулирующий орган (National Regulatory Authority) может определить одного оператора с существенным рыночным преимуществом, доля которого на рынке может быть менее 25 процентов¹³².

- Более чем один оператор может иметь существенное рыночное преимущество на одном и том же рынке. В то же время Комиссия ЕС пыталась разработать концепцию небольшой группы предприятий, имеющих «совместное» господство или «коллективное» доминирование в соответствии со статьей 102 Договора о функционировании Европейского союза¹³³. Так статья 14 Рамочной директивы значительно расширяет понятие доминирования таким образом, что предприятие, обладающее значительным рыночным преимуществом, может иметь данное положение как индивидуально, так и совместно с иными предприятиями. Хорошим примером является случай, когда в марте 2006 года испанский регулятор признал трех операторов мобильной связи, обладающих коллективным доминированием, и наложил на каждого из них обязательства оператора с

¹³¹ Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services. OJ C 2002 165/6. 11 July 2002; Oftel's market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power, 5 August 2002, London: Director General of Telecommunications.

¹³² Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (OJ C 165/6, 11 July 2002), para 75.

¹³³ URL: <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>

существенным рыночным преимуществом. Это включало обязанность разрешить всем виртуальным операторам мобильной связи доступ к их сетям и оказание им услуг на равных условиях¹³⁴.

- Оператор признается оператором с существенным рыночным преимуществом только в том случае, если Национальный регулирующий орган сначала признал его таковым и выдал ему уведомление с подтверждением. Однако, основываясь на критериях статьей 101-102 Договора о функционировании Европейского союза, предприятие должно само для себя определить, является ли оно доминирующим или нет, и если да, то какие меры оно должно предпринимать. Различные правоприменительные подходы и разъяснения регулирующих органов помогают устранить сложность выявления на основании статьей 101-102 Договора о функционировании Европейского союза нескольких операторов связи, которые по отдельности занимают менее 40-50 процентов рынка услуги, но совместно являются доминирующими.

Можно привести, например, следующие обязательства, которые налагаются на операторов с существенным преимуществом (большая часть из них закреплена в статьях с 9 по 13 Директивы о доступе):

- предложение «экономически ориентированных» цен на присоединение;
- недопущение дискриминации в отношении условий присоединения, которые они предлагают;
- предложение услуг всем, кто их запрашивает, за исключением случаев, когда есть хорошо обоснованные экономические причины для отказа (например, наличие неоплаченных счетов);
- обязательства по раскрытию и публикации спецификаций соединений, характеристики сетей и цены;

¹³⁴ European Commission press release IP/06/97. Brussels. 31 January 2006. URL: <http://www.cmt.es>

- отдельные балансы – вести отдельный бухгалтерский учет таким образом, чтобы четко можно было разделить стоимость услуг для каждого клиента;
- обязанность доступа и использование определенных сетевых объектов.

Процесс принятия решения о том, какие операторы имеют существенное рыночное преимущество, также отражается в Директиве о доступе. В практической плоскости функционирование системы находится в руках каждого регулирующего органа. Таким образом, регуляторы должны осуществлять постоянный мониторинг рынка на предмет положений определенных операторов, при этом они должны учитывать рекомендации Комиссии ЕС по соответствующим рынкам¹³⁵. Стоит отметить, что количество рынков, на которых есть операторы с существенным рыночным преимуществом, постепенно снижается. Однако, например, рынки локального доступа остаются неконкурентноспособными и на них по-прежнему есть операторы с существенным рыночным преимуществом.

В Российской Федерации защита от монополистических действий операторов связи, имеющих статус существенных, основывается на Законе о связи, Законе о защите конкуренции и подзаконных нормативных правовых актах, а именно на Постановлении Правительства РФ от 28.03.2005 N 161 "Об утверждении Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия" и Постановлении Правительства РФ от 19.10.2005 N 627 "О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования".

Учитывая опыт Европейского союза, можно сделать вывод о том, что на текущий момент в качестве переходного положения к общему регулированию, автор считает целесообразным закрепить в действующем законодательстве следующие положения.

¹³⁵ Commission Recommendation 2003/311/EC of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector. OJ L 114. 8 of May 2003. p 45.

Регулирующий орган должен быть наделен правом при выявлении операторов с существенным рыночным преимуществом основываться на проведенном исследовании рынка в целом, которое призвано помочь понять полную картину рынка телекоммуникационных услуг и условия конкуренции. Таким образом, при определении операторов с существенным рыночным преимуществом фактических обстоятельствах (экономических, политических и др) и накладывать на операторов дополнительные обязательства исходя из их фактического положения на рынке той или иной услуги связи.

Таким образом, необходимо закрепить за регулирующим органом право расширительно определять рынок услуг применительно к определённому оператору связи, в частности суммируя дополнительные услуги с основными, и накладывать дополнительные обязательства на данного оператора связи.

Предлагается следующая редакция п. 11 ст. 2 Закона о связи:

«оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, - оператор, который вместе с аффилированными лицами обладает в географически определенной зоне нумерации или на всей территории Российской Федерации не менее чем двадцатью пятью процентами монтированной емкости либо имеет возможность осуществлять пропуск не менее чем двадцати пяти процентов трафика, либо оператор, обладающий существенным рыночным преимуществом по иным причинам, о чем может быть сделано сообщение самим оператором и подтверждено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (подчер. автор.)».

При становлении развитого рынка телекоммуникаций нельзя игнорировать значение антимонопольного законодательства. При разрешении споров и конфликтов необходимо большее внимание уделять применению Закона о защите конкуренции. Как показывают тенденции применения законодательства о защите конкуренции без использования

отраслевого законодательства является самоцелью и показателем высокой культуры страны.

По мнению автора, в России также, как и в иных развитых странах, в перспективе должна быть реализована цель сокращения секторальных правил по защите конкуренции и использование общего законодательства о защите конкуренции, что, во-первых, позволит единообразно применять основы конкурентного законодательства, во-вторых, устраним неравные правила различных секторов.

3.3. Договорные модели межоператорских отношений

Распространенной моделью в европейских странах являются так называемые соглашения о мощности. Такого рода соглашения позволяют операторам связи в условиях жесткой конкуренции предлагать более широкий выбор продуктов клиентам, в самом широком смысле мощность позволяет сети связи передавать наибольшее количество информации без потери в качестве сигнала. Четкое планирование мощностей имеет большое значение для операторов связи, стремящихся занять лидирующие позиции на рынке оказания услуг связи. Если мощности недостаточно, то в данном случае информация будет проходить с задержкой по каналам связи, либо будет происходить постоянное прерывание сигнала.

Первоначально, когда на каждом рынке услуг в сфере связи было только по одному действующему оператору, операторы сами определяли параметры и какой объем мощности необходимо каждому элементу сети и управляли своими сетями. С появлением конкуренции стало очевидно, что у новых игроков на рынке телекоммуникаций не было необходимости строить собственную инфраструктуру, хотя в крупных городах были сооружены новые альтернативные сети связи. Новые операторы стали приобретать мощность у уже имеющих сети связи операторов и использовать их при присоединении к своим сетям или при конечном оказании услуг потребителям. В стоимость розничных услуг стала включаться оптовая цена мощностей операторов связи, которые обладали соответствующей инфраструктурой. В связи с ростом спроса на новые мощности стали разворачиваться новые телекоммуникационные сети и расширяться инфраструктура. Волоконно-оптические сети заменили традиционные медные провода в связи с более хорошей функциональностью сигналов и издержками по обслуживанию.

Таким образом, во время первого телекоммуникационного бума (конец 1990 гг), в западных странах стали популярны контракты по обмену

мощностями (свопы мощностей), основная идея которых заключалась в обмене мощностями в различных географических регионах, связанные с различными требованиями к параметрам мощностей операторов – сторон контрактов по обменов.

Специалистами в области телекоммуникаций Рисом Уильямсом и Грэмом Магуайром выделяются следующие виды соглашений о мощности на **международном уровне**¹³⁶:

1. **Выделенные линии (leased lines)**. Оптовые частные линии, находящиеся в собственности у частных операторов, являются, как правило, простейшей формой мощностного соглашения. Выделенная линия как правило является соединительной линией двух точек, арендованной у другого поставщика телефонной связи в течение определенного времени. Наличие соединительных линий было ключевым фактором для содействия эффективному развитию конкуренции на рынке связи. Так, Европейский Союз обязал многих традиционных операторов связи предоставлять такие линии в аренду новым участникам рынка. Данная договорная модель стала популярной во многих юрисдикциях.

2. **Неотъемлемые права использования (indefeasible rights of use)** – долгосрочная аренда части ресурсов международного подводного кабеля. Многие права аренды были очень долговременными (около 25 лет), что привело к определенным последствиям. Данная сеть была построена консорциумом властей, затем эти консорциумы были заменены частными компаниями или совместными предприятиями. Первый подводный кабель был фактически заложен под Темзой в 1840 году, а к 1850 году кабель соединил Англию и Францию. Первая трансатлантическая волоконно-оптическая система вступила в строй в 1988 году. Успех подводных и международных кабелей также определяется существованием резервных кабелей, которые используются при повреждении главных, по которым идет

¹³⁶ Rhys Williams and Graeme Maguire, “Capacity Agreements”- From Microwaves to MVNOs”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. p. 657.

