

Раздел 6.

Роль и задачи регулирования телекоммуникаций в условиях рынка

Демонополизация сферы телекоммуникаций вызывает необходимость создания новой формы организации телекоммуникационного рынка. Важным моментом при этом становится институт регулирования. Регулятор (регуляторный орган) - это правительственное агентство, независимый институт или назначенный правительством официальный ответственный за координацию работы всего или части телекоммуникационного рынка страны. Необходимость регулирования либерализованного рынка вызвана следующим:

- целесообразно создать благоприятные условия выхода на рынок новых операторов, регламентировать их взаимоотношения с уже существующими операторами, предотвращать злоупотребления и махинации, поддерживать деятельность телекоммуникационного рынка на основах свободной конкуренции;

- необходимо предотвращать антиконкурентное поведение существующих на рынке операторов, возможное, в частности, путем завышения цен за взаимосоединения с их сетями сетей новых операторов;

- необходимо регулировать цены для обеспечения операторам гарантированного дохода, достаточного для финансирования текущих эксплуатационных расходов и новых инвестиций;

- целесообразно регулировать нормы прибыли операторов с монопольной или доминирующей позицией на рынке для предотвращения получения ими чрезмерных доходов;

- требуется повышать эффективность телекоммуникационного рынка путем установления оптимального соотношения используемых операторами ресурсов, их минимизации, справедливого перераспределения преимуществ между потребителями и операторами, переквалификации тарифов;

- необходимо решать задачи всеобщего доступа (universal access) и всеобщего обслуживания (universal service) для расширения и поддержки доступности телекоммуникационных услуг для общественности, обеспечения всеми видами правительственной, социальной, образовательной, медицинской информации,

электронной коммерции с целью стимулирования политического, экономического и культурного единства всех членов мирового сообщества.

Задачи регулирования телекоммуникационного рынка в разных странах отличаются.

Правительства большинства стран рассматривают связь как важную услугу для населения и, если сети телекоммуникаций не находятся в их подчинении, обычно сохраняют за собою роль регулирующего органа, чтобы иметь уверенность, что услуги связи предоставляются в соответствии с национальными и общественными интересами. Несмотря на возможные отличия в методах регулирования, основные задачи регуляторного процесса в телекоммуникациях одинаковы. Основные среди них таковы:

- содействие всеобщему доступу к основным услугам связи;
- содействие эффективному предоставлению услуг, обеспечению высокого качества обслуживания, предоставлению перспективных видов услуг по доступным ценам;
- предотвращение злоупотреблений, например, завышения цен, антиконкурентного поведения доминирующих операторов на телекоммуникационных рынках, где не сформированы условия конкуренции или либерализация не удалась;
- защита прав потребителей, включая право собственности;
- поддержка интеграции и взаимосоединения телекоммуникационных сетей всех операторов;
- оптимизация использования невозобновляемых ресурсов - частотного спектра, номерного пространства и прав отвода.

Государственное регулирование частных операторов началось в США и Канаде в конце XIX века. В большинстве стран на протяжении XX века правительства сохраняли за собою право управлять телекоммуникационным рынком путем государственного администрирования. Эта ситуация значительно изменилась только в 90-х годах с проведением повсеместной либерализации телекоммуникационных рынков стран мира.

Регуляторные органы в большинстве случаев создавались одновременно с приватизацией национальных операторов, поэтому их целью было обеспечение выполнения государственной политики в этом секторе. Частные монополии, в отличие от

государственных, нормально воспринимали регуляторные процессы, тем более, что приток новых конкурентов повысил необходимость в регуляторах, играющих роль рефери между новыми и существующими операторами. Важно отметить, что независимые органы регулирования функционируют независимо от министерств, также отвечающих за предоставление услуг связи. Отметим также, что, несмотря на рост числа регуляторных органов, следует ожидать значительный спад уровня регулирования после широкого внедрения конкуренции на телекоммуникационных рынках стран мира.

На регуляторные органы возлагается выполнение большинства реформ телекоммуникационного сектора, разрабатываемых государством. Поскольку на процесс внедрения регулирования в каждой отдельной стране влияет множество факторов, на международном уровне была проведена работа по определению важнейших общих черт и разработке последовательности действий при осуществлении реформ телекоммуникационного рынка. Ее результаты отображены в международных торговых принципах, разработанных Всемирной торговой организацией (ВТО) как стандарты.

Некоторое время назад министерство или другой правительственный орган объединял в себе функции диктатора телекоммуникационной политики, собственника и оператора национальной сети электросвязи. При этом необходимости регулирования не было, так как единый государственный орган разрабатывал решения, внедрял их и осуществлял управление сектором. Однако приватизация и либерализация телекоммуникационного рынка привели к разделению труда между государством, регуляторной организацией и операторами рис. 6.1.

Регуляторный процесс. Принципы эффективного регулирования

Регуляторные органы применяют разнообразные процедуры регулирования. В зависимости от законодательных ограничений они могут выдавать различные типы «регуляторных инструментов»: уставы, решения, приказы, декреты, правила, полисы, замечания, резолюции. Цель этих инструментов состоит в том, чтобы в рамках полномочий органов регулирования принять решение, направленное на осуществление регуляторной политики. Принятие регуляторных решений может быть трудным. Заинтересованные стороны могут энергично продвигать, лоббировать, поддерживать разные результаты многих регуляторных решений. В большинстве случаев одни стороны удовлетворены регуляторным решением, другие - нет. «Решительные» регуляторные органы в определенных ситуациях обязательно создают победителей и побежденных,

нерешительные - из-за боязни обидеть участников рынка откладывают решения или идут на неосуществимые компромиссы, что может навредить развитию сектора и, в конечном счете, не помочь никому. Принципы правильного принятия регуляторных решений хорошо известны: это прозрачность, объективность, профессионализм, эффективность, независимость.

Законы и юриспруденция большинства стран предусматривают руководство и принуждение в процессе принятия регуляторных решений. Процедурные правила и законодательная система в разных странах варьируются. Тем не менее существуют общие тенденции. Есть два фундаментальных правила процедурной справедливости. Не являясь обязательными для регуляторных органов, во многих странах они авторитетны, а их использование зачастую облегчает возникающие при регулировании проблемы политического и общественного характера. Эти правила следующие:

1. Предоставить заинтересованным сторонам возможность выбора, в противном случае, прежде, чем принять решение, обосновать и сделать свой выбор с учетом интересов всехсторон. Это правило выражается латинским закондательным принципом: - «услышьте другую сторону». Нарушение этого процедурного правила ведет к тому, что в некоторых судебных системах суды аннулируют регуляторные решения в рамках общего права. В других судебных системах это правило является частью неписаного кодекса основной процедурной справедливости, применяемого регуляторными органами. Это правило является прагматическим основанием так же, как и законодательное. Если интересы всех заинтересованных сторон не будут приняты во внимание, регуляторы рискуют принять решение, игнорирующие важные факторы. Использование этого правила содействует принятию более правильных и понятных решений.

2. «Не будьте своим судьей». Оно трактуется так: регуляторные органы должны избегать пристрастности. Они не должны принимать решения по вопросам, в которых сами заинтересованы. Они также не должны принимать решение по вопросам, в которых заинтересованные компетентные люди, осведомленные о тонкостях ситуации, могут принимать позицию одной из сторон в ущерб другой. Применение этого правила содействует объективности и справедливости процесса регулирования.

Существуют разнообразные процедуры, позволяющие регуляторным органам принимать верные регуляторные решения. Выбор процедур изменяется в зависимости от целей решений. Разработаны следующие требования, способствующие достижению верности принимаемых решений:

- учитывать процессы, происходящие в обществе, публиковать общие замечания, включая комментарии к предложенным правилам, подходам, другим важным решениям в регулировании телекоммуникационного рынка;

- планировать процессы, повышающие заинтересованность общества, предоставлять второстепенную информацию и альтернативы принимаемых решений в виде замечаний или консультационных документов;

- публиковать на web-сайте все решения, правила, процедуры, замечания и консультационные материалы по регулированию, используя его для сотрудничества со всеми участниками телекоммуникационного рынка, включая производителей оборудования и программного обеспечения, общественность для всеобщего обсуждения принимаемых регуляторных решений;

- требовать от основных операторов предоставления общественно-значимой технической, экономической и финансовой информации, модели обслуживания и процедуры рассмотрения жалоб;

- для комплексного решения вопросов использовать такие альтернативные способы разрешения споров, как посредничество и арбитраж с привлечением независимых экспертов;

- целенаправленно разрабатывать, реализовывать и широко освещать в средствах массовой информации графики и правила процесса принятия регуляторных решений.

Несмотря на то, что мировой рынок телекоммуникаций находится в переходном периоде, общие направления изменений в большинстве стран одинаковые. Поэтому можно выделить общие принципы эффективного регулирования.

1. Принцип минимизации регуляторного вмешательства после внедрения конкуренции. Поскольку преимущества приватизации и либерализации могут быть утрачены или существенно ограничены обременительными регуляторными мерами, регулирование должно направляться на развитие рынка свободной конкуренции, так как он лучше удовлетворяет запросы потребителей, чем рынок, контролируемый правительством. Таким образом, на начальной стадии либерализации требуется решительное регулирование, а с развитием конкуренции степень регулирования должна уменьшаться. Исключением становится только международная деятельность, так как для реализации соглашений, развивающих конкуренцию в этом направлении, необходима сильная регуляторная деятельность. Тем не менее, объем новых регуляторных мер должен

формироваться осторожно, чтобы они могли в полной мере обеспечивать эффективные средства достижения реальных целей.

2. Гармонизация региональных и международных регуляторных стандартов. Сегодня большую часть телекоммуникационного оборудования и программного обеспечения выпускает относительно небольшая группа производителей, сети с определенными технологическими особенностями имеют общепринятую архитектуру и т. д. Это требует гармонизации телекоммуникационных технологий и регуляторных стандартов, поскольку телекоммуникационные рынки развиваются в направлении регионализации и глобализации. Если регуляторные органы одной страны будут устанавливать более жесткие требования, чем в других странах, то это может значительно навредить участникам их телекоммуникационного рынка. Поэтому регуляторные органы, поддерживающие конкуренцию, должны учитывать международные положения по регулированию и внедрять комплексное регулирование. Экономические и технологические регуляторные механизмы, подтвердившие свою эффективность, сразу же, как правило, внедряются в международную практику. Усиление коммуникативности для гармонизации общих регуляторных подходов между регуляторными органами и операторами тоже укрепляет регулирование.

3. Внедрение конкуренции. Вмешательство регуляторного органа абсолютно необходимо при создании конкурентных условий. Либерализация рынка нуждается в решении вопросов, связанных с лицензированием новых конкурентов и существующих операторов на основе прозрачности и равноправия в получении инвестиций; с защитой новых операторов от злоупотреблений со стороны существующих доминантов для предотвращения антиконкурентных действий последних и других действий, тормозящих создание основ свободной конкуренции.

4. «Регулирование по принципам». Органы регулирования должны избегать принятия решений по комплексным вопросам без тщательного предварительного анализа ситуации. Поэтому во многих случаях они устанавливают определенные принципы принятия решений или схемы, чтобы не тратить время на решение одинаковых проблем. Предварительное объявление принципов позволяет избегать ненужного обсуждения. Решения регулирующих органов даже по общим вопросам должны быть прозрачными, оставляющими возможность обществу обсуждать их и совершенствовать. Такой подход обеспечивает доверие к регуляторным органам и к принимаемым ими решениям.

5. Стимулирование эффективной работы операторов. Для этого внедряются лучшие примеры правильного регулирования, ведется постоянный обмен информацией по итогам экономически эффективной операторской деятельности, стимулируется использование современных информационных технологий. Это позволяет «учиться на чужих ошибках», повышать уровень принимаемых решений и достигать стабильного экономического роста телекоммуникационного рынка страны.

Использование дополнительных стратегических принципов носит рекомендательный характер рис. 6.2.

Таким образом, регулирование играет важную роль в развитии конкурентной среды на телекоммуникационном рынке страны. Главные сферы и средства регулирования перечислены ниже.

Лицензирование услуг в области телекоммуникаций. Различают следующие виды лицензирования: индивидуальные, специфические лицензии для операторов и общие, неклассифицированные разрешения на полностью либерализованные услуги, не требующие лицензии. Регулирование через лицензирование осуществляется выдачей операторам лицензий на право предоставления услуг; выдачей общих разрешений на основании лицензий, уже имеющихся у операторов; выдачей лицензий на использование спектра; проведением аукционов, лотерей; сравнительной оценкой операторов (например, по частотному спектру) и др. Для организации процесса лицензирования должны быть установлены критерии отбора, дееспособности и ответственности операторов, спектр лицензируемых услуг и содержание лицензии.

Взаимосоединение. Регулирование вопросов взаимосоединения требует решения процедурных, финансовых, технических и эксплуатационных вопросов. Процедурные вопросы это установление соглашений относительно взаимосоединения, определение роли регулирования и ее реализации в переговорах по взаимосоединению, ликвидации расхождений, генерировании регуляторных директив и др. Финансовые вопросы - это определение структуры и установление тарифов - фиксированных, переменных, пиковых, сверхпиковых, разрешаемых и т.п.; определение специфических затрат и др. Технические и эксплуатационные вопросы это получение информации о действующих операторах, конкурентах, потребителях, пунктах и точках взаимосоединения, обеспечение доступа к разрешаемым компонентам сети, создание условий для общего использования и размещения технических устройств, равного доступа, осуществление контроля за качеством обслуживания и т.п.

Регулирование цен возможно путем установления цен по усмотрению, регулирования нормы прибыли, определения побудительных типов регулирования, распределения прибыли, регулирования верхнего уровня цен. Последняя форма регулирования используется наиболее часто. Регулирование верхнего уровня цен осуществляется по формуле верхнего уровня цен с расчетом переменных методами «глядя вперед» и «глядя назад». В процессе регулирования цен важно определить «корзину» услуг, внедрить ограничения ценообразования по отдельным видам услуг и т.п.