сигнал. Однако стоит отметить, что в связи с быстрым развитием технологий, все чаще подводные кабели стали заменять на более новые и совершенные, что сказывается на качестве передаваемого сигнала и на скорости. Однако нельзя не обратить внимание на то, что термин «неотъемлемые» лишь указывает на долгосрочность договорных отношений между арендатором и арендодателем и ни о каком переходе прав собственности здесь не идет речь.

Отличительной чертой обозначенных ранее договоров на аренду выделенных сетей является то, что оператор, арендующий подводные кабели, как правило, не выплачивает фиксированные периодические платежи, а платит значительную авансовую сумму во исполнение долгосрочного соглашения, но потом несет ответственность только за текущие эксплуатационные расходы. В связи с кризисом 2000 гг. и расширением перечней операторов связи, снижением стоимости оказываемых услуг потребителям, для операторов, являющихся арендаторами такого рода сетей, стало более проблематично покрывать расходы на первоначальный авансовый платеж, в связи с чем они стали пытаться требовать признать право собственности на данные подводные сети, но эти усилия не привели к положительному для них результату, и статус сетей не изменился.

3. **Темные волокна (dark fiber)** - это оптические волокна, которые не используются для передачи данных, но прокладываются в качестве резервных кабелей на случай выхода из строя основных волокон.

4. **Соглашения о спутниковой емкости (satellite capacity agreements)** – емкость спутника либо соглашение о лизинге транспондера становятся все более важными в рамках реализации телекоммуникационных и вещательных услуг. Это особенно важно в условиях возрастающего спроса на данные услуги и когда наземные ресурсы не могут оправдать запросов рынка. Стоит отметить, что ценность технологий спутниковой связи выходит за рамки традиционных услуг связи, и спутники играют фундаментальную роль в оказании широкого спектра услуг, включая высокоскоростной доступ к сети Интернет и оказание мультимедийных услуг, прямо к дому (direct-to-

home), таких как телевидение, радио, спутниковая система навигации (GPS), морские, оборонные и частные сетевые решения через малую спутниковую наземную станцию (VSAT).

Одним из ключевых направлений деятельности в секторе спутниковой связи является практика транспондер-лизинга. Лизинг транспондеров позволяет спутниковым операторам сдавать в аренду мощности на своих спутниках на постоянной или периодической основе. Транспондер, в основном радиорелейная станция, передает сигнал с земных станций, усиливает их, изменяет частоты, а затем ретранслирует сигналы обратно на землю. Прогресс в технологии компрессии и мультиплексирования позволили осуществлять передачу нескольких типов голоса, данных, аудио- и видео-поток на один транспондер. С помощью лизинга многочисленные телекоммуникационные операторы, вещатели, также корпоративные клиенты, спутниковые операторы получили возможность извлекать многочисленные доходы. Контракты включают в себя условия подъема сигнала и инфраструктурное обслуживание. Ключевые поставщики мощностей транспондера включают в себя Immansat, SES, Eutelsat, Intelsat, AsiaSat, Intetsputnik.

5. Соглашения оператора мобильной виртуальной сети (MVNO agreements) – данный оператор предлагает услуги для своих клиентов, при этом не обладая инфраструктурой связи и разрешением на использование радиочастотного спектра¹³⁷. Эта модель своего рода посредничества, при которой оператор мобильной виртуальной сети (далее – виртуальный оператор) закупает оптовым способом услуги у оператора сотовой связи и затем продает эти услуги своим клиентам. Классическая модель деятельности виртуального оператора является бизнесом таких операторов, как Virgin или Tesco, используя свой бренд в мобильной связи. Эта модель используется для обращения к определенной группе покупателей, для выстраивания

¹³⁷ Ofcom, The International Communications Market Report. 2010. URL: http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/cmr/753567/icmr/ICMR_2010.pdf

маркетинговой политики, с нацеливанием на одну группу потребителей¹³⁸. Основным преимуществом появления такого рода операторов заключается в профильности их деятельности и сосредоточенности на расширении круга клиентов, при этом не тратя внимание на инфраструктурные или сетевые проблемы. Типичные виртуальные операторы в западных странах приобретают ресурс нумерации, чтобы оказывать услуги клиентам от своего имени. Также они устанавливают собственные тарифы (в основе которых лежат оптовые тарифы базового оператора, предоставляющего свою сеть), собственную биллинговую систему, осуществляют идентификацию пользователей, владеют своей абонентской базой, которая предоставляется посторонним операторам только в зашифрованном виде и без персональных данных, ведут контроль обслуживания клиентов, осуществляют дистрибуцию, брендинг и маркетинг. В странах с развитой инфраструктурой телекоммуникационных сетей и большим количеством операторов модель виртуального оператора получила большое распространение в связи с необходимостью вести конкурентную борьбу с другими участниками на рынке услуг, однако, возникли вопросы как регуляторы должны реагировать на появление подобного рода оператора – оказывать содействие либо же подвергать их деятельность тщательному регулированию. Похоже, что наиболее правильным является легкий подход, который в данный момент применяется регуляторами в отношении такого рода операторов. Так, например, в Великобритании, нет мер, которые принуждали бы базовых операторов заключать договоры с виртуальными операторами. К тому же на виртуальных операторов в Великобритании не возлагаются дополнительные требования, помимо тех, которые есть в Общих условиях о предоставлении права (General Conditions of Entitlement)¹³⁹. Подход действительно изменяется в некоторых европейских странах, также ряд регуляторов стали вводить меры, требующие от операторов мобильной связи делать доступными свои

¹³⁸ Ofcom, The Communications Market – Interim Report. February 2006, section 11, p 86.

¹³⁹ URL: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/telecoms/ga-scheme/general-conditions>

сети для виртуальных операторов¹⁴⁰. Также стоит отметить, что модель виртуального оператора позволяет зарубежным операторам выходить на новые рынки под своим брендом, при этом не строя новые сети и инфраструктуры. Тем не менее, стоит отметить, что регуляторы во всех странах пристально наблюдают за тем, как развивается деятельность виртуальных операторов на соответствующих рынках.

Наиболее заметным и успешным виртуальным оператором в Великобритании на данный момент является оператор Everything Everywhere (по соглашению с Virgin Mobile), количество клиентов которого насчитывалось около трех миллионов в Великобритании¹⁴¹. В настоящее время во всем мире насчитывается около 600 соглашений с виртуальными операторами. Как правило, основой для любого соглашения с виртуальным оператором является его возможность продавать услуги связи под своим именем. Таким образом, наличие виртуальных операторов в первую очередь помогает базовым операторам реализовывать избыточную мощность сетей.

В основе всех вышеперечисленных договорных моделей, как правило, лежит стандартный договор об аренде мощностей, при наличии дополнительных условий, которые отображают суть того или иного договора.

Как было отмечено ранее в России и зарубежных странах правовое регулирование договорного процесса также зависит от того, кто является сторонами по данной сделке. В случае, если хотя бы одной стороной по сделке является так называемый существенный оператор (оператор с существенным рыночным преимуществом в ЕС), то содержание данных контрактов строго регламентировано.

Базовым в России является договор о присоединении и пропуске трафика, требования к содержанию которого содержатся в п. 3 ст. 18 Закона о связи. Договор должен содержать:

¹⁴⁰ Comission Press Release IP/06/97 of 31 January 2006 re Spain.

¹⁴¹ URL: <http://www.virgin.com/gateways/mobile>

- права и обязанности операторов связи при присоединении сетей электросвязи и их взаимодействии;

- обязанности операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, в части присоединения в случае, если участником договора является оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования;

- существенные условия присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия;

- перечень услуг присоединения и услуг по пропуску трафика, которые оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, обязан оказывать, а также порядок их оказания;

- порядок рассмотрения споров между операторами связи по вопросам присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия.

Споры между операторами связи по вопросам заключения договоров о присоединении сетей электросвязи рассматриваются в судебном порядке.

Аналогичные требования содержатся в пункте 15 «Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия», утвержденных

Постановлением Правительства РФ от 28.03.2005 N 161.

Согласно п. 16 вышеуказанных Правил, оказываемая оператором сети связи услуга присоединения включает в себя:

- 1) согласование проектно-сметной документации, необходимой другому оператору для реализации установленных договором о присоединении условий присоединения сетей электросвязи и пропуска трафика;

- 2) монтаж и наладка средств связи, образующих точку присоединения;

- 3) присоединение сети связи.

Важным моментом является то, что в договоре о присоединении должно быть достигнуто согласие в отношении всех существенных условий присоединения сетей электросвязи, предусмотренных в разделе IV Правил.

Существенные условия присоединения сетей электросвязи включают в себя технические, экономические и информационные условия.

Как было сказано ранее, к отношениям операторов сетей связи по поводу заключения договора о присоединении, за исключением случаев, когда одним из них является оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, применяются правила направления оферты и получения акцепта, предусмотренные гражданским законодательством Российской Федерации.

К существенному оператору применяется ряд норм законодательства о связи, которые строго регламентируют его взаимодействие с операторами-контрагентами (необходимость присоединения всех операторов, которые направляют соответствующие запросы о присоединении сетей, сроки подписания межоператорского договора, тарификация услуг и т.д.). На остальных операторов такие ограничения не распространяются, и действует принцип свободы договора.

Рассмотрим первую группу правоотношений с участием **существенного оператора**. Здесь важным является применение норм о публичном договоре. В соответствии с п. 1 ст. 19 ФЗ о связи, к договору о присоединении сетей электросвязи, определяющему условия оказания услуг присоединения, а также связанные с этим обязательства по взаимодействию сетей электросвязи и пропуску трафика, применяются положения **о публичном договоре** в отношении операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования.

Понятие публичного договора раскрывается в п. 1 ст. 426 Гражданского кодекса, в соответствии с которым «публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении *каждого, кто к ней обратится* (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи,

энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.)». В вышеуказанной статье раскрываются условия, на которых должны оказываться услуги в рамках публичного договора.

По меткому замечанию Брагинского М.И.: «По своей природе нормы о публичном договоре являются антиподом тех, которые закрепляют «свободу договоров», потому, что последняя наиболее полно выражает частно-правовые начала, составляющие основу гражданского права». В продолжение данной мысли Михаил Исаакович отмечал: «именно этот интерес (- публичный) подталкивает государство ко «вмешательству в частные дела»... на первый план выступает... цель – защиты слабой стороны. Имеется в виду, что в условиях рыночного хозяйства все участники предполагаются занимающими одинаковую в экономическом смысле позицию. В этом случае в силу особенностей соответствующих договорных моделей в нормально насыщенном рынке более сильными являются обычно позиции не того, кто предлагает товары, работы и услуги, а его контрагента – покупателя или заказчика. Иная ситуация складывается в случае, когда потребитель – экономически более слабая сторона, нуждаясь в товарах, работах и услугах, обращается за ними к тому, кто занимает заведомо экономически более сильные позиции на рынке, - к коммерческой организации. Уравнять положение обеих сторон законодатель может только одним путем: создав те односторонние гарантии, которые предоставляет потребителю ст. 426 ГК»¹⁴². Второй причиной, по замечанию Брагинского М.И., по которой возникает необходимость в правовом регулировании публичных договоров, может служить воспроизведение в ней наряду с нормами, посвященными защите потребителей, правил, содержащих положения антимонопольного законодательства, а именно недопущения навязывания контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора, включение в него дискриминирующих

¹⁴² Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. М., 1998. С. 198.

условий, которые ставят контрагента в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами, согласие заключить договор лишь при условии внесения в него положений, касающихся товаров, в которых контрагент (потребитель) не заинтересован, нарушение предусмотренного нормативными актами порядка ценообразования и проч.¹⁴³

По своей сути статья 426 содержит гарантии, которые действуют наряду с законодательством о защите прав потребителей и антимонопольным законодательством.

Брагинский М.И. приходит к выводам о том, что Закон о защите прав потребителей называет потребителем именно гражданина, сама статья 426 ГК РФ оставляет открытым вопрос о том, кто может быть признан потребителем. В частности, из нее не вытекает, может ли выступать в качестве потребителя только гражданин или также юридическое лицо. Что касается норм, именуемых публичным тип (вид) договоров, то в них содержатся разные выводы. Исходя из этого он приходит к выводу, что применение статьи 426 ГК РФ в принципе возможно независимо от того, противостоит ли коммерческой организации в качестве потребителя гражданин или также юридическое лицо.

Также необходимо учитывать разъяснения Президиума ВАС РФ от 05.05.1997 года № 14¹⁴⁴, в которых подчеркивается, что обратиться в суд с иском о понуждении **заключить публичный договор** может только контрагент обязанной стороны, коммерческая организация понуждать потребителя к заключению такого договора не вправе. В тех случаях, когда потребитель пользуется услугами (энергоснабжение, *услуги связи* и т.п.), оказываемыми обязанной стороной, однако от заключения договора отказывается, арбитражные суды должны иметь в виду следующее: **фактическое пользование потребителем услугами** обязанной стороны

¹⁴³ См. там же. С. 200.

¹⁴⁴ Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 05.05.1997 № 14 «Обзор практики разрешения споров, связанных с заключением, изменением и расторжением договоров» // Вестник ВАС РФ. № 7. 1997.

следует считать в соответствии с пунктом 3 статьи 438 Гражданского кодекса Российской Федерации как акцепт абонентом оферты, предложенной стороной, оказывающей услуги (выполняющей работы).

Коллизия между нормами статей 426, 428 и 445 ГК РФ на стадии заключения большинства публичных договоров, особенно тех видов договоров, которые регулируют деятельность естественных монополий, порождает большое количество исков, направленных на урегулирование разногласий по условиям публичных договоров. Суды в большинстве своем идут по пути применения только норм статей 426 и 445 ГК РФ, не применяя нормы договора присоединения – статьи 428 ГК РФ. В теории выделяют важность сохранения условий договора присоединения без права требования изменений условий договоров на стадии заключения, с целью соблюдения публичного характера данной услуги¹⁴⁵.

Важным является вопрос о возможности **внесения изменений в условия договора присоединения** с оператором, занимающим существенное положение. В качестве примера можно привести судебную практику: Истец (ООО «Компания «РТС») настаивал на принятии в своей редакции раздела «Термины и определения, используемые в настоящем договоре». Ответчик (ОАО «ЦентрТелеком»¹⁴⁶) возражал против удовлетворения иска, ссылаясь на публичность договора, равные условия для всех присоединившихся операторов связи, а также недоказанность факта надлежащего присоединения сетей истца к сетям ответчика. При этом истец полагал, что применение иных диспозитивных норм при заключении данного публичного договора не противоречило действующему законодательству и стороны могут предусмотреть разный порядок исполнения обязательств, не противоречащий опубликованным ответчиком условиям присоединения. Судом было отказано истцу в удовлетворении кассационной жалобы на

¹⁴⁵ Костикова С.Н. Публичный договор как институт гражданского права: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03, Москва, 2007.

¹⁴⁶ ОАО «ЦентрТелеком» в соответствии с приказом Федеральной службы по надзору в сфере связи от 21.10.2005 N 39 включено в реестр операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования.

основании того, что Ответчик, как существенный оператор, обязан устанавливать равные условия присоединения сетей электросвязи и пропуска трафика для операторов связи, оказывающих аналогичные услуги (Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского Округа от 19 августа 2010 г. по делу № А82-16259/2009).

Порядок расторжения договора присоединения и взаимодействия сетей электросвязи регулируются пп. 42-43 Правил:

Прекращение оказания услуг присоединения и взаимодействие сетей электросвязи осуществляются со дня прекращения действия договора о присоединении.

Договор о присоединении, одной из сторон которого является оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, может быть досрочно расторгнут в одностороннем порядке этим оператором в случае аннулирования либо прекращения действия лицензии, наличие которой являлось обязательным условием заключения договора о присоединении, хотя бы у одного из операторов связи, являющихся сторонами договора о присоединении.

Государственное регулирование цен на вышеназванные услуги осуществляется Постановлением Правительства РФ от 19.10.2005 № 627 «О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования».

Согласно п. 2 данного Постановления Правительства РФ, государственное **регулирование цен на услуги присоединения** и услуги по пропуску трафика, оказываемые оператором связи, осуществляется на основе следующих принципов:

а) обеспечение недискриминационных условий при присоединении сетей связи и их взаимодействии;

б) обеспечение эффективной и добросовестной конкуренции на рынке услуг связи;

в) обеспечение баланса экономических интересов между взаимодействующими операторами связи;

г) создание экономических стимулов, обеспечивающих повышение эффективности деятельности операторов связи;

д) повышение инвестиционной привлекательности отрасли связи.

Государственное регулирование цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика осуществляет Федеральное агентство связи путем установления предельных (максимальных и (или) минимальных) цен (далее - предельные цены) на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика.

Предельная цена на услугу присоединения включает в себя предельную цену организации точки присоединения.

В соответствии с п. 11 вышеуказанного Постановления Правительства, при определении предельной цены организации точки присоединения учитываются:

а) расходы оператора связи, оказывающего услугу присоединения, на согласование проектно-сметной документации, необходимой оператору связи, обратившемуся с предложением о заключении договора о присоединении сетей электросвязи;

б) расходы на монтаж и наладку средств связи, образующих точку присоединения, не относимые в соответствии с учетной политикой оператора связи на стоимость средств связи, образующих точку присоединения;

в) расходы на осуществление присоединения сети связи;

г) налоги, а также другие обязательные платежи и сборы, взимаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и относимые на деятельность по организации точки присоединения.

При определении цены на услугу присоединения единицей тарификации является одна точка присоединения.

При определении предельных цен на услуги по пропуску трафика учитываются:

а) расходы, связанные с эксплуатацией части сети электросвязи оператора связи, используемой при оказании соответствующих услуг по пропуску трафика, включающие в себя:

расходы по обычным видам деятельности, за исключением начисленной амортизации;

операционные расходы, связанные с оплатой услуг, оказываемых кредитными организациями;

налоги, а также другие обязательные платежи и сборы, взимаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации и относимые на деятельность по оказанию услуг по пропуску трафика;

б) суммы начисленной амортизации;

в) нормативная прибыль, определяемая исходя из стоимости капитала, используемого при оказании услуг по пропуску трафика, и нормы прибыли (рентабельности) от указанного капитала.

Данными нормами правовое регулирование присоединения и услуг по взаимодействию и пропуску трафика в Российской Федерации ограничивается.

Никаких дополнительных моделей договорного регулирования действующим законодательством не предусмотрено.