Политика конкуренции. Регуляторные органы внедряют базовые основы конкуренции путем принятия определенной политики. Ее концепция заключается в определении рынка, рыночной власти, меры доминирования, основных возможностей и определенных барьеров для операторов. При антиконкурентном поведении доминирующих операторов регуляторные органы вмешиваются в рыночные отношения для предотвращения злоупотреблений, например, отказов поставлять необходимые средства обслуживания, перекрестного субсидирования, вертикального раздувания цен и т.п.

Международное регулирование в области связи

Вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО) считается одним из наиболее эффективных способов интеграции страны в мировую экономическую систему и мировое информационное пространство. ВТО является преемницей действовавшего с 1947 г. Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) в части ГАТС - Генерального соглашения о торговле услугами и начала свою деятельность с 1 января 1995 г. Деятельность ВТО направлена на регулирование торгово-политических отношений участников Организации на основе пакета Соглашений Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров (1986-1994 гг.). Эти документы являются правовым базисом современной международной торговли. ВТО осуществляет контроль за широким спектром торговых соглашений (включая торговлю услугами и вопросы торговых аспектов прав интеллектуальной собственности) и имеет широкие полномочия в связи с совершенствованием процедур принятия решений и их выполнения членами организации. ВТО является международной межгосударственной организацией и получила юридический статус специализированного учреждения ООН. Главными задачами деятельности ВТО являются: либерализация международной торговли, обеспечение ее равноправия и предсказуемости, помощь в

экономическом развитии государств и повышении экономического благосостояния населения. Страны-члены ВТО решают эти задачи путем контроля выполнения многосторонних соглашений, проведения торговых переговоров, урегулирования торговых споров в соответствии с механизмами ВТО, а также оказания помощи развивающимся странам и проведения анализа национальной экономической политики государств.

Высшим руководящим органом ВТО является Конференция министров, которая созывается не реже одного раза в два года, как правило, на уровне министров иностранных дел или министров торговли стран-участниц ВТО.

Конференция обладает полномочиями принимать решения по наиболее принципиальным вопросам, например касающимся созыва новых раундов многосторонних переговоров. Текущее управление деятельностью, соблюдение действий соглашений и министерских решений осуществляет Генеральный совет, в который, как правило, входят послы или главы представительств стран-членов ВТО. Генеральный совет контролирует деятельность подчиненных ему органов (советов) по торговле товарами и услугами, по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности. Советы по торговле руководят деятельностью соответствующих специализированных комитетов и рабочих групп, а также осуществляют контроль за соблюдением принципов ВТО и выполнением межгосударственных соглашений в своей сфере. Административным органом ВТО является Секретариат, возглавляемый Генеральным директором. Кроме вышеперечисленных органов, в составе ВТО функционируют специализированные комитеты, экспертные и рабочие группы. Их роль заключается в анализе результатов выполнения соответствующих частей и разделов многосторонних соглашений, а также в рассмотрении других вопросов, представляющих интерес для стран-участниц ВТО. Например, в их компетенции находятся вопросы, касающиеся правил конкуренции, использования инвестиций, соблюдения действия региональных торговых соглашений, торговых аспектов защиты окружающей среды, подготовки приема новых членов в ВТО. Решения принимаются всеми государствами-участниками обычно методом консенсуса, что является дополнительным стимулом к укреплению согласия и взаимопонимания между членами организации.

ВТО выпускает также комплекс нормативно-правовых документов, определяющий права и обязанности правительств в сфере международной торговли товарами и услугами. Правовую основу ВТО составляют:

1. Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ). Главные принципы ГАТТ - это отсутствие дискриминации и свободный доступ на рынок. Принцип недискриминации реализуется через применение режима наибольшего благоприятствования, при котором страна обеспечивает одинаковые условия торговли для всех участников ВТО, и национального режима, при котором импортируемые товары не могут подвергаться дискриминации на внутреннем рынке.

2. Соглашение о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности. В рамках ВТО под интеллектуальной собственностью понимаются авторские права, торговые марки, географические и иные названия, используемые для наименования товаров, а также промышленные образцы, топологии интегральных микросхем, закрытая информация и т.п.

3. Генеральное соглашение о торговле услугами (ГАТС). Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) 1947 года не затрагивало сектора услуг. Вопросами либерализации международной торговли услугами занималась Европейская организация экономического сотрудничества (ЕОЭС), в настоящее время эту деятельность продолжает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

В силу специфики торговли услугами режим наибольшего благоприятствования (РНБ) и национальный режим применяются в этой сфере с рядом исключений, индивидуальных для каждой страны. Отмена количественных квот также носит выборочный характер, и решения об отмене принимаются в ходе конкретных переговоров.

Члены ВТО берут на себя индивидуальные обязательства в рамках ГАТС, в которых извещают о том, какие из секторов услуг и в какой степени они готовы открыть для иностранной конкуренции. В случае присоединения к ВТО страна принимает на себя конкретные обязанности в рамках ГАТС, оформленные в виде специального Перечня специфических обязательств по услугам и гарантирующие определенный уровень доступа на свой рынок услуг для всех членов ВТО в соответствии с принципом РНБ. Этот перечень нацелен на решение следующих задач: создание равноправной конкурентной среды на национальном рынке услуг (в том числе телекоммуникационных); обеспечение благоприятного режима для привлечения иностранных инвестиций; защита национальных поставщиков услуг, находящихся в неравном положении по отношению к иностранным фирмам. Необходимо отметить, что достаточно принципиальным является вопрос отнесения услуг к тем или иным видам и их классификация. Секретариатом ВТО

на базе Временного классификатора основного продукта, предложенного рабочими органами ООН, был разработан перечень услуг. В соответствии с этим перечнем к услугам связи, в частности, относятся: почтовые, курьерские, телекоммуникационные, аудиовизуальные. Телекоммуникационные услуги в свою очередь делятся на основные и усовершенствованные. К основным телекоммуникационным услугам отнесены голосовая телефония, услуги пакетной коммутации, услуги автоматической канальной коммутации, службы телекс, телеграфные услуги, услуги факсимильной связи, услуги, предоставляемые по выделенным линиям.

К усовершенствованным телекоммуникационным услугам относятся, во-первых, так называемые услуги с добавленной стоимостью, которые включают: услуги электронной почты; услуги звуковой почты; информационные услуги и услуги по предоставлению доступа к базам данных; услуги по электронному внутреннему обмену данных; услуги по расширенному объему факсимильных услуг, в том числе хранение и пересылка, хранение и использование; услуги по кодированию и протокольной конверсии; информационные услуги и/или обработка данных, в том числе обработка сделок. Во-вторых, к этой группе относятся услуги подвижной голосовой связи и передачи данных, аналоговые и цифровые телефонные услуги, персональные коммуникационные услуги, пейджинговые услуги

Решение о создании региональной организации связистов, которая получила название "Региональное содружество в области связи" (РСС) было принято в декабре 1991 г. руководителями отраслей связи стран СНГ.

В качестве полноправных членов в нее вошли все администрации связи стран СНГ, а в качестве наблюдателей - администрации связи Латвии и Литвы, а также Эстонский телеком и Эстонская почта.

Высшим органом РСС является Совет глав АС. Организационная работа возложена на специальный исполнительный орган - Исполнительный комитет РСС. Статус РСС в СНГ как межгосударственного координирующего органа определен Советом глав правительств СНГ "Соглашение о координации межгосударственных отношений в области почтовой и электрической связи". РСС уже получило широкое международное признание. Оно имеет статус наблюдателя в Международном союзе электросвязи (МСЭ) и Всемирном почтовом союзе (ВПС). Главной задачей, которая ставилась перед РСС и была успешно решена, являлось оказание помощи АС новых

независимых государств в организации управления сетями связи в условиях децентрализации работы.

В результате во всех странах СНГ были созданы самостоятельные национальные органы управления сетями связи и управления использованием радиочастотного спектра, началось акционирование государственных предприятий и формирование конкурентной среды.

Все страны СНГ стали членами МЭС и ВПС. В рамках РСС был заключен ряд соглашений, позволявших минимизировать затраты переходного периода и направленных на сохранение взаимоувязанного телекоммуникационного пространства в странах СНГ.

Советом глав АС РСС утвержден комплект технологических документов по взаимодействию национальных центров управления сетями электросвязи, разработана методика децентрализованного управления сетями электросвязи на межгосударственных направлениях. В рамках РСС созданы региональные центры по освоению новых технологий связи в ряде городов стран СНГ, проводятся другие мероприятия по обмену опытом и повышению квалификации персонала, выпускаются справочники по различным аспектам деятельности, проводятся научно-практические семинары, создается система дистанционного образования.

В тяжелой экономической ситуации, которая сложилась в ряде стран СНГ, Исполкомом РСС было принято решение о целесообразности постепенного перехода к мировым ценам при взаиморасчетах за услуги международной связи, посредством применения внутри СНГ понижающего коэффициента, позволявшего применять более низкие расчетные таксы. В результате удалось провести мягкий переход к высоким международным ценам за услуги связи с учетом реально складывающейся экономической обстановки. На первый план в работе РСС все больше выдвигаются интеграционные процессы, например, создана система взаимопомощи в случае чрезвычайных ситуаций, организован Совет операторов электросвязи, куда вошли, кроме всех национальных операторов фиксированной связи стран СНГ, операторы мобильных сетей связи и документальной электросвязи; подписано

Соглашение о координации проведения научно-исследовательских и опытноконструкторских работ в области электрической и почтовой связи, проводимых в интересах администраций связи Регионального содружества; одобрены Мероприятия Регионального содружества в области связи по поддержке развития

национальной промышленности стран СНГ по производству средств связи и информатизации. Особо следует отметить, что углубление информатизации общества еще более усиливает необходимость координации действий по выработке стратегии его развития.

На международном уровне РСС является признанной региональной организацией и наделено статусом межгосударственного координирующего органа по электрической и почтовой связи Советом глав правительств СНГ. Международное сотрудничество РСС имеет различные формы: участие в деятельности МСЭ и ВПС, организация международных семинаров, конференций и совещаний для специалистов АС РСС, участие в реализации программ и проектов по актуальным темам и направлениям в области телекоммуникаций.

Международные организации в телекоммуникационной сфере

Россия активно сотрудничает с международными организациями электросвязи. Основной из них является Международный союз электросвязи (МСЭ) - межправительственная организация, работающая под эгидой ООН, в функции которой входит регулирование, координация и планирование использования и развития всех видов международной электросвязи. МСЭ организует международное сотрудничество в области телекоммуникаций и занимается техническими проблемами их функционирования.

Документами, регламентирующими деятельность МСЭ, являются Устав и Конвенция МСЭ, определяющие структуру, компетенцию его органов, порядок арбитражного разрешения споров и принятия Регламента радиосвязи, условия распределения радиочастотного диапазона и регистрации используемых полос частот и точек стояния спутников на геостационарной орбите. В соответствии с Конвенцией МСЭ основными его целями являются обеспечение международного сотрудничества государств для рационального использования всех видов электросвязи и развитие технических средств электросвязи. Эти общие цели конкретизированы положениями Конвенции, имеющими принципиальное значение для регулирования использования телекоммуникационных ресурсов. В функции МСЭ входит также разработка стандартов в области электросвязи.

В состав МСЭ входят три сектора: - сектор стандартизации электросвязи (МСЭ-Т), который координирует работы по техническим, эксплуатационным и тарифным вопросам, включая взаимные соединения радиосистем в сетях электросвязи общего пользования. В

некоторых областях информационных технологий, которые попадают в сферу действия МСЭ-Т, необходимые стандарты разрабатываются совместно с Международной организацией по стандартизации (МОС) и Международной электротехнической комиссией (МЭК);

- сектор радиосвязи (МСЭ-Р), который разрабатывает документы, охватывающие круг задач различных радиослужб. В сферу деятельности сектора входит регламентация таких параметров, как частота, полоса пропускания, отклонение частоты, уровень побочных излучений и др. Сектор радиосвязи также регистрирует частоты и разрабатывает рекомендации по использованию радиочастотного ресурса (РЧР);
- сектор развития электросвязи (МСЭ-Д), занимающийся проблемами стратегической политики в телекоммуникациях с упором на развитие сетей экономически отсталых и развивающихся стран.

Положения Устава и Конвенции дополняются Регламентом международной электросвязи и Регламентом радиосвязи, обязательными для всех государств-членов. Развитие систем радиосвязи зависит от наличия необходимых полос частот в пределах радиочастотного спектра (РЧС). Использование РЧС регулируется Регламентом радиосвязи (РР), который представляет собой международное соглашение (правовой документ), содержащее правила и процедуры эксплуатации радиосистем, а также методы решения проблем взаимных помех. Пересмотр и внесение поправок к РР является исключительной прерогативой Всемирных конференций по радиосвязи (ВКР). Основными задачами ВКР являются распределение частотных полос радиослужбам, перечень которых содержится в Таблице распределения частот РР, выделение частотных каналов государствам для их использования наземными или космическими радиослужбами в отдельных странах или географических зонах в соответствии с Планами частотных присвоений. Одной из приоритетных задач в сфере развития телекоммуникаций для большинства государств мира является осуществление оптимального регулирования использования радиочастотного спектра и орбитально-частотного ресурса (для организации спутниковой связи).

По соглашению стран - участниц МСЭ приняты два принципа выделения орбитально-частотного ресурса - координационный и распределительный. Большинство систем спутниковой связи (ССС) получают ресурсы на координационной основе. Страна, планирующая создание ССС, заранее публикует ее основные характеристики и проводит их согласование со всеми владельцами

соседних ССС. Причем, если спутник не введен в действие в установленные сроки, то нереализованный орбитально-частотный ресурс аннулируется МСЭ и поступает в общий банк ресурсов для дальнейшего использования другими ССС.

При использовании распределительного принципа выдается определенный ограниченный объем ресурсов конкретным службам. Например, в соответствии со Всемирным планом вещательной службы все государства получили орбитально-частотный ресурс на геостационарной орбите для развертывания национальных сетей непосредственного телевизионного вещания. МСЭ занимается, в частности, стандартизацией системы и планов нумерации электросвязи. Основные положения по принципам нумерации изложены в рекомендациях МСЭ, в соответствии с которыми во всем мире принята единая структура международного номера абонента.