Основной блок нерешенных вопросов, на данный момент, в законодательстве касается **договорных отношений с виртуальными операторами подвижной радиотелефонной связи.**

Основываясь на анализе зарубежного законодательства и автор выделяет следующие существенные условия контрактов виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи с базовыми операторами:

- *Условие о размещении оборудования.* В договорах должно содержаться условие о том, чье оборудование применяется – оборудование базового оператора или виртуального оператора. В зависимости от этого условия ответственность за надлежащее исполнение обязательств будет лежать на одной из сторон договора; в частности, ответственность за ущерб,

причиненный ненадлежащей эксплуатацией оборудования, будет нести сторона, в помещении которой данное оборудование находится, если не будет установлено, что ущерб причинен по вине второй стороны.

- *Условие о праве на фирменное наименование и иные авторские права*, которое является одним из ключевых условий в деятельности виртуальных операторов подвижной радиотелефонной сети, так как формирование собственного бренда и маркетинговой политики является основой деятельности виртуальных операторов с целью привлечения наибольшего количества клиентов.

- *Условие об эксклюзивности* с целью сохранения возможности виртуальных операторов расторгнуть договор и перейти к иному базовому оператору на более выгодные коммерческие условия.

- *Продвигаемые услуги*: положения договора должны применяться в отношении услуг, которые виртуальный оператор в состоянии обеспечить и развивать. Благодаря дополнительным новым сервисам в мобильной связи операторы извлекают большую часть прибыли. Так по оценкам компании ОАО «МегаФон» на данный момент прибыль от оказания услуг мобильной голосовой связи составляет около 10-15% прибыли компании. Однако важным является отсутствие конфликта интересов между базовым оператором мобильной связи и виртуальным оператором в том случае, если они оказывают идентичные услуги на рынке. По оценкам экспертов это является проблемой развития виртуальных операторов во многих странах на данный момент, потому что операторы, владеющими развёрнутыми сетями сами оказывают услуги связи конечным потребителям¹⁴⁷. В других странах, например в США, где зародился институт виртуального оператора, компании, владеющие сетями и занимающиеся их обслуживанием, стараются наиболее полно использовать свои мощности либо которые строят свои сети

¹⁴⁷ Rhys Williams and Graeme Maguire, "Capacity Agreements"- From Microwaves to MVNOs in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. pp. 674-675.

только с целью предоставления их в аренду, идут на сотрудничество на активное сотрудничество с виртуальными операторами.

- *Условие о работе с клиентами и биллинге* - соглашение с базовым оператором фиксирует, кто взаимодействует с клиентами по техническим вопросам и кто выставляет счета.

- *Схема присоединения*, которая необходима для гарантии прав сторон данного соглашения, в схеме должны быть обозначены все точки присоединения. Данное условие также является одним из основных.

- *Технические требования* фиксируют, сколько звонков может быть прервано по техническим причинам; также в технические стандарты обычно включается руководство по эксплуатации, разработанное сторонами.

- *Условие о стоимости услуги*. Виртуальный оператор самостоятельно оказывает услуги и самостоятельно определяет ценообразование на услуги, оказываемые им, однако в основе его ценообразования лежит стоимость услуг базового мобильного оператора, на сетях которого оказывается услуга виртуального оператора потребителям; также стоимость услуг должна соответствовать требованиям законодательства о защите конкуренции.

Также представляется целесообразным взять за основу принципы, заложенные в Постановлении Правительства РФ от 19.10.2005 № 627 «О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования» не только в том случае, если услугу по пропуску трафика оказывает существенный оператор, но также и иные операторы связи, это позволит простимулировать появление большего количества виртуальных операторов, которые смогут предлагать более обширный спектр цен на их услуги, что благоприятно скажется на развитии конкуренции на рынке мобильной связи.

3.4. Правовое регулирование отношений оператор – абонент

Условия, на которых оказываются услуги связи гражданам операторами связи, закреплены в ст. 45 Закона о связи, а именно:

- Договор об оказании услуг связи, заключаемый с гражданами, является публичным договором. Условия такого договора должны соответствовать правилам оказания услуг связи.

- Во всех случаях замены абонентского номера оператор связи обязан известить абонента и сообщить ему новый абонентский номер не менее чем за шестьдесят дней, если необходимость замены не была вызвана непредвиденными или чрезвычайными обстоятельствами.

- Оператор связи без согласия в письменной форме абонента не вправе изменять схему включения его оконечного оборудования, работающего на отдельной абонентской линии.

- Абонент вправе требовать переключения абонентского номера, а оператор связи при наличии технической возможности обязан переключить абонентский номер на абонентскую линию в помещении, расположенном по другому адресу и находящемся во владении данного абонента. Переключение абонентского номера является дополнительной услугой.

- В случае прекращения у абонента права владения и пользования помещением, в котором установлено оконечное оборудование, договор об оказании услуг связи с абонентом прекращается.

- При этом оператор связи, с которым прекращается договор об оказании услуг связи, по требованию нового владельца телефонизированного помещения в течение тридцати дней обязан заключить с ним договор об оказании услуг связи. В случае, если в телефонизированном помещении остались проживать члены семьи абонента, договор об оказании услуг связи переоформляется на одного из них в соответствии с правилами оказания услуг связи.

Как было сказано ранее понятие публичного договора раскрывается в п. 1 ст. 426 Гражданского кодекса, в соответствии с которым: «публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении *каждого, кто к ней обратится* (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, *услуги связи*, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.)».

В соответствии с п. 2 ст. 62 Закона о связи, защита прав пользователей услугами связи при оказании услуг электросвязи и почтовой связи, гарантии получения этих услуг связи надлежащего качества, право на получение необходимой и достоверной информации об услугах связи и об операторах связи, основания, размер и порядок возмещения ущерба в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, возникающих из договора об оказании услуг связи, а также механизм реализации прав пользователей услугами связи определяется настоящим Федеральным законом, гражданским законодательством, законодательством Российской Федерации о защите прав потребителей и издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Операторы связи обязаны обеспечить соблюдение тайны связи.

Сведения о передаваемых по сетям электросвязи и сетям почтовой связи сообщениях, о почтовых отправлениях и почтовых переводах денежных средств, а также сами эти сообщения, почтовые отправления и переводимые денежные средства могут выдаваться только отправителям и получателям или их уполномоченным представителям, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Важным моментом, на котором необходимо остановиться, говоря об оказании услуг абонентам/пользователям является оказание универсальных услуг связи.

В соответствии с п. 30 ст. 2 Закона о связи: «универсальные услуги связи - услуги связи, оказание которых любому пользователю услугами связи на всей территории Российской Федерации в заданный срок, с установленным качеством и по доступной цене является обязательным для операторов универсального обслуживания».

К универсальным услугам связи в соответствии с настоящим Федеральным законом относятся оказываемые с использованием средств коллективного доступа или точек доступа (п. 1 ст. 57 Закона о связи):

- услуги телефонной связи с использованием таксофонов, многофункциональных устройств, информационных киосков (инфоматов) и аналогичных устройств;

- услуги по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" с использованием средств коллективного доступа;

- услуги по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" с использованием точек доступа.

Принципы оказания универсальных услуг связи (п. 2 ст. 57 Закона о связи):

- время, в течение которого пользователь услугами связи достигает средства коллективного доступа для оказания услуг телефонной связи без использования транспортного средства, не должно превышать один час;

- в каждом поселении должно быть установлено не менее чем одно средство коллективного доступа для оказания услуг телефонной связи с обеспечением бесплатного доступа к экстренным оперативным службам;

- в поселениях с населением не менее чем пятьсот человек должно быть установлено не менее чем одно средство коллективного доступа для оказания услуг по передаче данных и предоставлению доступа к информационно-

телекоммуникационной сети "Интернет" без использования пользовательского оборудования абонента;

- в населенных пунктах с населением от двухсот пятидесяти до пятисот человек, в которых установлено средство коллективного доступа для оказания услуг телефонной связи, должна быть установлена не менее чем одна точка доступа;

- точка доступа с учетом положений настоящей статьи должна подключаться с использованием волоконно-оптической линии связи и обеспечивать возможность передачи данных на пользовательское оборудование со скоростью не менее чем десять мегабит в секунду.

Федеральный орган исполнительной власти в области связи определяет населенные пункты, в которых устанавливаемые точки доступа могут подключаться с использованием иных линий связи, кроме волоконно-оптических.

Правовое регулирование универсальных услуг связи осуществляется в соответствии с главой 8 Закона о связи; Постановлением Правительства РФ от 21.04.2005 N 241 "О мерах по организации оказания универсальных услуг связи" (ред. от 31.07.2014, далее – Постановление Правительства № 241); Постановлением Правительства РФ от 21.04.2005 N 242 "Об утверждении Правил государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи".

Среди правил оказания универсальных услуг, регламентированных Постановлением Правительства № 241, можно выделить следующие:

- Деятельность оператора универсального обслуживания по оказанию универсальных услуг телефонной связи с использованием таксофонов должна обеспечивать предоставление пользователю универсальными услугами связи: местных телефонных соединений для передачи голосовой информации по сети фиксированной телефонной связи; доступа к услугам связи, оказываемым другим оператором связи в сети связи общего

пользования; доступа к системе информационно-справочного обслуживания; возможности бесплатного круглосуточного вызова экстренных оперативных служб.

- Деятельность оператора универсального обслуживания по оказанию универсальных услуг связи по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа должна обеспечивать предоставление пользователю универсальными услугами связи: возможности передачи сообщений электронной почтой; доступа к информации с использованием инфокоммуникационных технологий со скоростью не менее 33 Кбит/с, а с 1 июля 2008 г. - не менее 256 Кбит/с.