В качестве одного из приоритетных направлений совершенствования деятельности МСЭ запланирован переход к полноправному использованию всех шести официальных и рабочих языков МСЭ (английского, французского, испанского, русского, арабского и китайского). 15 декабря 2003 г. в г. Женеве (Швейцария) состоялось подписание Соглашения между Правительством РФ и МСЭ об учреждении в РФ Зонального представительства МСЭ. Такое представительство создается в целях оказания реальной помощи РФ и другим государствам СНГ в области функционирования электросвязи и будет содействовать развитию сетей и услуг электросвязи в зоне деятельности представительства, внедрению современных информационно-коммуникационных технологий и оказанию помощи в подготовке и переподготовке специалистов в области электросвязи.

Высшим органом - Полномочной конференцией МСЭ в 1998 г. было инициировано, а затем закреплено решением Генеральной Ассамблеи ООН в декабре 2001 г. (Резолюция 56/183) проведение Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО). Целями Встречи являются выработка единого понимания современного информационного общества и принятие стратегического плана совместных действий для его развития, определение вытекающих отсюда задач и мобилизуемых ресурсов, роли различных участников в создании такого общества в каждом из государств. Встреча стала первым международным форумом, на котором обсуждение вопросов, связанных с глобальными процессами информатизации, было проведено на высшем уровне в геополитическом масштабе и в диалоге с представителями деловых кругов и гражданского общества. Результатом

ВВУИО стало принятие двух документов - "Декларации принципов построения информационного общества: глобальный вызов в новом тысячелетии" и Плана действий.

В итоговых документах ВВУИО отмечается важность развития информационнокоммуникационной инфраструктуры, предусматривается развитие и укрепление инфраструктуры национальных, региональных и международных сетей связи, включая спутниковые, мобильные и другие системы, используемые для предоставления новых услуг на основе ИКТ. В документах ВВУИО нашли также отражение современные тенденции конвергенции информационных и телекоммуникационных технологий (ИКТ).

Россия принимает активное участие также в работе Европейского института стандартов по телекоммуникациям (ETSI), который является независимой некоммерческой организацией, занимающейся разработкой телекоммуникационных стандартов. На территории Европы институт отвечает за стандартизацию в области телекоммуникаций, радиовещания и некоторых видов информационных технологий. Он официально признан Европейским союзом и Европейской ассоциацией свободной торговли. Однако, учитывая тенденцию к созданию мирового телекоммуникационного пространства, ETSI вносит значительный вклад и в стандартизацию телекоммуникаций в мировом масштабе.

Важная роль в международном сотрудничестве играет участие России в Европейской конференции администраций почт и связи (СЕРТ), которая учреждена 19 европейскими странами в 1959 г. и имеет три комитета: один по почтовой связи (СЕРР) и два по телекоммуникациям (ЕРС и ЕСТРА). Между Региональным содружеством в области связи стран СНГ (РСС) и СЕРТ подписан Меморандум о взаимопонимании, который закрепляет прогресс в развитии деловых отношений между двумя региональными организациями. В последние годы в рамках межправительственных комиссий по научно-техническому и экономическому сотрудничеству развиваются процессы взаимовыгодных отношений с рядом стран, в том числе в сфере ИКТ.

Администрация связи России в последние годы активно развивает двустороннее межгосударственное сотрудничество по вопросам телемедицины, дистанционного обучения, электронной торговли, информационной безопасности, спутниковой связи, признания цифровой подписи, электронного правительства и др. Следует также отметить, что комплексному развитию в России информационных и коммуникационных технологий и их продвижению в мировое инфокоммуникационное

пространство способствует принятой Правительством Федеральная целевая программа "Электронная Россия", аналогичная государственным программам других европейских стран, ориентированных на интенсификацию использования ИКТ во всех областях хозяйственной деятельности.

В программах предусматривается совершенствование правовой базы, увеличение инвестиций в образование и повышение квалификации специалистов, обеспечение возможного доступа широких слоев населения к информационным ресурсам через глобальные сети, включая Интернет. Однако разный уровень развития инфокоммуникаций в России и странах Запада привносит в российскую программу свои особенности. В частности, программа "Электронная Россия" направлена на повышение эффективности развития отечественной экономики и государственного управления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий.

Одним из приоритетов в рамках реализации программы является политика поддержки национального производителя, направленная на создание условий для развития отечественного производства конкурентоспособного телекоммуникационного оборудования и программных продуктов (контента).

Государственное регулирование в телекоммуникациях

Процессы социально-экономического развития общества требуют создания глобальной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. В связи с этим постоянно существует необходимость совершенствования системы государственного регулирования в сфере телекоммуникаций, основными задачами которой являются:

- обеспечение свободы передачи сообщений электросвязи по всей территории

Российской Федерации;

- реализация технологической политики, направленной на модернизацию сетей

телекоммуникаций на всей территории России для перехода с аналогового на

аналогово-цифровой и цифровой режимы передачи информации, включая передачу телевизионных и радиопрограмм;

- дальнейшая либерализация и совершенствование режима лицензирования деятельности в области связи;
- обеспечение доступности услуг телекоммуникаций и введение в РФ системы универсального обслуживания;
- обеспечение необходимого уровня качества услуг телекоммуникаций и защита прав потребителей;
- гармонизация использования радиочастотного спектра в соответствии с международными соглашениями РФ, продолжение работ в области конверсии радиочастотного спектра, внедрение экономических методов при присвоении (назначении) частот путем проведения торгов (конкурсов и аукционов) на предоставление лицензий для оказания услуг связи, обеспечение объективного, справедливого и прозрачного порядка выдачи разрешений на использование полос (номиналов) радиочастот;
- совершенствование тарифной политики и создание эффективного правового механизма взимания платы за использование радиочастотного спектра;
- поддержка отечественного производителя телекоммуникационного и телерадиовещательного оборудования;
- обеспечение равных условий конкуренции для всех участников рынка услуг телекоммуникаций;
- установление эффективного порядка присоединения и взаимодействия сетей различных операторов.

Основные направления государственного регулирования отношений в сфере телекоммуникаций представлены на рис. 6.3.

Нормативное правовое регулирование является основополагающим для развития отрасли и обеспечивается нормотворческой деятельностью федеральных органов исполнительной власти в области связи, которая на первом уровне включает:

- разработку либо участие в разработке (включая подготовку заключений) проектов Федеральных законов, Указов Президента, постановлений

Правительства, международных договоров, регулирующих отношения в сфере телекоммуникаций;

- сопровождение в органах исполнительной и законодательной власти законопроектов, затрагивающих предмет ведения федеральных органов исполнительной власти в области связи.

Внесение в Правительство проектов Федеральных законов, Указов Президента, постановлений Правительства, международных договоров, регулирующих отношения в сфере телекоммуникаций, может осуществляться: по собственной инициативе федеральных органов исполнительной власти в области связи России; по инициативе иных федеральных органов исполнительной власти; по поручениям Правительства РФ.

Второй уровень нормотворчества подразумевает:

- разработку и издание федеральными органами исполнительной власти в области связи (в пределах своей компетенции) подзаконных нормативных правовых актов и нормативных технических актов в области связи. При этом важным является учет предложений саморегулируемых организаций в области связи;

- регистрацию (при необходимости) в Министерстве юстиции РФ и опубликование указанных актов.

При этом осуществляются следующие действия:

- разработка инструктивно-методической базы для ведомственного подзаконного нормотворчества с учетом имеющейся правовой базы и практики ее применения;

- утверждение единых требований к подготовке документов и определение правового статуса каждого из них;

- анализ действующего законодательства с целью выявления нереализованных направлений подзаконного нормотворчества (неисполненных отсылочных положений статей законов, указов Президента, постановлений Правительства, наделяющих федеральные органы исполнительной власти в области связи правами дальнейшего регулирования конкретных институтов);

- пересмотр действующей базы подзаконных нормативных актов на предмет: соответствия законодательству, в том числе с учетом его изменений; согласованности и взаимосвязи документов между собой, особенно в части, касающейся регулирования в смежных правовых институтах; совершенствования внутреннего содержания (отсутствие излишней информационной перегруженности документов, дублирования статей законов, лаконичность формулировок и др. требования); актуальности действующих нормативных актов и подготовленных проектов.

Важным условием эффективного государственного регулирования является участие в процессе его осуществления саморегулируемых организаций участников отношений в области связи, в частности, в форме: информирования саморегулируемых организаций о выявленных нарушениях обязательных требований участниками этих организаций, доведение до сведения этих организаций проектов нормативных правовых актов, устанавливающих для операторов связи обязательные требования, рассмотрения предложений указанных саморегулируемых организаций, касающихся проектов новых и внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность операторов связи, рассмотрения предложений саморегулируемых организаций и отдельных операторов связи о пересмотре "Таблицы распределения полос частот между радиослужбами РФ" и "Плана перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами".

С учетом сказанного выше, в части разделения нормотворческих, контрольных (надзорных) и правоприменительных функций на этапе административного реформирования федеральных органов исполнительной власти целесообразно постоянная работа над следующими нормативными документами: "Положение о Государственной комиссии по радиочастотам"; "Положение о радиочастотной службе"; "Положение о государственном надзоре за связью"; "Порядок деятельности органов государственного надзора за деятельностью в области связи в субъектах Российской Федерации".

Важным аспектом регулирования являются правовые аспекты обеспечения национальной безопасности в сфере телекоммуникаций.

Учет национальных интересов в развитии телекоммуникационной инфраструктуры является комплексной проблемой, которая должна решаться как административно - организационными, техническими мерами, так и мерами правового регулирования с учетом положений, зафиксированных в таких основополагающих документах, как "Концепция национальной безопасности РФ" и "Доктрина информационной безопасности Российской Федерации".

Указанные правовые акты определяют, что национальные интересы России в информационной сфере заключаются в соблюдении конституционных прав и свобод граждан в области получения информации и пользования ею, в развитии современных телекоммуникационных технологий, а также признают в качестве основного направления обеспечения безопасности информации приоритетное развитие отечественных современных информационных и телекоммуникационных технологий (производство технических и программных средств) в целях соблюдения жизненно важных интересов РФ.

Действия по дальнейшей либерализации рынка телекоммуникационных услуг требуют создания правовой базы регулирования, обеспечивающей устойчивость и безопасность функционирования сети связи общего пользования. В развитии правовой базы для обеспечения национальной безопасности в сфере телекоммуникаций большое значение имеют следующие документы: Правила подготовки и использования ресурсов единой сети электросвязи РФ для обеспечения функционирования сетей связи специального назначения; Порядок строительства и эксплуатации линий связи при пересечении государственной границы РФ, на приграничной территории, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ; Правила взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; Перечень окончного оборудования, перемещаемого через таможенную границу без получения специального разрешения на ввоз, и порядка использования этого оборудования на территории РФ; Положение о приоритетном использовании и приостановке деятельности сетей и средств электросвязи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Конституцией (ст. 71) федеральная связь отнесена к ведению РФ. Сфера телекоммуникаций, являясь составной частью отрасли связи, также находится в исключительном ведении РФ. Таким образом, вопросы правового

регулирования рынка телекоммуникационных услуг на территории РФ отнесены к компетенции федеральных органов государственной власти.

Действующая система правового регулирования рынка телекоммуникационных услуг включает нормативные акты общего и специального характера, принятые на уровне РФ. Эти нормативные акты в совокупности регулируют процессы формирования и развития рынка телекоммуникационных услуг, деятельность на рынке его участников, а также устанавливают полномочия государства в отношении регулирования рынка телекоммуникационных услуг.

К числу актов, являющихся общими для всех отраслей и регулирующих вопросы, касающиеся широкого круга субъектов, относятся Конституция РФ; Гражданский кодекс РФ; Кодекс РФ об административных правонарушениях, а также Федеральные законы и Законы РФ: "О естественных монополиях"; "О конкуренции

и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках"; "Об акционерных обществах"; "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации"; "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений"; "О защите прав потребителей" и другие. К этой же группе относятся указы Президента, постановления Правительства и акты министерств и ведомств.

В состав актов специального характера, связанных с рынком телекоммуникационных услуг, входят нормативные акты, охватывающие, в частности, следующие вопросы: собственность на сети и средства связи, конкуренция, антимонопольное регулирование, лицензирование, сертификация, присоединение сетей, тарифное регулирование, органы регулирования отрасли связи, распределение ограниченных ресурсов, национальная безопасность в области связи.

К настоящему времени в РФ сформировалась система нормативно-правового регулирования отрасли связи, которая определяет развитие и функционирование рынка телекоммуникационных услуг, обеспечивая баланс интересов пользователей услуг и операторов связи.

Вместе с тем существующая система правового регулирования рынка телекоммуникационных услуг имеет ряд серьезных недостатков: отсутствие гарантий и механизма реализации права граждан РФ на доступ к сети связи

общего пользования независимо от их местонахождения и уровня доходов; непоследовательная реализация принципов тарифного регулирования, установленных государством; ограничение рыночного потенциала традиционных операторов и создание неравных условий на рынке для традиционных и новых операторов; отсутствие эффективных механизмов регулирования порядка оказания услуг присоединения; неполное обеспечение интересов национальной безопасности страны в вопросах участия иностранных инвесторов в развитии национальной телекоммуникационной инфраструктуры.

Нормативно-правовые документы, действующие в отрасли

Во исполнение положений Федерального закона "О связи" в области защиты прав потребителей необходимым является первоочередное принятие актов Правительства РФ об утверждении: Правил оказания услуг (местной, внутризоновой, междугородной и международной) телефонной, телеграфной и подвижной связи, передачи данных, телематических служб; Перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи, а также актов о внесении изменений в Правила оказания услуг проводного вещания (радиофикации).

Неотъемлемой частью указанных актов должны являться положения о качестве и конкурентоспособности предоставляемых услуг связи. Правительством РФ установлено, что важнейшей задачей федеральных органов исполнительной власти является осуществление поддержки субъектов хозяйственной деятельности, внедряющих системы качества на основе государственных стандартов серии ГОСТ Р ИСО 9000. Федеральным законом "О связи" в этой части определено, что подтверждение соответствия услуг связи, включая сертификацию услуг связи и системы управления качеством услуг связи, проводится на добровольной основе. Из этого следует, что вопросы обеспечения качества услуг связи должны найти отражение в правилах оказания услуг связи.

Переход к рыночной экономике и либерализация отрасли связи привели к появлению множества операторов на рынке телекоммуникаций, перед которыми встал один из важных вопросов - вопрос присоединения к существующим сетям

других операторов в целях межсетевого пропуск трафика (услуга присоединения).

Сегодня в условиях развития конкуренции между самостоятельными операторами связи услуга присоединения становится основополагающим фактором для сохранения целостности сети связи общего пользования России. Для определения порядка присоединения сетей операторов связи к сети связи общего пользования (СОП) с учетом обеспечения равноправной конкуренции разработаны: нормативные документы, регламентирующие правила присоединения, порядок регулирования пропуск телефонного трафика по СОП и организационно-технического взаимодействия операторов телефонных сетей связи общего пользования (ТфОП); правила ведения взаиморасчетов между операторами сетей электросвязи; методика установления расчетных цен (такс) за предоставление технических средств и сетевых услуг операторами сетей электросвязи.

Вместе с тем анализ практики применения организациями связи этих нормативных документов показал, что процедура присоединения сопровождается значительным количеством конфликтов и споров, нарушений законодательства и дискриминацией одних операторов связи по отношению к другим. Это объясняется, прежде всего, отсутствием прав государственных органов на принуждение оператора связи оказывать услугу присоединения, заключить договор на присоединение и межсетевое взаимодействие, механизмов реализации принципов недискриминации одних операторов по отношению к другим, обоснованности тарифов на услуги присоединения и пропуск трафика.

В этой связи для динамичного и эффективного развития рынка телекоммуникационных услуг необходимо совершенствование механизмов государственного регулирования порядка оказания услуг присоединения. Рационально организованный со стороны государства порядок их предоставления обеспечивает взаимную заинтересованность операторов связи в оказании совместных сетевых услуг и позволяет операторам связи свободно конкурировать друг с другом на равноправной основе. Это в конечном счете обеспечит повышение экономической эффективности деятельности организации связи на рынке и максимально возможное удовлетворение спроса потребителей на услуги связи, улучшит качество их предоставления.

В основе механизма государственного регулирования порядка оказания организациями связи услуг присоединения должны лежать следующие базовые принципы:

- обязательность подключения сетей к сети связи общего пользования. Оператор присоединяющей сети, занимающий существенное положение на рынке, не может отказать в подключении присоединяемому оператору и обязан предложить справедливые и разумные условия присоединения;

- отсутствие дискриминации. Присоединяющий оператор при подключении сети присоединяемого оператора должен применять одинаковые тарифы в аналогичных ситуациях, а также предоставлять информацию и сетевые ресурсы на тех же условиях и того же качества, что он предоставляет для своих внутренних подразделений или своим дочерним организациям и партнерам;

- прозрачность и ориентация на себестоимость и нормативный уровень рентабельности. При установлении тарифов на услуги присоединения присоединяемый оператор обязан ориентироваться на себестоимость оказания услуги и нормативный уровень доходности на используемый капитал. Присоединяющий оператор обязан выделить затраты, непосредственно связанные с оказанием услуг присоединения.

В условиях либерализации рынка телекоммуникаций операторы, оказывающие услуги связи, вправе сами заключать соглашения об оказании друг другу услуг присоединения, но строго в соответствии с законодательством, при участии и под надзором государства. На рынке должны существовать категории операторов, обладающих не только правами, связанными с оказанием услуг присоединения, но и обязанностями оказывать услуги присоединения. Этим операторов называют "операторами, занимающий существенное положение на рынке". Под этой категорией понимаются операторы, которые имеют возможность оказывать существенное влияние на условия функционирования рынка услуг связи, а также затруднять доступ на рынок других операторов связи. При этом учитывается их финансовые возможности, рыночная доля на определенной географической территории, возможности контролировать доступ пользователей к СОП и опыт в предоставлении подобных услуг, Термин "оператор, занимающий существенное

положение на рынке" применим только к отрасли связи и только к операторам, оказывающим услуги присоединения.

Определение категории операторов связи, которые обязаны оказывать услуги присоединения и заключать соответствующие договоры, должно быть закреплено на уровне федерального закона. Договор об оказании услуг присоединения, заключаемый с операторами, занимающими существенное положение на рынке, должен быть отнесен к категории публичных договоров, предусмотренных статьей 426 Гражданского кодекса РФ, поскольку операторы связи, занимающие существенное положение на рынке, по характеру своей деятельности должны осуществлять услуги присоединения в отношении каждого, кто к ним обратится. Операторы, занимающие существенное положение на рынке, будут обязаны публиковать примерный договор на присоединение, который должен содержать следующие условия: срок действия договора присоединения, прогноз трафика и процедуры управления трафиком, местонахождение точек подключения, технические требования и нормы присоединения сетей связи, порядок осуществления присоединения, последствия изменения конфигурации сети одной из сторон, порядок и условия оплаты, а также порядок изменения платы за услуги присоединения, порядок проведения ремонтных работ и технического обслуживания сетей связи, порядок изменения условий и расторжения договора о присоединении, ответственность сторон.

Основные задачи регулирования порядка оказания услуг присоединения: обеспечение реализации законодательства в области оказания услуг присоединения и межсетевого взаимодействия; разработка правил, касающихся порядка и условий оказания услуг присоединения; координация оказания услуг присоединения операторами связи; организация и обеспечение государственного контроля и надзора в сфере оказания услуг присоединения с целью недопущения злоупотреблений отдельными операторами связи своим положением на рынке; реализация принципа прозрачности и ориентации на себестоимость и нормативный уровень рентабельности через государственное регулирование цен на услуги присоединения, оказываемые операторами, занимающими существенное положение на рынке; совершенствование механизма регулирования деятельности операторов на рынке при оказании ими услуг присоединения.

Для выделения затрат, связанных с предоставлением услуги присоединения, должна применяться система раздельного учета по видам деятельности.

В соответствии с Федеральным законом "О связи" (ст. 2, 13, гл. 4) операторы связи имеют право на присоединение своих сетей электросвязи к СОП, а операторы СОП обязаны на основании договоров о присоединении сетей электросвязи оказывать услуги присоединения иным операторам связи в соответствии с правилами присоединения и взаимодействия сетей электросвязи, а также с перечнем услуг и правилами регулирования цен на услуги по присоединению и пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования, которые утверждаются Правительством РФ.

Действующий с 1 июля 2003 г. Федеральный закон "О техническом регулировании" ввел принципиально новые подходы к системе нормативного регулирования в области технических отношений. Указанный закон регулирует отношения, возникающие при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных и добровольных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг, а также при оценке соответствия. Под техническим регулированием понимается правовое регулирование указанных выше отношений.

Новой правовой формой обязательного технического регулирования является технический регламент. Технический регламент - это документ, который принят международным договором, ратифицированным в порядке, установленном законодательством, или Федеральным законом, или указом Президента, или постановлением Правительства РФ. Он устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, зданиям, строениям и сооружениям, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации), принимаемые исключительно в целях: защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей. Принятие технических регламентов в иных целях не допускается.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 1 Закона о техническом регулировании, требования к функционированию Единой сети электросвязи (ЕСЭ) РФ и к продукции, связанные с обеспечением ее целостности, устойчивости функционирования и безопасности, а также отношения, связанные с обеспечением целостности ЕСЭ и использованием радиочастотного спектра, устанавливаются и регулируются законодательством РФ в области связи. При этом обязательным является подтверждение соответствия техническому регламенту средств связи, используемых в СОП. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах принятия декларации о соответствии и обязательной сертификации.

Таким образом, обязательными для исполнения являются технические регламенты и другие нормативные акты в области технического регулирования, которые:

- устанавливают требования к функционированию ЕСЭ и к продукции, связанные с обеспечением ее целостности, устойчивости функционирования и безопасности;
- регулируют отношения, связанные с обеспечением целостности ЕСЭ;
- регулируют отношения, связанные с использованием радиочастотного спектра.

Правовой формой добровольного технического регулирования является стандарт - документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг. Стандарт также может содержать требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Для установленных Законом о техническом регулировании целей стандартизации могут самостоятельно разрабатываться и утверждаться стандарты организаций для совершенствования производства и обеспечения качества продукции, выполнения работ, оказания услуг, а также для распространения и использования полученных в различных областях знаний, результатов исследований (испытаний), измерений и разработок. Важно

подчеркнуть, что этот Закон не содержит понятия качества продукции, работ или услуг и не относит обеспечение качества к целям и принципам стандартизации. Однако из содержания деятельности в области стандартизации очевидным образом следует, что при достижении ее целей будет обеспечиваться необходимое качество продукции, работ и услуг.

Недопустима разработка и принятие таких стандартов, которые противоречат техническим регламентам. Стандарты используются при добровольном подтверждении соответствия (добровольной сертификации) различных объектов, в том числе процессов производства и услуг, что важно для телекоммуникационной отрасли.

Во исполнение положений Федерального закона "О связи" в области технического регулирования Правительством РФ постоянно ведется работа над такими документами, как Правила распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи РФ; Правила организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи; Правила аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), проводящих сертификационные испытания средств связи; Перечень средств связи, подлежащих обязательной сертификации; Правила проведения сертификации средств связи.

Кроме того, система нормативного технического регулирования в отрасли приводится в соответствие с Федеральным законом "О техническом регулировании" и "Положением о федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов и единой информационной системе по техническому регулированию".

Техническое регулирование в области электромагнитной совместимости (ЭМС) технических средств радиосвязи осуществляется в соответствии с положениями Технического регламента по ЭМС, который, в свою очередь, должен соответствовать Федеральным законам "О техническом регулировании" и "О связи". Технический регламент содержит существенные требования (неконкретные технические требования) по ЭМС, предъявляемые к техническим средствам. Поэтому для обеспечения эффективного его действия по обязательному подтверждению соответствия технических средств радиосвязи требованиям ЭМС разрабатывается целая серия стандартов, каждый из которых

будет распространяться на конкретный тип (вид) технических средств радиосвязи, в том числе национальные стандарты ЭМС на виды однородных технических средств радиосвязи, соответствующих действующим европейским стандартам ETSI.

Функционирование и развитие сетей сотовой подвижной связи (СПС) в России регулируется следующими техническими документами: Правилами построения и развития, Генеральной схемой развития, ведомственными нормами технологического проектирования, Концепцией управления, Качественными показателями обслуживания и нормами на них, Правилами технического обслуживания и эксплуатации, Критериями организации прямых пучков.

Рынок услуг связи в области телерадиовещания (ТРВ) регулируется нормативными правовыми актами общего и специального характера. Нормативно-правовую базу общего характера составляют нормативно-правовые акты.

Основными актами специального характера, связанными с регулированием рынка услуг связи в области ТРВ, являются Федеральный закон "О связи", Закон РФ "О средствах массовой информации", а также другие нормативные правовые акты, охватывающие вопросы собственности на сети и средства связи, лицензирования, сертификации, присоединения сетей, тарифное регулирование и др.

Однако существующая система правового регулирования рынка услуг связи в области ТРВ должна быть дополнена рядом документов. Прежде всего, должны быть приняты новая редакция Закона РФ "О средствах массовой информации", а также Федеральный закон "О телевизионном вещании и радиовещании", который будет целенаправленно регулировать весь спектр вопросов в области услуг ТРВ, создавая условия равноправной конкуренции на этом рынке. Должна быть разработана система регламентирующих документов по использованию радиочастотного спектра в интересах развития рынка ТРВ, предусматривающая высвобождение спектра от радиоэлектронных средств не вещательного назначения, а также разработаны частотные планы для сетей цифрового ТРВ; введено платное использование радиочастотного спектра всеми операторами ТРВ.

Внедрение новых технологий и переход к построению мультисервисных сетей связи требуют изменения положения о лицензировании услуг операторов связи в области ТРВ, так как действующие в настоящее время нормативно-правовые положения не рассчитаны на оформление единой ("мультисервисной") лицензии при использовании цифровых технологий в полосе телевизионного канала.

Интенсивное развитие сетей связи с использованием космического сегмента в России во многом сдерживается сложной, долгой и дорогостоящей процедурой регистрации и ввода в эксплуатацию земных станций спутниковой связи. С целью упрощения процедуры получения пакета документов на спутниковый терминал необходимо усовершенствовать нормативно-правовую базу. Развитие рынка услуг связи в области телерадиовещания может происходить как за счет создания новой инфраструктуры операторских компаний, так и за счет использования услуги присоединения. Кабельное и спутниковое телевидение в дальнейшем будет интегрироваться с информационными сетями, в первую очередь с Интернетом. Следовательно, для обеспечения равноправной конкуренции на рынке услуг связи в области ТРВ должны быть разработаны нормативно-правовые документы, обеспечивающие порядок и условия оказания услуг присоединения, а также регулирования тарифов на услуги присоединения, оказываемые операторами, занимающими существенное положение на рынке.