- Оказание универсальных услуг связи по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа осуществляется оператором универсального обслуживания после проведения идентификации пользователей. Идентификация пользователя осуществляется оператором универсального обслуживания путем установления фамилии, имени, отчества (при наличии) пользователя, подтверждаемых документом, удостоверяющим личность. Это нововведение, которое на данный момент активно обсуждается обществом. Представляется, что предоставление данных документа, удостоверяющего личность, излишне. Данному положению корреспондирует обязанность оператора связи хранить сведения о пользователях (фамилия, имя, отчество (при наличии), реквизиты основного документа, удостоверяющего личность), которым были оказаны универсальные услуги связи по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа, а также об объеме и времени оказания им услуг связи не менее 6 месяцев.

- Оператор универсального обслуживания устанавливает таксофоны, используемые для оказания универсальных услуг связи, в местах, определенных договором об условиях оказания универсальных услуг связи, с

учетом необходимости обеспечения круглосуточного свободного доступа пользователей универсальными услугами связи к таксофонам.

Также оператор универсального обслуживания обязан (пп. 6-7):

- обеспечить пользователям универсальными услугами связи свободный доступ в помещение пункта коллективного доступа;

- установить режим работы пункта коллективного доступа не менее 5 дней в неделю и не менее 8 часов в сутки. При этом один из таких дней должен приходиться на субботу или воскресенье. Время работы пункта коллективного доступа должно определяться с учетом предложений органов местного самоуправления;

- обеспечить в каждом пункте коллективного доступа возможность одновременного оказания универсальных услуг не менее чем 2 пользователям.

- создавать условия для беспрепятственного доступа инвалидов к местам оказания универсальных услуг связи (таксофонам, пунктам коллективного доступа).

Оператор универсального обслуживания, оказывающий универсальные услуги телефонной связи с использованием таксофонов, обязан осуществлять информирование пользователей универсальными услугами связи о номерах из ресурса нумерации, присвоенных таксофонам, предназначенным для оказания универсальных услуг телефонной связи (п. 8).

Оказание иных услуг связи абонентам/пользователем осуществляется на основании следующих нормативных правовых актов:

- Постановление Правительства РФ от 18.05.2005 N 310 "Об утверждении Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи".

- Постановление Правительства РФ от 25.05.2005 N 328 "Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи".

• Постановление Правительства РФ от 10.09.2007 N 575 "Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи".

Обращаясь к вопросу защиты прав данных субъектов в **Европейском союзе**, можно отметить следующее.

Во-первых, некоторые телекоммуникационные услуги стали аналогичны коммунальным услугам таким как газ, электричество, вода, так как данные услуги стали важными для потребителей и считается, что они должны иметь наравне с этими услугами также обязательный доступ к услугам в сфере связи. В ЕС Директива универсального обслуживания (Universal Service Directive) обеспечивает предоставление универсального обслуживания, а именно доступ к базовой телефонии каждому.

В Великобритании, например, Приказ об универсальных услугах (Universal Service Order)¹⁴⁸ устанавливает минимальные требования для универсальных услуг и имплементирует их с помощью Генеральных соглашений (General Conditions) и с помощью специфических требований к отдельным операторам, оказывающим такие услуги в географически определенных регионах (таким как BT и Kingston), обязательства ограничиваются фиксированной голосовой телефонией. Хотя Европейская комиссия рассмотрела возможность расширения этих услуг до широкополостного доступа и услуги мобильной связи, однако в ноябре 2011 года они пришли к выводу о том, что в этом нет необходимости на данном этапе¹⁴⁹.

Вторая причина, почему существуют специальные меры по защите прав потребителей в сфере телекоммуникаций: после того как монополия была ликвидирована на рынке телекоммуникаций, этот сектор стал регулироваться с целью обеспечения конкурентного рынка. В полностью конкурентном рынке можно было бы утверждать, что не было бы никакой необходимости в правилах о защите потребителей по конкретным секторам, поскольку

¹⁴⁸ Electronic Communications (Universal Service) Order 2003. SI 2003/1904.

¹⁴⁹ European Commission Communication COM(2011) 795.

наличие выбора значит, что в теории недовольный абонент может просто переключиться на другого поставщика, который предлагает лучшие условия обслуживания, а также наличие альтернативных услуг означает, что каждый поставщик связи должен следить за услугами конкурентов и что его абоненты остаются довольны оказанными им услугами¹⁵⁰. Однако такую модель можно рассматривать только на полностью конкурентном рынке и следует исключить в тех случаях, когда все еще есть операторы с существенным рыночным преимуществом.

Европейская комиссия впервые предложила Директиву универсального обслуживания в 2000 году, так как, по ее мнению, конкуренция продолжала развиваться вполне вероятно, что защита прав потребителей будет становиться все более развитой в странах-участниках Европейского союза и постепенно регулирование защиты прав потребителей не станет столь необходимым. Также одной из основных задач Европейского союза была необходимость расширения универсальных услуг на территории всех государств-членов¹⁵¹.

Директива Универсальных услуг 2002 года включила меры по защите прав потребителей с целью оптимизировать процесс выбора поставщика услуг потребителями¹⁵².

Более подробно взаимоотношения оператор – абонент будут рассмотрены в третьей главе.

Глава 4 Директивы об универсальных услугах содержит несколько способов защиты прав потребителей. Они были пересмотрены в соответствии с Директивой прав граждан (Citizens' Rights Directive)¹⁵³, которые усилили

¹⁵⁰ Elizabeth Newman, "Consumer Protection and Telecommunications", in Walden Ian (ed) telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012. pp. 542-543.

¹⁵¹ European Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, COM(2000) 392 final 2000/0183(COD).

¹⁵² Universal Service Directive, Recital 30.

¹⁵³ Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic

эти положения, особенно в части распространения услуги по использованию сети Интернет.

Основными направлениями защиты прав потребителей в соответствии с вышеуказанной Директивой являются положения о минимальных условиях контрактов, прозрачной информированности, переносимости номеров и тд.

В 2002 году в статье 20 Директивы об универсальных услугах были введены требования о четком наборе минимальных условий договора, которые должны быть включены в контракты на подключение к телефонной сети общего доступа и других услуг, потому что контракты являются важным инструментом для потребителей с целью обеспечения минимального уровня прозрачности информации и правовой безопасности.

Минимальные условия должны в себя включать (в России это существенные условия):

- наименование и адрес поставщика,
- предоставляемые услуги, уровень качества обслуживания, время начала обслуживания (первичное подключение),
- предлагаемые типы технического обслуживания,
- сведения о ценах и тарифах, средства с помощью которых доставляется информация о всех действующих тарифах и изменениях, а также уровне технического обслуживания,
- срок действия договора и условия его продления или прекращения,
- Условия и меры компенсации, которые должны быть применены в случае ненадлежащего оказания услуг,
- методы урегулирования возникающих споров между сторонами договора.

Изменения, внесенные в соответствии с ранее упоминавшийся Директивой прав граждан, усилили гарантии, указанные выше. В частности,

были внесены изменения в статью 20, которая устанавливает более подробные требования к тому, что должно быть включено в описание услуг.

Во-первых, это касается экстренных вызовов, которые должно быть можно сделать любому абоненту.

Во-вторых, описание услуг должно также включать информацию о любых ограничениях доступа к ним. Это включает в себя любые ограничения на пропуск трафика или скорости соединения.

В-третьих, минимальный уровень качества услуг также должен быть соблюден. Это включает в себя время для начального соединения, а также иные параметры, требуемые регулируемыми органами. Такие условия послужили ответом на действия интернет-провайдеров, которые ранее проводили различия между различными типами трафика, поставляемых по сетям, например, чтобы ограничить определенные услуги в часы пик или блокировать определенные услуги, которые могут повлиять на качество обслуживания.

Другая информация, которая требуется в соответствии с измененной статьей 20, включает в себя виды технического обслуживания, предлагаемые при поддержке клиентов услуг и средства поддержки оказываемых услуг и любые ограничения на использование терминального оборудования, которое поддерживается провайдером услуг.

Также контракты должны включать в себя полную информацию о возможностях абонентов о том включать или не включать их персональные данные в телефонный справочник.

Подробная информация о ценах также должна включать в себя информацию о способах оплаты и предполагаемые различия в стоимости в зависимости от способа оплаты.

Положения, требующие от провайдеров услуг связи публиковать информацию о своих услугах, позволяют конечным пользователям и потребителям делать выбор, основанный на полной информированности и обладать информацией о том, что должно быть включено в контракты.

Положения о прозрачности также обеспечивают некоторую защиту для тех конечных пользователей, которые не являются абонентами и не обладают информацией их контрактов. Статья 21 Директивы об универсальных услугах ввела ряд требований о прозрачности, которые отражают требования к информации, предъявляемой в договорах в соответствии со статьей 20.

Последняя редакция статьи 21 определяет более широкий спектр раскрываемой информации, а именно:

- тарифы на номера или услуги при условии доступности цен,
- изменения в доступе к экстренным службам или колл-центрам,
- изменения в условиях, ограничивающих доступ или использование услуг и сервисов,
- процедуры для изменения и формирования трафика и как они могут повлиять на качество обслуживания,
- права абонентов включить свои личные данные в справочники,
- товары и услуги, предназначенные для абонентов с ограниченными возможностями.