Реализация Концепции внедрения наземного цифрового телерадиовещания требует принятия решения на уровне Правительства РФ, которое определило бы основные этапы, утвердило соответствующую программу и механизмы, регулирующие внедрение новых технологий телерадиовещания. Вопросы юридической ответственности за нарушение требований нормативных правовых и нормативных технических актов в области связи, регламентируются Кодексом РФ об административных правонарушениях, содержащим следующие виды административных правонарушений:

- нарушение правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, правил радиобмена или использования радиочастот либо несоблюдение государственных стандартов, норм или разрешенных в установленном порядке параметров радиоизлучения (статья 13.4);

- использование на сетях связи несертифицированных средств связи либо предоставление несертифицированных услуг связи, если законом предусмотрена их обязательная сертификация (статья 13.6);

- несоблюдение установленных правил и норм, регулирующих порядок проектирования, строительства и эксплуатации сетей и сооружений связи (статья 13.7);

- изготовление, реализация или эксплуатация технических средств, не соответствующих стандартам или нормам, регулирующим допустимые уровни промышленных радиопомех (статья 13.8);

- нарушение правил поверки средств измерений, требований аттестованных методик выполнения измерений, требований к состоянию эталонов, установленных единиц величин или метрологических правил и норм в торговле, а равно - выпуск, продажа, прокат или применение средств измерений, типы которых не утверждены, либо применение не поверенных средств измерений (часть 3 статьи 19.19).

Создание правового механизма оказания универсальных услуг и ограничения монополии в телекоммуникациях

В целях развития ЕСЭ России и обеспечения услугами связи населения, проживающего в малонаселенных и труднодоступных территориях, а также предоставления услуг социально незащищенным и малообеспеченным слоям населения в Законе "О связи" введено понятие "универсальная услуга связи". Под универсальными понимаются услуги связи, оказываемые любому пользователю на всей территории РФ в заданный срок, с установленным качеством по доступной цене и являющиеся обязательными для операторов универсального обслуживания.

Закон "О связи" установил следующие виды универсальных услуг связи: услуги телефонной связи с использованием таксофонов; услуги по передаче

данных и предоставлению доступа к Интернету с использованием пунктов коллективного доступа.

Универсальные услуги реализуются через механизм универсального обслуживания, который должен определять состав минимального перечня универсальных услуг, порядок и критерии назначения оператора универсального обслуживания, механизм и источники компенсации затрат, связанных с оказанием универсальных услуг, нормы на качество универсального обслуживания.

В развитие положений Федерального закона "О связи" для организации системы универсального обслуживания в первоочередном порядке необходимо издать следующие акты Правительства РФ: о мерах по организации оказания универсальных услуг связи и об утверждении порядка оказания универсальных услуг связи в РФ, Правила регулирования тарифов на универсальные услуги связи, Правила проведения конкурса на право оказания универсальных услуг связи, Правила формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания, Правила возмещения операторам связи убытков, понесших ими в результате оказания универсальных услуг связи.

Кроме того, необходимо также внести соответствующие изменения и дополнения в ряд других нормативных документов отрасли.

В соответствии со ст. 8 Конституции в РФ гарантируется поддержка конкуренции. В соответствии со ст. 7 Закона РФ "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" федеральным органам исполнительной власти, органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, иным наделенным функциями или правами указанных органов власти органам или организациям запрещается принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминационные условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом недопущение, ограничение, устранение конкуренции и ущемление интересов хозяйствующих субъектов.

В соответствии со ст. 5 Закона "О связи" государство обеспечивает организациям связи независимо от форм собственности равные условия конкуренции.

Обеспечение конкуренции на всех рынках, включая телекоммуникационный, осуществляется посредством ограничения монополистической деятельности и запрещения недобросовестной конкуренции, а также предупреждения и пресечения подобного рода деятельности.

Законодательство о конкуренции и ограничении монополистической деятельности введены рыночные механизмы регулирования. Вместе с тем в российском законодательстве применительно к отрасли связи продолжает существовать понятие "естественные монополии". Ст. 3 Федерального закона "О естественных монополиях" определяет естественную монополию как "состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров". Субъектом естественной монополии является хозяйствующий субъект (юридическое лицо), занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии.

Анализ приведенного определения позволяет сделать вывод о том, что к субъектам естественных монополий не применяется законодательство о конкуренции.

Деятельность субъектов естественных монополий контролируется по трем основным направлениям:

- ценовое регулирование в отношении товаров (услуг) субъектов естественной монополии (ст. 6 Закона);

- контроль за значительным числом сделок субъекта естественной монополии (ст. 7 Закона). Для совершения этих сделок субъект естественной монополии обязан представить в соответствующий орган регулирования ходатайство о

даче согласия на совершение таких сделок и сообщить ему информацию, необходимую для принятия решения;

- контроль за текущей деятельностью, а также планами капитальных вложений (ст. 8 Закона).

Согласно ст. 4 Закона его действие распространяется, в частности, на все организации, оказывающие услуги общедоступной электрической связи. Изложенное свидетельствует о том, что законодатель однозначно считает, что операторы, оказывающие услуги связи на сети общего пользования, являются субъектами естественных монополий.

В экономической теории выведены устоявшиеся экономические характеристики естественных монополий. Соотношение характеристик современных телекоммуникационных рынков с перечнем признаков естественной монополии показано на рис. 6.4. Представленный сравнительный анализ показывает, что по основным экономическим признакам состояние телекоммуникационных рынков утратило признаки естественной монополии.

Развитие телекоммуникационных рынков многих зарубежных стран показывает, что в результате технического прогресса и значительного увеличения объема спроса на услуги связи отрасль перестала быть естественной монополией. Аналогичная ситуация характерна и для современных телекоммуникационных рынков России.

Традиционные операторы, внесенные в реестр субъектов естественных монополий, функционирующие на телекоммуникационных рынках России, оказываются в сложной экономической ситуации. Практически все они имеют изношенную техническую базу, обременены обязательствами по оказанию услуг для федеральных нужд и предоставлению социальных льгот. Большинство из них имеет низкую доходность на одну линию, не позволяющую гарантировать обеспечение даже простого воспроизводства. Формулируя свои стратегические цели, они ориентируются не столько на стабильное развитие, сколько на решение проблемы выживаемости. В настоящее время регулирующие меры применяются непосредственно к хозяйствующему субъекту естественной монополии и затрагивают все виды его деятельности, включая и те, которые не связаны с монопольным рынком. Таким образом, они поставлены в неравные условия со своими конкурентами. В силу регулирования их деятельности в

рамках Федерального закона "О естественных монополиях" они не могут проводить адекватную маркетинговую политику на рынке, осуществлять инвестиции и привлекать материальные и человеческие ресурсы на тех же условиях, что и новые операторы.

Деятельность хозяйствующих субъектов в конкурентной среде требует новых принципов государственного регулирования. От регулирования хозяйственной деятельности операторов связи необходимо перейти к регулированию поведения операторов связи на рынке, где последние занимают монопольное положение.

В основе новых принципов регулирования должны лежать задачи по обеспечению и поддержанию добросовестной конкуренции на рынках телекоммуникационных услуг, а также предупреждение, ограничение и пресечение деятельности, связанной с извлечением монопольной прибыли, различных видов недобросовестной конкуренции.

С рассмотренным выше тесно соприкасаются вопросы развития правовой базы тарифной политики на рынке телекоммуникационных услуг. Действующая в отрасли связи система тарификации основана на сочетании принципов свободного рыночного ценообразования и государственного регулирования тарифов в соответствии с утвержденным Правительством РФ перечнем услуг связи. Государственным органам предоставлено право регулировать тарифы на услуги связи, предоставляемые операторами, внесенными в реестр субъектов естественных монополий.

Совершенствование тарифной политики, выбор оптимальной стратегии ценообразования являются важнейшими факторами развития телекоммуникационного рынка, оказывающими существенное влияние на сбалансированность спроса и предложения, удовлетворение возрастающих потребностей в услугах связи со стороны государственных органов, юридических лиц и населения, достижение государственных задач в развитии национальной инфраструктуры связи.

Важными документами правовой базы обеспечения тарифной политики в сфере телекоммуникаций являются Правила установления размеров разовой и ежегодной платы за использование радиочастотного спектра в РФ, взимания такой платы, ее распределения и использования; Положение о взимании и

расходовании средств на финансирование государственного надзора за деятельностью в области связи, получаемых за счет отчислений операторов связи; Порядок возмещения затрат, понесенных организациями связи при использовании, приостановке и (или) ограничении использования их сетей и средств связи в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; Правила регулирования тарифов на универсальные услуги связи.

Закон «О связи» — и подзаконные акты, направленные на реализацию закона

20 января 1995 года Государственной Думой Российской Федерации был принят первый российский Закон «О связи».

С целью кардинального совершенствования государственного регулирования телекоммуникационного сектора экономики, определения новых форм административного и экономического воздействия на субъекты правоотношений в сфере телекоммуникаций в течение нескольких лет готовилась редакция нового Закона. Он был принят Государственной Думой 18 июня 2003 года, одобрен Советом Федерации 25 июня 2003 года и подписан Президентом Российской Федерации 7 июля 2003 г. В редакции от 13 июля 2015 года, с изменениями и дополнениями, вступил в силу с 10 января 2016 года.

Закон состоит из 13 глав, включающих 74 статьи. За время, прошедшее с момента принятия Закона, в него были внесены некоторые изменения и дополнения.

Преамбула определяет основную идею Федерального закона: установить правовые основы деятельности в области связи на территории Российской Федерации и на находящихся под юрисдикцией Российской Федерации территориях.

Первая статья определяет цели Закона. Главная из них — создание условий для оказания услуг связи на всей территории страны, защита интересов пользователей и осуществляющих деятельность в области связи хозяйствующих субъектов, а также обеспечение интересов государства

Вторая статья определяет основные понятия, используемые в Законе и соответственно, в принимаемых в его развитии подзаконных актах. В Законе наряду с понятием «оператор связи» введены еще две новых категории операторов: «оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования» и «оператор универсального обслуживания». Тут же устанавливаются критерии существенного

положения: вместе с аффилированными лицами оператор должен обладать в географически определенной зоне нумерации или на всей территории Российской Федерации не менее чем двадцатью пятью процентами монтированной емкости либо иметь возможность осуществлять пропуск не менее чем двадцати пяти процентов трафика.

Большая группа понятий в Законе охватывает технические термины.

В третьей статье определена сфера деятельности Закона. Закон распространяется на три основные группы отношений: создание и эксплуатация всех сетей и сооружений связи, использование радиочастотного спектра, оказание услуг связи.

Четвертая статья указывает, что законодательство Российской Федерации в области связи состоит из федеральных законов, нормативных правовых актов Президента России, Правительства России и федеральных органов исполнительной власти.

Положения статьи 5 Закона устанавливают многообразие форм собственности, а также подчеркивают, что изменение форм собственности на сети и средства связи не должно ущемлять или ухудшать право граждан и юридических лиц на пользование услугами связи.

Статья 6 касается организации деятельности, связанной с размещением сооружений связи и средств связи. В последние годы этот вопрос приобрел важное значение и на практике достаточно часто возникали спорные ситуации, связанные с размещением средств связи, переносом или переустройством линий связи и сооружений связи. Кроме того, как подчеркивается в статье 7 Закона, сети и средства связи находятся под защитой государства. Это положение закреплено в «Правилах охраны линий и сооружений связи Российской Федерации», утвержденных постановлением Правительства от 9 июня 1995г. № 578. Правила предусматривают установление охранных зон линий и сооружений связи с особыми условиями их использования и производства в них работ. В «Правилах...» определены права и обязанности юридических и физических лиц при осуществлении хозяйственной деятельности в охранных зонах, а также требования к состоянию охранных зон.

В седьмой статье Закона также устанавливается обязанность операторов связи по обеспечению защиты средств и сооружений связи от несанкционированного доступа к ним.

Статья 8 Закона подчеркивает, что регистрация прав собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения осуществляется в особом порядке, определяемом Правительством России. Такой порядок установлен постановлением Правительства «Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи». Вторая часть этой статьи указывает, что порядок регистрации права собственности и других вещных прав на космические объекты связи устанавливается федеральными законами, но не Законом «О связи». Однако в третьей части этой статьи специально подчеркивается, что передача прав собственности на космические объекты (регулируемая другими законами) не влечет за собой передачу права на использование орбитально-частотного ресурса. Развитие положений статьи 6, связанных с особенностями строительства и эксплуатации линий связи на приграничной территории Российской Федерации и в пределах территориального моря Российской Федерации, осуществляется в статье 9 Закона. Определение порядка в этом вопросе законодатель возложил на Правительство Российской Федерации. Соответственно Правительство России утвердило «Положение о строительстве и эксплуатации линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации, на приграничной территории, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации».

Статья 10 «Земли связи» базируется на положениях Земельного кодекса России и определяет, что размеры земельных участков, предоставляемых организациям связи, в том числе земельных участков, предоставляемых для установления охранных зон и просек, определяются в соответствии с нормами отвода земель для осуществления соответствующих видов деятельности, градостроительной и проектной документацией. Постановлением Правительства России утверждены «Правила определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети».

Статья 11 «Федеральная связь» открывает главу 3 Закона «О связи». Законодатель относит к федеральной связи все организации и государственные органы, осуществляющие и обеспечивающие электросвязь и почтовую связь на территории Российской Федерации, т.е. определяет федеральную связь через субъекты деятельности. При этом единая сеть электросвязи и сеть почтовой связи России составляют материально-техническую основу федеральной связи. В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации федеральная связь отнесена к ведению Федерации, а

все организации и государственные органы отнесены к федеральной связи, что означает, что регулирование связи может осуществляться исключительно на федеральном уровне.

Статья 12 раскрывает понятие «единая сеть электросвязи». Законодатель выделяет четыре категории сетей электросвязи. Содержание каждой категории раскрыто в последующих статьях Закона. Отметим, что в предыдущем Законе не было понятия «единая сеть электросвязи», но было понятие «взаимоувязанная сеть связи». Необходимо заметить, что это не формальная замена одного термина другим. Взаимоувязанная сеть понималась как комплекс технологически сопряженных сетей связи общего пользования и ведомственных сетей связи, обеспеченных общим централизованным управлением. Различие понятий повлекло за собой установление особых функций федерального органа исполнительной власти в области связи. Этот орган:

определяет порядок взаимодействия сетей, а в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях — порядок централизованного управления сетью связи общего пользования;

в зависимости от категорий сетей связи (за исключением сетей связи специального назначения, а также выделенных и технологических сетей связи, если они не присоединены к сети связи общего пользования) устанавливает требования к их построению, управлению или нумерации, применяемым средствам связи, организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сетей связи, в том числе в чрезвычайных ситуациях, защиты сетей связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой посредством их информации.

Полномочия федерального органа исполнительной власти, указанные выше, в настоящее время возложены на Министерство связи и массовых коммуникаций РФ, Министерству предоставлено право самостоятельно принимать следующие нормативные правовые акты:

- требования к сетям связи в части задействования ресурсов нумерации;
- требования к построению сетей связи, применяемым средствам связи и управлению сетями связи;
- требования к нумерации, защите сетей связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой по ним информации;
- требования к использованию радиочастотного спектра;
- требования к порядку пропуска и маршрутизации трафика;
- требования к порядку взаимодействия сетей связи, составляющих единую сеть

электросвязи Российской Федерации;

- требования к описанию сетей связи и средств связи, составляющих единую сеть электросвязи Российской Федерации;
- требования к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей связи и сооружений связи;
- требования к оказанию услуг связи, в том числе универсальных;
- российская система и план нумерации;
- порядок присвоения нумерации выделенным сетям связи;
- порядок присвоения нумерации части технологической сети связи, присоединенной к сети связи общего пользования;
- порядок предоставления операторами связи служебной электросвязи;
- требования к сетям и средствам связи для проведения оперативно-розыскных мероприятий (по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность);
- порядок ведения отдельного учета доходов и расходов по осуществляемым видам деятельности, оказываемым услугам связи и используемым для оказания этих услуг частям сети электросвязи операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования;
- другие нормативные правовые акты по другим вопросам установленной сферы деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральной службы и федеральных агентств.

Следующие четыре статьи Закона раскрывают содержание каждой из сетей единой сети электросвязи России. Так, 13 статья указывает, что сеть связи общего пользования предназначена для возмездного оказания услуг электросвязи любому пользователю на территории страны.

Во второй части этой статьи подчеркивается, что сеть электросвязи общего пользования представляет собой комплекс взаимодействующих сетей электросвязи, в том числе для распространения программ телевизионного и радиовещания, и имеет присоединение к сетям связи общего пользования иностранных государств. Отметим, что в отличие от предыдущего закона, сеть связи общего пользования оказывает только возмездные услуги. Статья 423 Гражданского кодекса России понимает под возмездным договор, по которому сторона должна получить плату или иное встречное предоставление за исполнение своих обязанностей. Однако в последующих статьях закона «О связи» предусмотрено бесплатное оказание услуг связи потребителям сети связи общего пользования (например, в статье 46 часть 3 идет речь о бесплатных услугах системы

информационно-справочного обслуживания).

Статья 14 Закона определяет выделенные сети связи. В отличие от сетей связи общего пользования, они предоставляют возмездные услуги ограниченному кругу пользователей или группам таких пользователей и не имеют присоединения к сетям связи общего пользования России и других государств, хотя могут взаимодействовать между собой. Выделенная сеть связи может быть присоединена к сети связи общего пользования только при изменении ее правового режима

Категория «технологические сети связи» рассмотрена в главе 15. Эти сети связи предназначены для обеспечения производственной деятельности организаций, управления технологическими процессами в производстве. Закон допускает использование свободных ресурсов технологической сети для возмездного оказания услуг связи с присоединением к сети связи общего пользования при выполнении определенных требований.

Статья 16 посвящена сетям связи специального назначения. Они предназначены для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Эти сети не могут использоваться для возмездного оказания услуг связи, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации. Создание и эксплуатация таких сетей является расходным обязательством государства. Однако в интересах государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка предусмотрено использование других ресурсов единой сети электросвязи Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Такой порядок предусмотрен постановлением Правительства утвердившим «Правила подготовки и использования ресурсов единой сети электросвязи Российской Федерации в целях обеспечения функционирования сетей связи специального назначения». Подготовка и использование ресурсов сети электросвязи осуществляются на основании государственного контракта на выполнение работ и (или) оказание услуг связи в целях обеспечения функционирования сетей связи специального назначения, заключаемого федеральным органом исполнительной власти, в ведении которого находятся такие сети связи, с оператором связи. Этот контракт заключается в приоритетном порядке по отношению к другим пользователям. С целью реализации положений статьи 16 Закона предусмотрено также взаимодействие центров управления сетями связи специального назначения с другими сетями в порядке, установленном Минкомсвязи РФ.

В условиях либерализации рынка услуг электросвязи особое значение приобрела проблема присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия. Этой проблеме посвящена глава 4.

Статья 18 декларирует право операторов на присоединение своих сетей электросвязи к сети связи общего пользования с заключением соответствующих договоров между операторами. Услуги присоединения оказываются в соответствии с правилами присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия, утвержденными правительством Российской Федерации. Эти правила, в том числе, расширяют толкование статьи 13 Закона, определяя, что сети электросвязи, определяемые географически, и сети электросвязи, не определяемые географически, образуют телефонную сеть связи. «Правилами...» предусмотрен порядок оказания услуг присоединения:

Оператор сети междугородной и международной телефонной связи оказывает услуги присоединения сетей электросвязи (далее — услуги присоединения) операторам:

- сетей междугородной и международной телефонной связи;
- сетей зонавой телефонной связи.

Оператор сети зонавой телефонной связи оказывает услуги присоединения операторам:

- сетей зонавой телефонной связи;
- сетей местной телефонной связи;
- сетей передачи данных.

Оператор сети местной телефонной связи оказывает услуги присоединения операторам:

- сетей местной телефонной связи;
- сетей передачи данных.

Оператор сети передачи данных оказывает услуги присоединения операторам:

- сетей передачи данных;
- сетей зонавой телефонной связи;
- сетей местной телефонной связи.

Оператор сети телеграфной связи оказывает услуги присоединения операторам сетей телеграфной связи.

Для присоединения сетей операторы сетей электросвязи организуют точки присоединения. При этом:

- оператор сети междугородной и международной телефонной связи создает точки присоединения в каждом субъекте Российской Федерации;

- оператор сети фиксированной зонавой телефонной связи создает точки присоединения в каждом городском поселении субъекта Российской Федерации, на

территории которого функционирует эта сеть;

- оператор сети местной телефонной связи создает точки присоединения в каждом муниципальном образовании, на территории которого функционирует эта сеть.

В приложениях к «Правилам...» приведены перечни услуг присоединения сетей электросвязи и услуг по пропуску трафика, оказываемых оператором сети телефонной связи. «Правила...» конкретизируют требования, предъявляемые к договору присоединения, а также их особенности в случае, когда один из операторов занимает существенное положение в сети связи общего пользования. Тем самым конкретизируются требования статей 19 и 20 Закона. В частности, предусмотрено, что ведение реестра операторов, занимающих существенное положение в сети связи общего пользования, осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере связи в соответствии с положением о ведении реестра, утвержденным Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Дальнейшее развитие положений этой главы нашло свое отражение в «Правилах государственного регулирования цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования».

Обратимся теперь к главе 5 Закона «О связи», которая носит название «Государственное регулирование деятельности в области связи». Пунктом 1 статьи 21 Закона определены субъекты, уполномоченные осуществлять государственное регулирование. В частности, Правительство России определяет полномочия федерального исполнительного органа в области связи. Таким органом является Министерство связи и массовых коммуникаций РФ.

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федерального агентства связи, Федерального агентства по информационным технологиям и Федеральной службе по надзору в сфере связи.

Кроме того, статья 22 Закона предусматривает создание Государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ) при Минкомсвязи РФ, положение о которой и персональный состав утверждаются Правительством России. Правительством принято постановление «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по радиочастотам». Комиссия не является федеральным органом исполнительной власти, но к ее ведению практически полностью отнесено регулирование использования радиочастотного спектра. Различным сторонам этого регулирования, распределения радиочастотного спектра, выделения полос частот и частотным присвоений, а также вопросам радиоконтроля посвящены статьи 22-26 Закона «О связи».

В Законе подчеркивается, что регулирование использования радиочастотного спектра является исключительным правом государства и осуществляется ГКРЧ. Организационные и технические меры по обеспечению надлежащего использования радиочастот или радиочастотных каналов и соответствующих радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств гражданского назначения во исполнение решений ГКРЧ осуществляются специально уполномоченной службой по обеспечению регулирования использования радиочастот и радиоэлектронных средств при федеральном органе исполнительной власти в области связи.

Радиочастотная служба представляет собой единую систему, включающую в себя находящиеся в ведении Федерального агентства связи федеральное государственное унитарное предприятие — Главный радиочастотный центр (г. Москва) и федеральные государственные унитарные предприятия — радиочастотные центры федеральных округов. Основными функциями радиочастотной службы являются контроль за излучениями радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (радиоконтроль) и обеспечение надлежащего использования радиочастот.

Закон предусматривает следующие принципы использования радиочастотного спектра:

- разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру;
- сближение распределения полос радиочастот и условий их использования в Российской Федерации с международным распределением полос радиочастот;
- право доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, в том числе обеспечение радиочастотным спектром радиослужб Российской Федерации в целях обеспечения безопасности граждан, президентской связи, правительственной связи, обороны страны и безопасности государства, правопорядка, экологической безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- платность использования радиочастотного спектра;
- недопустимость бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов;
- конверсия радиочастотного спектра;
- прозрачность и открытость процедур распределения и использования радиочастотного спектра.

В настоящее время основные принципы и общие условия оплаты использования радиочастотного спектра определены «Положением об оплате использования радиочастотного спектра в Российской Федерации». Законом предусматривается разовая плата и ежегодная плата за использование спектра, размер которой дифференцируется в зависимости от используемых диапазонов радиочастот, количества радиочастот и применяемых технологий.

Средства связи, иные радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства, являющиеся источниками электромагнитного излучения, подлежат регистрации. «Перечень радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации», и правила их регистрации утверждены постановлением Правительства России.

Статья 24 Закона определяет порядок выделения полос радиочастот и присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов, условия изменения радиочастот и радиочастотных каналов, критерии отказа в выделении или присвоении, а также порядок обжалования решений. Срок действия радиочастотных присвоений не может превышать 10 лет (за исключением случаев использования частотно-орбитального ресурса).

В 25-й статье Закона рассмотрены вопросы радиоконтроля. В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, одной из ее функций является надзор за излучением радиоэлектронных средств. Кроме того, ряд функций по контролю, как указывалось выше, осуществляет радиочастотная служба России.

Наряду с регулированием ресурсов радиочастотного спектра Закон, в статье 26, предусматривает исключительное право государства на регулирование ресурса нумерации. Правительством Российской Федерации определяется порядок распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации, в том числе российских сегментов международных сетей связи, с учетом рекомендаций международных организаций, участником которых является Российская Федерация, в соответствии с российской системой и планом нумерации. Ресурсы нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации являются частью ресурса нумерации международной сети связи и состоят из ресурсов нумерации телефонной сети, телеграфной сети, сетей передачи данных, телематических служб, кодов идентификации сети Интернет, а также служебных кодов идентификации сетей связи, их элементов и оконечного оборудования. Правила не распространяются на российский сегмент сети Интернет.

Федеральное агентство связи выделяет ресурс нумерации для сетей электросвязи, определяет наличие ограниченности ресурса нумерации, в установленных законодательством Российской Федерации случаях изменяет, изымает полностью или частично выделенный ресурс нумерации, переоформляет решения о выделении ресурса нумерации.

Коды зон нумерации, определяемых географически в пределах территории Российской Федерации и не определяемых географически в пределах территории Российской Федерации, а также коды доступа к услуге электросвязи не имеют конкретного получателя и закрепляются Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации за определенной территорией, сетью электросвязи или видом услуги электросвязи в соответствии с российским планом нумерации.

Постановление Правительства описывает процедуру обращения операторов за получением ресурса нумерации, порядок выделения ресурсов, в т.ч. конкурсный порядок при их ограниченности, порядок задействования и передачи ресурса, контроля за его использованием, изъятия ресурса.

Закон устанавливает введение государственной пошлины за выделение ресурса нумерации.

Важнейшим элементом государственного регулирования деятельности в области связи является государственный надзор. Законом на Правительство Российской Федерации возложено определение порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи. Функции по надзору возложены на Федеральную службу по надзору в сфере связи и ее территориальные органы. Надзор в части электросвязи включает в себя организацию и осуществление проверок:

- соблюдения требований к построению сетей электросвязи, требований к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи;
- соблюдения операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации;
- соблюдения порядка распределения ресурса нумерации и использования выделенного ресурса нумерации установленному порядку;
- выполнения требований по присоединению сетей электросвязи;

- использования средств связи, прошедших обязательное подтверждение соответствия установленным требованиям;
- выполнения требований к управлению сетями связи;
- выполнения требований по защите от несанкционированного доступа к сетям и средствам связи;
- выполнения требований по внедрению системы оперативно-розыскных мероприятий;
- соблюдения порядка и условий использования радиочастотного спектра, норм и требований на излучение радиоэлектронных средств;
- выполнения правил оказания услуг связи;
- соблюдения требований метрологического обеспечения оборудования, используемого для учета объема оказанных услуг, а также требований к автоматизированным системам расчетов;
- выявления не разрешенных для использования радиоэлектронных средств;
- соблюдения лицензионных условий;
- выявления лиц, осуществляющих деятельность по оказанию возмездных услуг связи без соответствующей лицензии.

Не допускается проведение проверок более чем один раз в два года. Финансирование государственного надзора должно осуществляться за счет средств государственного бюджета. Для выполнения своих функций государственные инспекторы наделены необходимыми властными полномочиями.

К числу мер государственного регулирования Закон относит также регулирование тарифов на услуги связи.