Особое значение здесь имеет требование, обязывающее операторов информировать клиентов до заключения контрактов о каких-либо ограничениях в обслуживании, которые могут возникнуть, в том числе ограничения на пропуск трафика и на скорость соединения.

Качество оказываемых услуг. Ассоциация регуляторов (NRA) дала полномочия местным органам требовать изменений в контрактах, тем не менее Европейская комиссия не считает, что такого рода полномочия вмешательства были уместны в условиях конкурентного рынка. В своем обзоре 1999 года¹⁵⁴ Европейская комиссия отметила:

«Хорошее качество услуг скорее всего должно быть предоставлено в результате конкуренции между поставщиками, чем в результате

¹⁵⁴ COM(1999) 539, November 1999.

регулирования, и потребители могут требовать разного качества услуги по разным ценам».

Но, тем не менее, Комиссия пришла к следующим выводам:

«Считается целесообразным поддерживать некоторые резервные мощности для Ассоциации регуляторов с целью принятия мер в случаях провала рынка, в частности, решать вопросы качества услуг от поставщика к потребителю в среде множества сетей, на котором ни один оператор не является единственным поставщиком».

Данная публикация явно применима в связи с ростом потребности в услугах подключения к сети Интернет.

Смена поставщика абонентом.

Возможность сменить поставщика телекоммуникационных услуг является важным аспектом конкурентного рынка, приверженность длительным контрактам может помешать этому. В частности изменения, которые были внесены в Директиву универсального обслуживания с помощью Директивы прав граждан представили изменения в статью 30, в соответствии с которыми были введены ограничения по условиям потребительских контрактов, таким образом, поставщики ECS не могут требовать от абонентов подписывать контракты с первоначальным периодом действия обязательств более чем на 24 месяца, и всегда должны предлагать варианты контрактов с максимальной продолжительностью в 12 месяцев. Кроме того условия прекращения не должны выступать в качестве препятствия против изменения поставщика услуг.

Переносимость номера. Данное средство помогает клиентам оставлять за собой номер телефона, когда они меняют провайдера услуг, впервые было представлено в контексте услуг фиксированной связи в Директиве о нумерации¹⁵⁵, начиная с 1 января 2000 года, хотя техническая возможность была доступна в некоторых случаях и до этого момента. Переносимость

¹⁵⁵ Directive 98/61/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 amending Directive 97/33/EC with regard to operator number portability and carrier pre-selection. OJ L 268/37. 3 October 1998.

номера в Европейском союзе рассматривается как ключевой фактор, способствующий потребителю выбору и эффективной конкуренции, потому что без него абоненты будут испытывать неудобство при смене оператора связи. Тем не менее, смена номеров действует, когда абонент меняет сервисы, оставаясь в том же национальном плане нумерации, то есть является ли это номером для мобильной связи или фиксированной и в одном географически определенном субъекте. Также в связи с внесенными изменениями Директивой о правах граждан, номера должны быть перенесены в кратчайшие сроки с момента поступления заявления от абонента, а именно в течении одного рабочего дня.

Законодательство в области защиты прав потребителей в Российской Федерации идет по пути постепенного совершенствования. Как говорилось ранее, общие нормы о защите прав потребителей содержатся в Законе о защите прав потребителей и специальными нормами Закона о связи.

Например, вопрос возможности смены обслуживающего оператора связи, без смены номера был решен более чем на 10 лет позднее, чем в Европейском Союзе, однако обсуждения велись достаточно длительное время. Трудности были предопределены именно технической сложностью смены номеров. Изменения в Закон о связи, внесенные Федеральным законом от 25.12.2012 N 253-ФЗ, как раз относятся к правовому регулированию переноса номеров. Основные полномочия по учету ресурса нумерации возложены на Федеральное агентство связи. Так деятельность агентства по переносу номеров регулируется Приказом Минкомсвязи России от 02.07.2012 № 167 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по выделению, изъятию, изменению и переоформлению ресурса нумерации"¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Приказ Минкомсвязи России от 02.07.2012 № 167 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по выделению, изъятию,

Заключение

Проведя анализ законодательства Российской Федерации, Европейского союза и основных международных организаций, затрагивающих процесс оказания телекоммуникационных услуг (Международный союз электросвязи, Всемирная торговая организация и Евразийский экономический союз), автор приходит к выводам о том, что в настоящее время происходит унификация нормативных правовых актов в области регулирования, что благотворно сказывается на услугах связи в глобальных масштабах.

С учетом проведенного анализа, автор приходит к выводам, что в законодательстве Российской Федерации в области электросвязи недостаточное внимание уделено основным понятиям и принципам, в связи с чем он приходит к выводу, что необходимо включить целый ряд терминов в Закон о связи и некоторые подзаконные нормативные правовые акты.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Предлагается следующее понятие доступа к оборудованию и (или) услугам операторов связи:

Доступ – предоставление оборудования и (или) услуг иному оператору на определенных условиях, на исключительной или неисключительной основе, с целью оказания услуг связи. Услуги доступа делятся на «активные» и «пассивные»: первый из упомянутых видов услуг включает в себя доступ к передаче сигнала на сетях чужого оператора, второй – доступ к самим сетям и конечным точкам.

Определение понятия «доступ» должно быть включено в перечень терминов статьи 2 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон о связи)¹⁵⁷.

¹⁵⁷ СЗ РФ. 14.07.2003. N 28. ст. 2895.

2. Выделяются следующие условия, которые должны соблюдаться операторами связи при предоставлении доступа к сетям связи общего пользования:

- право доступа не может быть предоставлено к тем техническим средствам, которые уже предоставлены иному контрагенту без согласия последнего;

- обязательность предоставления доступа к техническим интерфейсам, протоколам или иным ключевым технологиям, которые необходимы для совместимости услуг и сетевых виртуальных служб;

- обязательность предоставления специальных услуг, сопутствующих праву доступа, а именно: необходимых для обеспечения совместимости услуг для конечных пользователей, включая сооружения для услуг передачи данных или роуминга для подвижной радиотелефонной связи;

- обязательность обеспечения свободного доступа к системам оперативной поддержки всей системы программного обеспечения, необходимым для обеспечения добросовестной конкуренции в сфере оказания услуг связи;

- взаимодействие сетей или сетевых объектов, а также доступ к сопутствующим услугам.

По мнению автора, следует дополнить Закон о связи статьей 18.1 с закреплением данных условий.

3. Выделяются следующие существенные условия договоров виртуальных операторов подвижной радиотелефонной связи с базовыми операторами:

- *Условие о размещении оборудования.* В договорах должно содержаться условие о том, чье оборудование применяется – оборудование базового оператора или виртуального оператора. В зависимости от этого условия ответственность за надлежащее исполнение обязательств будет лежать на одной из сторон договора; в частности, ответственность за ущерб, причиненный ненадлежащей эксплуатацией оборудования, будет нести

сторона, в помещении которой данное оборудование находится, если не будет установлено, что ущерб причинен по вине второй стороны.

- *Условие о праве на фирменное наименование и иные авторские права*, которое является одним из ключевых условий в деятельности виртуальных операторов подвижной радиотелефонной сети, так как формирование собственного бренда и маркетинговой политики является основой деятельности виртуальных операторов с целью привлечения наибольшего количества клиентов.

- *Условие об эксклюзивности* с целью сохранения возможности виртуальных операторов расторгнуть договор и перейти к иному базовому оператору на более выгодные коммерческие условия.

- *Условие о продвигаемых услугах* - положения договора должны применяться в отношении услуг, которые виртуальный оператор в состоянии обеспечить и развивать.

- *Условие о работе с клиентами и биллинге* - соглашение с базовым оператором фиксирует, кто взаимодействует с клиентами по техническим вопросам и кто выставляет счета.

- *Схема присоединения*, которая необходима для гарантии прав сторон данного соглашения, в схеме должны быть обозначены все точки присоединения. Данное условие также является одним из основных.

- *Технические требования* фиксируют, сколько звонков может быть прервано по техническим причинам; также в технические стандарты обычно включается руководство по эксплуатации, разработанное сторонами.

- *Условие о стоимости услуги*. Виртуальный оператор самостоятельно оказывает услуги и самостоятельно определяет ценообразование на услуги, оказываемые им, однако в основе его ценообразования лежит стоимость услуг базового мобильного оператора, на сетях которого оказывается услуга виртуального оператора потребителям; также стоимость услуг должна соответствовать требованиям законодательства о защите конкуренции.

4. При разработке и внедрении инновационных технологий оператором, занимающим существенное положение в сети связи общего пользования, данный оператор должен иметь право при выработке условий присоединения других сетей электросвязи к его сети формировать ценообразование на основе прогнозируемого спроса и (или) определить процесс изменения ценообразования на основе фактической потребности в оказываемой услуге оператора, нуждающегося в присоединении его сети.

Данное право оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, предопределяется необходимостью стимулирования развития новых технологий, при которых этот оператор сможет развивать новые технологии без опасения присоединения к его сети иных операторов без несения расходов по разработке инновационных технологий.

5. Сделан вывод о том, что принципы, заложенные в Постановлении Правительства РФ от 19.10.2005 № 627 «О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования» должны действовать не только в том случае, когда услугу по пропуску трафика оказывает существенный оператор, но также тогда, когда и иные операторы связи оказывают подобные услуги, что позволит простимулировать появление новых виртуальных операторов, которые смогут предлагать более обширный спектр цен на их услуги, что благоприятно скажется на развитии конкуренции на рынке мобильной связи.