Статья 28 предусматривает, что государственному регулированию подлежат только тарифы на услуги общедоступной электросвязи и тарифы на универсальные услуги. Механизм регулирования тарифов на услуги общедоступной электросвязи осуществляется в соответствии с законодательством о естественных монополиях, тарифов на универсальные услуги — в соответствии с законом «О связи». Постановлением

Правительства России утверждены «Положение о государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи» и «Перечень услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, государственное регулирование тарифов на которые на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляет Федеральная служба по тарифам». Государственному регулированию подлежат тарифы на услуги общедоступной электросвязи, предоставляемые операторами связи, являющимися субъектами естественных монополий и включенными в реестр субъектов естественных монополий. Это регулирование осуществляет Федеральная служба по тарифам по предусмотренной в Положении методике. Перечень услуг включает в себя следующие услуги:

1. Пересылка внутренней письменной корреспонденции (почтовых карточек, писем, бандеролей).
2. Передача внутренней телеграммы.
3. Предоставление междугородного телефонного соединения абоненту (пользователю) сети фиксированной телефонной связи для передачи голосовой информации, факсимильных сообщений и данных.
4. Распространение общероссийских телерадиопрограмм.
5. Предоставление доступа к сети местной телефонной связи независимо от типа абонентской линии (проводная линия или радиопередача) сети фиксированной телефонной связи.
6. Предоставление местного телефонного соединения абоненту (пользователю) сети фиксированной телефонной связи для передачи голосовой информации, факсимильных сообщений и данных (кроме таксофонов).
7. Предоставление абоненту в постоянное пользование абонентской линии независимо от ее типа.
8. Предоставление внутризонового телефонного соединения абоненту (пользователю) сети фиксированной телефонной связи для передачи голосовой информации, факсимильных сообщений и данных.

Глава 6 Федерального закона «О связи» рассматривает вопросы лицензирования деятельности в области оказания услуг связи и подтверждения соответствия средств связи.

Лицензии выдаются на оказание возмездных услуг связи в соответствии с перечнем наименований услуг и соответствующими перечнями лицензионных условий,

утверждаемыми Правительством России и ежегодно уточняемыми. Он включает в себя следующие услуги:

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

В соответствии с пунктом 2 статьи 29 Закона на Федеральную службу по надзору в сфере связи положением об этой службе возложено лицензирование деятельности в области оказания услуг связи. Однако устанавливать лицензионные условия, вносить в них изменения и дополнения федеральная служба не вправе — это является прерогативой Минкомсвязи РФ.

Статья 30 предусматривает требования к заявлению о предоставлении лицензии и исчерпывающий перечень прилагаемых к заявлению документов. Статья 30 Закона предусматривает в отдельных случаях также предоставление описания сети и экономического обоснования развития сети связи.

Закон предусматривает два варианта выдачи лицензии: по результатам рассмотрения заявлений и по результатам проведенных торгов (аукциона, конкурса). Торги проводятся только в случаях, предусмотренных 31-й статьей Закона, а именно:

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

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

Порядок проведения торгов определяет Правительство России, принятие решения о проведении торгов и само проведение торгов является прерогативой Федерального агентства связи в соответствии с положением о нем, но выдачу лицензии осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере связи. «Правила проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи» утверждены постановлением Правительства России. Эти Правила не распространяются на отношения, связанные с получением лицензии на оказание услуг связи для целей телевизионного вещания и радиовещания.

Статья 32 Закона устанавливает порядок рассмотрения заявления о предоставлении лицензии и порядок выдачи лицензии, а также размеры лицензионных сборов. В этой же статье подчеркивается, что лицензия или любые предоставляемые ею права не могут быть полностью или частично переданы лицензиатом другому юридическому или физическому лицу.

Статья 33 Закона устанавливает сроки действия лицензии и порядок её продления, статья 34 — основания для отказа в выдаче лицензии, статья 35 — порядок переоформления лицензии, статья 36 — порядок внесения изменений и дополнений в лицензию.

Закон предусматривает основания приостановления лицензии (статья 37), возобновления (статья 38) или аннулирования лицензии (статья 39). Право осуществлять эти действия предоставлено Федеральной службе по надзору в сфере связи.

Статья 38 устанавливает обязанность лицензирующего органа возобновлять лицензию после устранения выявленных недостатков. Исключительно важное значения имеют положения статьи 39 Закона, допускающей аннулирование лицензий в судебном порядке и административном порядке. При этом к административному аннулированию лицензии отнесены только бесспорные случаи, не ущемляющие интересы лицензиата. Статья 40 Закона обязывает Федеральную службу по надзору в сфере связи формировать и вести реестр лицензий в области связи с установленными Законом сведениями.

Статья 41 Закона устанавливает требования к подтверждению соответствия средств связи и услуг связи. Закон предусматривает обязательное подтверждение соответствия установленным требованиям средств связи, используемых в сети связи общего пользования или присоединенных к ней других сетях. Требования вводит Министерство связи и массовых коммуникаций РФ. Возможны два варианта подтверждения: обязательная сертификация или принятие декларации о соответствии. Перечень подлежащих обязательной сертификации средств связи утверждается Правительством России и включает в себя:

- средства связи, выполняющие функции систем коммутации, цифровых транспортных систем, систем управления и мониторинга, а также оборудование, используемое для учета объема оказанных услуг связи в сетях связи общего пользования;
- окончное оборудование, которое может привести к нарушению функционирования сети связи общего пользования;
- средства связи технологических сетей связи и сетей связи специального назначения в части их присоединения к сетям связи общего пользования;
- радиоэлектронные средства связи;
- оборудование средств связи, в том числе программное обеспечение, обеспечивающее выполнение установленных действий при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

На Правительство России Законом также возложено определение порядка организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи, порядка аккредитации органов по сертификации, испытательных лабораторий

(центров), проводящих сертификационные испытания, утверждение правил проведения сертификации.

Федеральное агентство связи организует систему сертификации в области связи, а также ведет регистрацию деклараций о соответствии и реестр сертификатов. За регистрацию декларации установлена государственная пошлина.

Сертификация услуг связи и системы управления качеством услуг связи проводится на добровольной основе.

Статья 42 Закона определяет порядок выдачи и прекращения действия сертификатов соответствия при проведении обязательной сертификации, а статья 43 — порядок декларирования соответствия и регистрации деклараций о соответствии.

Обратимся теперь к главе 7 Закона, которая раскрывает основные положения, связанные с оказанием услуг электросвязи.

В статье 44 указывается, что основой взаимоотношений между пользователем и оператором связи является договор, заключаемый в соответствии с гражданским законодательством России и правилами оказания услуг связи. Согласно Гражданскому Кодексу Российской Федерации и рассматриваемому Закону правила оказания услуг утверждаются Правительством Российской Федерации.

Правилами оказания услуг связи регламентируются взаимоотношения пользователей услугами связи и операторов связи при заключении и исполнении договора об оказании услуг связи, а также порядок и основания приостановления оказания услуг связи по договору и расторжения такого договора, особенности оказания услуг связи, права и обязанности операторов связи и пользователей услугами связи, форма и порядок расчетов за оказанные услуги связи, порядок предъявления и рассмотрения жалоб, претензии пользователей услугами связи, ответственность сторон.

Действуют следующие правила:

- «Правила оказания услуг телеграфной связи»;
- «Правила оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи»;
- «Правила оказания услуг подвижной связи»;
- «Правила оказания услуг связи по передаче данных».

Как следует из приведенного перечня, правила оказания услуг носят ярко выраженный характер правил по отдельным видам связи.

Договор на оказание услуг связи в соответствии с гражданским законодательством является договором возмездного оказания услуг, а также публичным договором, если он заключается с гражданами. Особенности оказания услуг связи гражданам посвящена статья 45 Закона. Однако на практике эта статья затрагивает только услуги телефонной связи с целью обеспечения прав и интересов граждан в отношении с оператором связи. По мере развития отрасли многие законодательные положения этой статьи (например, переключение на спаренный номер или сохранение номера в телефонизированном помещении) просто теряют свой смысл. Статья 46 устанавливает обязанности оператора связи, но по содержанию пункта 1 существенно выходит за пределы, обозначенные в названии главы («Услуги связи»). Важное значение имеет пункт 2, связанный с обеспечением равного доступа к услугам связи инвалидов. Пункт 3 этой же статьи возлагает на операторов обязанности создания системы бесплатного информационно-справочного обслуживания о действующей в его сети нумерации, а также предоставления на платной основе сведений об абонентах своей сети организациям, заинтересованным в создании своих систем информационно-справочного обслуживания.

Статья 47 затрагивает вопросы льгот и преимуществ при пользовании услугами связи, и в первом пункте носит отсылочный характер к другим законодательным актам. Здесь же определены формы, в которых могут выражаться льготы и преимущества: очередность оказания, порядок и размер оплаты. Важным является второй пункт этой статьи, по которому плата за услуги вносится в полном объеме с последующей компенсацией пользователям из соответствующих бюджетов. Отсутствие такого пункта в ранее действовавших документах приводило к многочисленным конфликтам между потребителями и операторами связи.

Статья 48 детализирует положения статьи 68 Конституции России применительно к области связи в части использования русского языка как государственного языка страны, а также рассматривает вопросы использования других языков.

Статьи 49 и 50 рассматриваемого Закона затрагивают важные вопросы, связанные с технологическими процессами: устанавливают единое учетно-отчетное время — московское (если иное не предусмотрено международными договорами) и принципы служебной электросвязи, отсылая к соответствующему порядку, определяемому федеральным органом исполнительной власти в области связи.

Новым положением Закона является принцип оказания услуг связи для государственных нужд только на условиях договора возмездного оказания услуг в объеме финансирования, предусмотренного бюджетами соответствующих уровней (статья 51).

Пунктом 1 статьи 52 Закона на оператора связи возложена обязанность предоставления бесплатного для пользователей доступа к экстренным оперативным службам. Перечень таких служб определяется Правительством России, и в настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации к таким службам отнесены:

служба пожарной охраны;

служба реагирования в чрезвычайных ситуациях;

служба милиции;

служба скорой медицинской помощи;

аварийная служба газовой сети;

служба «антитеррор».

Закон предусматривает единый номер на всей территории страны для каждой экстренной оперативной службы, в соответствии с указанным постановлением должен быть предусмотрен единый номер «112» для вызова экстренных оперативных служб. Пункт 2 статьи 52 устанавливает, что расходы на предоставление бесплатных для пользователей услуг экстренных оперативных служб, возмещаются оператору связи по договорам с органами соответствующих оперативных служб.

Статья 53 устанавливает правовой режим создания и использования баз данных об абонентах операторов связи. В пункте 1 этой статьи указано, что соответствующая информация носит конфиденциальный характер и подлежит защите. Однако второй пункт разрешает использовать базы данных для информационно-справочного обслуживания с согласия абонентов-граждан.

Статья 54 определяет порядок оплаты услуг связи на основании действующего договора.

В статью 54 Закона внесено дополнение, запрещающее взимание платы за входящие вызовы за исключением случаев, если соединение установлено:

- при помощи телефониста с оплатой за счет вызываемого абонента;
- с использованием кодов доступа к услугам электросвязи;
- с абонентом, находящимся за пределами территории субъекта Российской Федерации, указанной в решении о выделении оператору связи ресурса нумерации, включающего в себя выделенный данному абоненту абонентский номер, если договором об оказании услуг связи не установлено иное.

В этой же статье закреплено право абонента-гражданина самому выбирать систему оплаты местных соединений: повременную или абонентскую.

Важное значение имеет второй пункт статьи, устанавливающий в качестве основания для осуществления расчетов показания оборудования связи, установленного у оператора связи. Отсутствие ранее в законодательстве этой нормы приводило к спорным ситуациям между операторами связи и пользователями услуг.

В статье 55 Закона рассматриваются процедуры подачи жалоб и предъявления претензий и их рассмотрения. Установлен административный и судебный порядок обжалования решений и действия (бездействия) органа или должностного лица, сроки предъявления и рассмотрения претензий и т.д.

Глава 8 Закона впервые устанавливает законодательные нормы введения и оказания универсальных услуг связи. Для реализации механизма универсального обслуживания законодатель в статье 59 предусмотрел создание резерва универсального обслуживания, формируемого из отчислений операторов связи в объеме и порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Правительство России утвердило «Правила формирования и расходования средств резерва универсального обслуживания». Согласно «Правилам...» операторы связи ежеквартально отчисляют 1,2 процента средств, размер которых рассчитывается как разность между доходами от оказанных услуг связи в сети связи общего пользования и доходами от оказанных услуг присоединения и услуг по пропуску трафика в сети связи общего пользования. При этом из указанной разницы доходов исключаются суммы, уплачиваемые в виде налога на добавленную стоимость. Отчисления в резерв производятся по итогам каждого квартала не позднее 30-го числа месяца, следующего за последним месяцем истекшего квартала, и зачисляются в доход федерального бюджета.

Обратимся теперь к главе 9 Закона, направленной на защиту прав пользователей услугами связи.

Статья 62 предусматривает общий подход к обеспечению и защите прав пользователей.

Статья 63 Закона рассматривает вопросы обеспечения конституционного права граждан на тайну связи. Обязанность оператора связи — обеспечить тайну связи, ограничение этого положения возможно только на законных основаниях по решению суда.

Статья 64 конкретизирует механизм такого ограничения, а также определяет возможности проведения оперативно-розыскных мероприятий на сетях связи. В этой статье предусмотрены обязанности операторов связи по взаимодействию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. В этой части нормы Закона «О связи» необходимо рассматривать вместе с нормами законодательства об оперативно-розыскной деятельности и, в первую очередь, Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Пунктом 2 статьи 64 Закона на операторов связи возложена обязанность обеспечить реализацию установленных федеральным органом исполнительной власти в области связи по согласованию с соответствующими компетентными органами требований к сетям и средствам связи для проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также принимать меры по недопущению раскрытия организационных и тактических приемов проведения указанных мероприятий. Кроме того, операторы связи обязаны оказывать содействие уполномоченным государственным органам при осуществлении следственных действий в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства.

Статья 65 открывает главу 10 Закона, посвященную вопросам управления сетями связи в чрезвычайных ситуациях и в условиях чрезвычайного положения. Чрезвычайная ситуация в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» — это «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей». Режим чрезвычайного положения определяется Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» и означает вводимый на территории всей страны или в ее отдельных местностях особый правовой режим.