Положения, выносимые на защиту, носящие практический характер:

1. Предлагается расширить круг обязанностей регулирующего органа в сфере связи в России и внести следующие изменения в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 (выделено подчеркиванием):

«5. Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций осуществляет следующие полномочия:

...

5.10.(1). Осуществляет анализ правоприменительной практики операторами связи и иными субъектами на предмет соответствия действующему законодательству в области связи не реже, чем два раза в год, вырабатывает предложения по изменению действующего законодательства на основе проведенного анализа. Анализ осуществляет рабочая группа, состоящая из признанных специалистов в области связи. Результаты анализа должны быть опубликованы и направлены в Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».

2. Необходимо дополнить законодательное определение оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, закрепленное в п. 11 ст. 2 Закона о связи следующим положением (выделено подчеркиванием):

«Оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, – оператор, который вместе с аффилированными лицами обладает в географически определенной зоне нумерации или на всей территории Российской Федерации не менее чем двадцатью пятью процентами монтированной емкости либо имеет возможность осуществлять пропуск не менее чем двадцати пяти процентов трафика, либо оператор, обладающий существенным рыночным преимуществом по иным причинам, о чем может быть сделано сообщение самим оператором и подтверждено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

Библиография**Нормативные правовые акты Российской Федерации¹⁵⁸**

1. Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 04.08.2014. N 31. ст. 4398.
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // СЗ РФ. 29.01.1996. N 5. ст. 410.
3. Федеральный закон «О связи» от 07.07.2003 N 126-ФЗ // СЗ РФ. 14.07.2003. N 28. ст. 2895.
4. Федеральный закон от 26.07.2008 № 30 «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 31.07.2006. N 31 (ч. 1). ст. 3434.
5. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» // РГ. N 165. 29.07.2006.
6. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» // РГ. N 32. 08.02.1992.
7. Закон РФ от 07.02.1992 N 2300-1 «О защите прав потребителей» // СЗ РФ. 15.01.1996. N 3. ст. 140.
8. Постановление Правительства РФ от 01.02.2000 № 88 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области распределения, использования и защиты орбитально-частотного ресурса Российской Федерации и положения о государственном регулировании допуска и использования иностранных систем спутниковой связи и вещания в информационном (телекоммуникационном) пространстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 07.02.2000. № 6. ст. 768.

¹⁵⁸ По состоянию на 19.06.2016

9. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 N 320 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи" (ред. от 23.01.2014) // СЗ РФ. 05.07.2004. N 27. ст. 2783.

10. Постановление Правительства РФ от 13.07.2004 N 350 "Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации" // СЗ РФ. 19.07.2004. N 29. ст. 3056.

11. Постановление Правительства РФ от 18 февраля 2005 г. N 87 "Об утверждении перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий" // СЗ РФ. 28.02.2005. N 9. ст. 719.

12. Постановление Правительства РФ от 28.03.2005 N 161 "Об утверждении Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия" // СЗ РФ. 04.04.2005. N 14. ст. 1243.

13. Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 N 241 "О мерах по организации оказания универсальных услуг связи" // СЗ РФ. 25.04.2005. N 17. ст. 1572. РГ. N 87. 27.04.2005.

14. Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 N 242 "Об утверждении Правил государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи" // СЗ РФ. 25.04.2005. N 17. ст. 1573.

15. Постановление Правительства РФ от 18.05.2005 N 310 "Об утверждении Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи" // СЗ РФ. 23.05.2005. N 21. ст. 2030.

16. Постановление Правительства РФ от 25.05.2005 N 328 "Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи" // СЗ РФ. 30.05.2005. N 22. ст. 2133.

17. Постановление Правительства РФ от 19.10.2005 N 627 "О государственном регулировании цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное

положение в сети связи общего пользования" // СЗ РФ. 31.10.2005. N 44. ст. 4553.

18. Постановление Правительства РФ от 10.09.2007 N 575 "Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи" // СЗ РФ. 17.09.2007. N 38. ст. 4552.

19. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 N 418 "О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации" // СЗ РФ, 09.06.2008, N 23, ст. 2708.

20. Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 N 228 "О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций" (вместе с "Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций") // СЗ РФ. 23.03.2009. N 12. ст. 1431.

21. Приказ Мининформсвязи России от 08.08.2005 N 97 "Об утверждении требований к построению телефонной сети связи общего пользования" (Зарегистрировано в Минюсте России 18.08.2005 N 6916, ред. от 06.12.2012) Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. N 34. 22.08.2005.

22. Приказ Мининформсвязи России от 08.08.2005 N 98 "Об утверждении Требований к порядку пропуска трафика в телефонной сети связи общего пользования" (Зарегистрировано в Минюсте России 18.08.2005 N 6917, ред. от 01.11.2013) // РГ. N 186. 24.08.2005.

23. Приказ Минкомсвязи РФ от 29.12.2008 N 116 "Об утверждении Требований к оказанию услуг подвижной радиотелефонной связи при использовании бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 13.03.2009 N 13510) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. N 13. 30.03.2009.

24. Приказ Минкомсвязи России от 07.04.2009 N 51 "Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной

службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций" // РГ. N 104. 10.06.2009.

25. Приказ Минкомсвязи России от 30.08.2011 N 215 "О мерах по дальнейшей реализации бизнес-модели виртуальных сетей подвижной радиотелефонной связи, в части использования ресурса нумерации" // РГ. N 219. 30.09.2011.

26. Приказ Минкомсвязи России от 02.07.2012 N 167 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства связи по предоставлению государственной услуги по выделению, изъятию, изменению и переоформлению ресурса нумерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. N 9. 04.03.2013.

Зарубежные нормативные правовые акты

27. Advocate-General in Italy v Commission. 1985. 2 CMLR 368. 373.

28. Agreement, Establishing the World Trade Organization with Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes and Trade Policy Review Mechanism. Marrakesh. 15 April 1994.

29. Case C-277/07, Commission v Poland, 13 November 2008.

30. COM(1999) 539. November 1999.

31. Commission Communication, "Towards a new framework for Electronic Communications infrastructure and associated services: The 1999 Communications Review". COM 1999. 10 November 1999.

32. Commission Directive 88/301/EEC of 16 May 1988 on competition in the markets in telecommunications terminal equipment.

33. Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services. OJ C 165/6. 11 July 2002.

34. Commission guidelines on the assessment of SMO, 11 July 2002. OJ C 165/6.
35. Commission Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. OJ C 372/5. 9 December 1997.
36. Commission Recommendation (2007/879/EC) of 17 December 2007. OJ L 344/65. 28 December 2007.
37. Commission Recommendation 2003/311/EC of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector. OJ L 114 8 of May 2003.
38. Communications Act 2003 UK.
39. Communications White Paper, 2000. A New Future for Communications (CMD 5010).
40. Constitution and Convention of the ITU. Geneva. 22 December 1992.
41. Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities (Access Directive). Official Journal L 108/7. 24 April 2002.
42. Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services (Authorisation Directive), OJ L 108, 24.4.2002.
43. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). OJ L 108/33. 24 April 2002.
44. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive). OJ L 108. 24 April 2002.
45. Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation

(EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws. OJ L 337. 18.12.2009.

46. Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services.

47. Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services. OJ L 337. 18.12.2009.

48. Directive 97/13/EC on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services. OJ L 117/15. 7 May 1997 (the Licensing Directive).

49. Directive 97/33/EC of the European Parliament and the Council on interconnection in telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through the application of the principles of the open network provision (ONP). OJ L 199/31. 26 July 1997 (the Interconnection Directive).

50. Directive 98/61/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1998 amending Directive 97/33/EC with regard to operator number portability and carrier pre-selection. OJ L 268/37. 3 October 1998.

51. Electronic Communications (Universal Service) Order 2003. SI 2003/1904.

52. European Commission Communication COM(2011) 795.

53. European Commission press release IP/06/97. Brussels. 31 January 2006.

54. European Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, COM(2000) 392 final 2000/0183(COD).

55. Financial Services Authority Press Release: “Telecoms lending – firms must remain vigilant” // FSA/PN/153/2000. 7 December 2000.
56. General Agreement on Tariffs and Trade, GATT.
57. General Agreement on Trade in Services, GATS.
58. Telecom Corporation of NZ LTD v Clear Communications LTD (1992) 4 NZBLC.
59. Telecommunication Act 1984.
60. Telecommunications (Interconnection) Regulations UK 1997.
61. Telecommunications Act 1984 UK.
62. Telecommunications Act of 1996 US.
63. UK Access Guidelines. ‘Imposing Access Obligations under the new EU Directives’. OfTel statement of 13 September 2002.
64. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014).

Судебная практика

65. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 05.05.1997 № 14 «Обзор практики разрешения споров, связанных с заключением, изменением и расторжением договоров» // Вестник ВАС РФ. № 7. 1997.
66. Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2009 г. N 851-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ефременко Александра Александровича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 29 Федерального закона "О связи". СПС «Консультант Плюс».
67. Постановление Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского Округа от 19 августа 2010 г. по делу № А82-16259/2009. СПС «Консультант Плюс».

68. Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского Округа от 19 января 2011 г. по делу N А40-3957/10-122-55. СПС «Консультант Плюс».

69. Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского Округа от 30 декабря 2009 г. по делу N А40-47178/09-79-299. СПС «Консультант Плюс».

Исследования и учебные пособия

70. Альберто Эймлер. Экономический кризис: новые проблемы для реформ регулирования и конкуренции? // Материалы Международной конференции по конкуренции. Пленарное заседание «Проблемы развития конкуренции в странах БРИК и задачи их антимонопольных ведомств». 1 сентября 2009 года.

71. Асосков А.В. Право, применимое к договорным обязательствам: европейская реформа и российское международное частное право // Вестник гражданского права. 2009. № 2.

72. Барков А.В. Видовое многообразие договоров оказания социальных услуг в системе гражданско-правовых договоров // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2012. № 8 (27).

73. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: Общие положения. М., 1998.

74. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья: договоры о выполнении работ и оказании услуг. / М.: Статус. 2002.

75. Вайпан В.А. Правовой режим оказания услуг связи Skype на территории Российской Федерации // Право и экономика, 2012. N 4.

76. Велихова Е.Я. Антимонопольное регулирование межоператорских отношений в сфере телекоммуникаций на примере опыта Европейского союза // Законодательство. 2016. № 5.

77. Велихова Е.Я. Правовое регулирование межоператорских отношений в сфере телекоммуникаций в Российской Федерации: опыт и тенденции развития // Предпринимательское право. 2013. № 1.
78. Велихова Е.Я. Регулирующие органы в сфере телекоммуникаций и их воздействие на телекоммуникационные отношения в Российской Федерации и зарубежных странах // Право и экономика. 2016. № 2.
79. Волков Ю.В. Основы телекоммуникационного права: учебное пособие / Екатеринбург, 2011.
80. Воронцова С.В., Золотарева А.Ю. Сохранение банковской тайны и новые электронные технологии // Налоги. 2010. N 22.
81. Губин Е.П., Молотников А.Е., Янковский Р.М. К вопросу о возможности обращения на денежные средства, находящиеся на лицевых счетах абонентов сотовой связи // Право и экономика. 2010. №9.
82. Егикян С. MVNO в мире. Конъюнктура. // Газета "Коммерсантъ". №152 (4452). 20.08.2010.
83. Иванов И. SMS и право // ЭЖ-Юрист. 2010. N 22.
84. Кабалкин А.Ю. Проблемы гражданско-правового регулирования в сфере обслуживания. М., 1974.
85. Козырин А.Н. Международные договоры и национальное законодательство в правовом механизме Таможенного союза ЕврАзЭС // Реформы и право. 2013. N 2.
86. Козырин А.Н. Организационно-правовые основы таможенного регулирования в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Реформы и право. 2012. N 1.
87. Комментарий к части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации (поглавный) / Г.Е. Авилов, К.В. Всеволожский, В.О. Калятин и др.; под ред. А.Л. Маковского. М., 2008.
88. Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Федеральному закону "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (постатейный). М., 2007.

89. Коршунов С.А. Косвенный государственный контроль деятельности местного самоуправления (на примере Республики Татарстан) // Журнал российского права. 2006. № 9.

90. Лебедев В.М., Воронкова Е.Р., Мельникова В.Г. Современное трудовое право (опыт трудового правового компаративизма). Книга первая / под ред. В.М. Лебедева. М., 2007.

91. Пащенко А.В., Хрешкова В.В. Таможенно-тарифные правоотношения в Таможенном союзе ЕврАзЭС // Реформы и право. 2012. N 1.

92. Рассолов И.М. Право и Интернет. Теоретические проблемы. 2-е изд., доп. М., 2009.

93. Санникова Л.В. Обязательства об оказании услуг в российском гражданском праве. М., 2007.

94. Санникова Л.В. Услуги в гражданском праве России. М., 2006.

95. Степанов Д.И. Услуги как объект гражданских прав. М., 2005.

96. Хейфец Б.А. Российский бизнес в странах ЕврАзЭС. Модернизационный аспект. М., 2011.

97. Чуфрин Г.И. Очерки евразийской интеграции. М., 2013.

98. Янковский Р.М., Гулиева Е.Я. Интеграция российской инфраструктуры связи в европейский и мировой телекоммуникационные комплексы: проблемы и перспективы // Сборник Актуальные проблемы предпринимательского права. Вып. II., Стартап Инфра-М. 2012.

Зарубежные исследования и учебные пособия

99. Beesley ME. and Laidlaw B. The British Telecom/Mercury interconnect determination% an exposition and commentary, in Beesley ME. Privatisation, Regulation and Deregulation. 2nd edn. Routledge. 1997.

100. Coates K. “Regulating the telecommunications sector: Substituting practical cooperation for the risks of completion, in McCrudden (ed), Regulation and Deregulation. Oxford, Clarendon Press. 1998.

101. Edward Pitt and Vincent Smith, “competition Law in Telecommunications”. In Walden Ian (ed) Telecommunications Law and regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012.

102. Eg Cases C-241 and 242/91, RTE v Magil [1995] 4 CMLR 718.

103. Elizabeth Newman, “Consumer Protection and Telecommunications”, in Walden Ian (ed) telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012.

104. Guidance on the Commission’s enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings. OJ C 45/7. 24 February 2009.

105. Ian Walden, “International Regulatory Law”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012.

106. Ian Walden, “Telecommunications Law and Regulation: An Introduction”, in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012.

107. Insight Research. The 2012 Telecommunications Industry Review: An Anthology of Market Facts and Forecasts. January 2012.

108. International Convention on Telecommunications. Atlantic City. 2 October 1947.

109. Lyall, F, and Larsen, PB, Space Law: A Treatise. Farnham: Ashgate. 2009.

110. MCI Communications v AT&T , 708 F 2d 1081 (7th Cir 1983), 464 US 891 (1983);

111. MVNO’s – Key Legal Issues // CoffeyGraham.

112. Ofcom, The International Communications Market Report. 2010.

113. Oftel's market review guidelines: criteria for the assessment of significant market power, 5 August 2002, London: Director General of Telecommunications.
114. Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office. OJ L 337. 18.12.2009.
115. Rhys Williams and Graeme Maguire, "Capacity Agreements"- From Microwaves to MVNOs", in Walden Ian (ed) Telecommunications Law and Regulation 4th Edition. Oxford, University Press. 2012.
116. Shapiro S. and Varian H. Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy // Harvard Business School Press. Harvard. 1999.
117. Sherman L. "Wildly Enthusiastic" about the first multilateral agreement on trade in telecommunications services// Federal Communications Law Journal. 1999. N 5(1)1.
118. Società Italiana Vetro SpA, Fabbrica Pisana SpA and PPG Vernante Pennitalia SpA v Commission of the European Communities [1992] ECR II-1403.
119. Spector, PL. The World Trade Organization Agreement on Telecommunications // The International Lawyer. 1988. 32(2) Summer.
120. Stuurman C. Legal aspects of standardization and certification of information technology and telecommunications: an overview, in Amongst Friends in Computers and Law // Computer/Law Series. Netherlands. N 8. 1990.
121. Note by Chairman. S/GBT/W/2/Rev.1. 16 January 1997.
122. Note by Chairman. S/GBT/W/3. 3 February 1997.
123. Case C-7/97 Oscar Bronner GmbH & Co KG v Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co KG and Others [1998] ECR I-7791.
124. Commission Press Release IP/06/97 of 31 January 2006 re Spain.
125. Ofcom, The Communications Market – Interim Report, February 2006.

126. Волков Ю.В. Субъекты телекоммуникационного права: дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.14, Екатеринбург, 2007.

127. Григорьева, К. В. Пути совершенствования правового регулирования международной торговли телекоммуникационными услугами: автореф. дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03, Москва, 2005.

128. Костина К.В. Гражданско-правовые средства охраны прав потребителей услуг подвижной радиотелефонной связи: автореф. дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03 Казань, 2013.

129. Костикова С.Н. Публичный договор как институт гражданского права: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.03, Москва, 2007.

130. Прищепа С.Ю. Гражданско-правовое регулирование в сфере связи; автореф. дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03, Краснодар, 2005.

131. Шаблова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование отношений возмездного оказания услуг: автореф. дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.03, Екатеринбург, 2003.

132. Юшкевич, А.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности по оказанию услуг связи: автореферат дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.03, Екатеринбург, 2008.

Справочные издания

133. Современный экономический словарь. 5-ое изд., перераб. и доп./ под ред. Райзберга Б.А., Лозовского Л.Ш., Стародубцевой Е.Б. М., 2006.

134. Толковый словарь русского языка. Т. 4 / Под ред. Н.Д. Ушакова. М., 1939.

Электронные ресурсы¹⁵⁹

¹⁵⁹ По состоянию на 19.06.2016

135. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>
136. Официальный сайт Ofcom. URL: <http://www.ofcom.org.uk/>
137. Официальный сайт Европейского института по телекоммуникационным стандартам (European Telecommunications Standards Institute). URL: <http://www.etsi.org/>
138. Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций России. URL: www.minsvyaz.ru
139. Официальный сайт управления по добросовестной торговле (Office of fair trading). URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/office-of-fair-trading>
140. Официальный сайт Федеральной коммуникационной комиссии (Federal Communications Commission). URL: <http://www.fcc.gov/>
141. Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций. URL: <http://rkn.gov.ru/>
142. Сайт Всемирной торговой организации (The World Trade Organization). URL: <http://www.wto.org>