В части первой этой статьи указывается, что управление сетью связи общего пользования в чрезвычайных ситуациях осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области связи во взаимодействии с центрами управления сетями связи специального назначения и имеющими присоединение к сети связи общего пользования технологическими сетями связи.

Вопросы работы средств связи в чрезвычайных ситуациях затрагивает также часть первая статьи 66 Закона, предоставляющая уполномоченным государственным органам в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, право приоритетного использования любых сетей и средств связи, а также право приостановления или ограничения их использования. Требования этой статьи нашли свое развитие в постановлении Правительства России «Об утверждении Положения о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». «Положением...» такое право предоставлено российским министерствам обороны, внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, юстиции, федеральным службам безопасности, охраны, внешней разведки, а также находящимся в их ведении службам и агентствам, и координационным органам всех уровней единой государственной системы предупреждений и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Вопросы ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области связи рассмотрены в главе 11 Закона. Она состоит из единственной статьи — статьи 68. Первый пункт этой статьи указывает, что за нарушение законодательства предусматриваются меры административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности. Вторым пунктом указывается, что убытки, причиненные в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, подлежат возмещению операторам связи и пользователям услугами связи в соответствии с гражданским законодательством. Важное значение имеет пункт 7 этой статьи, предусматривающий возмещение оператору связи убытков, причиненных ему пользователем в случаях, указанных в пункте 3 статьи 44 Закона.

Глава 12 рассматривает вопросы, касающиеся международного сотрудничества Российской Федерации в области связи. Пункт 1 статьи 69 определяет полномочия администрации связи Российской Федерации — уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Закон не указывает, кто и как определяет этот орган, однако в соответствии с положением о Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ именно

это ведомство получило указанный статус. Пункт 2 статьи 69 подчеркивает, что нерезиденты Российской Федерации имеют равный правовой режим с резидентами с учетом соблюдения принципа взаимности.

Статья 70 Закона касается некоторых аспектов регулирования деятельности в области международной связи. Пункт первый этой статьи носит отсылочный характер, подтверждая приоритет международного права над национальным в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации. Это же касается и взаиморасчетов между операторами международной электросвязи (второй пункт статьи), для которых определяющими являются международные эксплуатационные соглашения и рекомендации международных организаций электросвязи. Пунктом 3 этой статьи определены условия использования мировых информационно-телекоммуникационных сетей на территории Российской Федерации. Обязательными требованиями являются:

- создание российских сегментов мировых сетей связи, обеспечивающих взаимодействие с единой сетью связи Российской Федерации;
- создание российских операторов связи, отвечающих требованиям, предъявляемым к ним Законом «О связи»;
- обеспечение экономической, общественной, оборонной, экологической, информационной и иных видов безопасности.

Для повышения информационной безопасности при международном информационном обмене издан Указ Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации в сфере международного информационного обмена». Этим Указом субъектам международного информационного обмена предписано не осуществлять включение информационных систем, сетей связи и автономных персональных компьютеров, в которых обрабатывается информация, содержащая сведения, составляющие государственную тайну, и служебная информация ограниченного распространения.

Статья 71 Закона регулирует порядок перемещения оконечного оборудования через таможенную границу Российской Федерации. В пункте первом статьи установлено, что перемещение такого оборудования для личных нужд осуществляется без получения специального разрешения. Второй пункт указывает, что перечень оконечного оборудования и порядок его использования на территории страны определяет Правительство России.

Последняя, 13 глава Закона, содержит заключительные и переходные положения.

Подводя итоги рассмотрения основного закона российских телекоммуникаций — Федерального закона «О связи» — можно сделать следующие выводы.

Действующий Закон и принятые в соответствии с ним подзаконные акты существенно расширили правовую базу текущего состояния телекоммуникаций.

В Законе преобладают разрешительные, но не уведомительные процедуры, что во многих случаях не только усложняет деятельность на рынке, но существенно снижает инвестиционную эффективность. Так, российское законодательство предусматривает во всех случаях выдачу индивидуальной лицензии, а регулирующие органы Европейского Союза настойчиво рекомендуют применение общего разрешения, считая необходимым выдачу индивидуальной лицензии только в случаях использования ограниченного частотного ресурса.

Государственной Думой России были приняты очередные изменения к Федеральному закону «О связи». Суть этих изменений заключена в определении порядка оказания услуг связи в интересах обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка. Одновременно были внесены поправки в Федеральный закон "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (в части установления особенностей размещения заказа на оказание услуг связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка у единственного поставщика). Принятые поправки обязывают операторов связи полностью соблюдать все пункты государственного контракта на оказание услуг связи в интересах государственных потребителей. Контракт должен содержать обязательство не приостанавливать услуг связи и не расторгать сам контракт. Цены на услуги связи для этой группы потребителей должны определяться исходя из необходимости компенсации экономически обоснованных затрат и возмещения обоснованной нормы прибыли от капитала используемого при оказании услуг связи. Меняться они могут не чаще одного раза в год.

Конечно, не бывает идеальных законов, тем более законов, регулирующих рыночные отношения. Но главная задача таких законов — способствовать развитию цивилизованного рынка, обеспечивать интересы государства и общества.

Универсальное обслуживание в телекоммуникациях

Глава 8 Федерального закона «О связи» специально посвящена универсальным услугам.

К универсальным услугам связи законодатель отнес:

- услуги телефонной связи с использованием таксофонов;
- услуги по передаче данных и предоставлению доступа к сети Интернет с использованием пунктов коллективного доступа.

Порядок и сроки начала оказания универсальных услуг связи, а также порядок регулирования тарифов на универсальные услуги связи определяются Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области связи, исходя из следующих принципов:

время, в течение которого пользователь услугами связи достигает таксофона без использования транспортного средства, не должно превышать один час;

в каждом поселении должен быть установлен не менее чем один таксофон с обеспечением бесплатного доступа к экстренным оперативным службам;

в поселениях с населением не менее чем пятьсот человек должен быть создан не менее чем один пункт коллективного доступа к сети Интернет.

В соответствии с Законом, Правительство России приняло постановление «О мерах по организации оказания универсальных услуг связи». Этим постановлением были утверждены «Правила оказания универсальных услуг связи», а также установлено, что договор об условиях оказания универсальных услуг связи оператор связи (оператор универсального обслуживания) заключает с Федеральным агентством связи по результатам конкурса или на основании решения Правительства Российской Федерации. Оператор связи, с которым заключен договор об условиях оказания универсальных услуг связи, обязан приступить к оказанию услуг не позднее 6 месяцев с даты заключения договора. Предусмотрено, что деятельность оператора универсального обслуживания по оказанию универсальных услуг телефонной связи с использованием таксофонов должна обеспечивать предоставление пользователю:

а) местных телефонных соединений для передачи голосовой информации по сети фиксированной телефонной связи;

б) доступа к услугам связи, оказываемым другим оператором связи в сети связи общего пользования (кроме услуг подвижной связи);

в) доступа к системе информационно-справочного обслуживания;

г) 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:

- возможности передачи сообщений электронной почтой;
- доступа к информации с использованием инфокоммуникационных технологий.

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 к таксофонам.

Оператор универсального обслуживания обязан:

а) обеспечить пользователям универсальными услугами связи свободный доступ в помещение пункта коллективного доступа;

б) 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;

в) обеспечить в каждом пункте коллективного доступа возможность одновременного оказания универсальных услуг не менее чем 2 пользователям.

Оплата универсальных услуг телефонной связи с использованием таксофонов осуществляется с использованием карт оплаты услуг связи, а при наличии технической возможности также за счет наличных средств. При этом пользователю универсальными услугами связи должна быть предоставлена возможность оплаты входящих телефонных соединений за счет вызывающего пользователя и (или) абонента.

Оператор универсального обслуживания организует реализацию карт оплаты услуг связи в каждом поселении, на территории которого он оказывает универсальные услуги телефонной связи с использованием таксофонов.

Оператор универсального обслуживания обязан 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.

Само понятие «оператор универсального обслуживания» подробно раскрывается в статье 58 Закона «О связи». Отбор операторов универсального обслуживания осуществляется по результатам конкурса для каждого субъекта Российской Федерации. Количество операторов универсального обслуживания, действующих на территории субъекта Российской Федерации с учетом его особенностей, определяется исходя из необходимости обеспечения универсальными услугами связи всех потенциальных пользователей указанными услугами.

Конкурс организует и проводит Федеральное агентство связи. Он является открытым и проводится на территории одного города федерального значения либо одного или нескольких муниципальных районов и (или) городских округов, находящихся на территории одного субъекта Российской Федерации. В случае отсутствия заявок на участие в конкурсе или невозможности выявления победителя оказание универсальных услуг связи на определенной территории возлагается Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области связи на оператора, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования. Оператор, занимающий существенное положение в сети связи общего пользования, не вправе отказаться от возложенной на него обязанности по оказанию универсальных услуг связи. Тарифы на универсальные услуги связи регулируются в соответствии с постановлением Правительства России. Эти тарифы рассчитываются Федеральным агентством связи при принятии решения о проведении конкурса на оказание универсальных услуг связи и включаются в договор об условиях оказания универсальных услуг связи.

Законодательно определен порядок возмещения убытков операторов универсального обслуживания, причиняемых оказанием универсальных услуг связи. Они подлежат возмещению в размере, не превышающем установленного по результатам конкурса размера возмещения убытков, или в случае, если конкурс не проводился, максимального размера возмещения убытков, и в сроки, не превышающие шести месяцев после завершения финансового года, если иное не было предусмотрено условиями конкурса. Максимальный размер возмещения убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи, определяется как разница между доходами и экономически обоснованными затратами оператора универсального обслуживания и доходами и затратами оператора связи в случае, если бы обязательство по оказанию универсальных услуг связи на него не возлагалось. Порядок возмещения убытков, причиняемых оказанием универсальных услуг связи, определяется Правительством Российской Федерации. Убытки возмещаются по итогам календарного года по результатам проверки Федеральным агентством связи представленных оператором универсального обслуживания расчетов и подтверждающих документов.

Управление использованием радиочастотного ресурса

Федеральный закон «О связи» в статье 22 устанавливает, что регулирование использования радиочастотного спектра является исключительным правом государства. Оно обеспечивается в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации посредством проведения экономических, организационных и технических мероприятий, связанных с конверсией радиочастотного спектра и направленных на ускорение внедрения перспективных технологий и стандартов, обеспечение эффективного использования радиочастотного спектра в социальной сфере и экономике, а также для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Само понятие — «использование радиочастотного спектра» — определено статьей 2 Закона и сформулировано следующим образом:

использование радиочастотного спектра — обладание разрешением на пользование и (или) фактическое пользование полосой радиочастот, радиочастотным каналом или радиочастотой для оказания услуг электросвязи и других не запрещенных федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации целей.

Законодатель в этой же статье Закона говорит о присвоении (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала. Здесь речь идет о выдаче разрешения в письменной форме на использование конкретной радиочастоты или радиочастотного канала с указанием конкретного радиоэлектронного средства, целей и условий такого использования.

Использование в Российской Федерации радиочастотного спектра осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру;
- сближение распределения полос радиочастот и условий их использования в Российской Федерации с международным распределением полос радиочастот;
- право доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, в том числе обеспечения радиочастотным спектром радиослужб Российской Федерации в целях обеспечения безопасности граждан, обеспечения президентской связи, правительственной связи, обороны страны и безопасности государства, правопорядка, экологической безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- платность использования радиочастотного спектра;
- недопустимость бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов;
- конверсия радиочастотного спектра;
- прозрачность и открытость процедур распределения и использования радиочастотного спектра.

Необходимо указать, что сложившаяся сегодня ситуация с использованием радиочастотного спектра в России стала тормозом для внедрения передовых технологий и развития сетей электросвязи. Особенно актуальна эта проблема для внедрения цифрового телевизионного и радиовещания, а также беспроводного широкополосного доступа. Для решения этой проблемы необходимо более активное проведение конверсии радиочастотного спектра.

Распределение радиочастотного спектра осуществляется в соответствии с «Таблицей распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации» и «Планом перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами», которые разрабатываются ГКРЧ и утверждаются Правительством Российской Федерации. Пересмотр «Таблицы распределения полос частот между

радиослужбами Российской Федерации» проводится не реже чем один раз в четыре года, плана перспективного использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами — не реже чем один раз в десять лет.

Радиочастотный спектр включает в себя следующие категории полос радиочастот:

преимущественного пользования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка;

преимущественного пользования радиоэлектронными средствами гражданского назначения;

совместного пользования радиоэлектронными средствами любого назначения.

Для пользователей радиочастотным спектром устанавливаются разовая плата и ежегодная плата за его использование, направляемые на обеспечение системы контроля радиочастот, конверсию радиочастотного спектра и финансирование мероприятий по переводу действующих радиоэлектронных средств в другие полосы радиочастот.

Порядок установления размеров разовой платы и ежегодной платы, взимания такой платы, ее распределения и использования определяется Правительством Российской Федерации исходя из того, что размеры разовой платы и ежегодной платы должны устанавливаться дифференцированно в зависимости от используемых диапазонов радиочастот, количества радиочастот и применяемых технологий.

Постановлением предусматривалось, что использование радиочастотного спектра в Российской Федерации коммерческими организациями, индивидуальными предпринимателями, а также иными лицами в коммерческих целях для оказания услуг связи по отдельному перечню, осуществляется на платной основе. В этот перечень были включены следующие услуги:

1. Подвижной радиотелефонной связи.
2. Сотовой радиотелефонной связи.
3. Подвижной радиосвязи.
4. Персонального радиовызова.
5. Персонального радиовызова с уплотнением каналов ОВЧ ЧМ сети.
6. Персональной глобальной спутниковой связи.

7. По распределению телевизионных программ с использованием систем типа MMDS, LMDS и MVDS.

Право на использование радиочастотного спектра предоставляется посредством выделения полос радиочастот и присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов.

Использование радиочастотного спектра без соответствующего разрешения не допускается.

В полосах радиочастот категорий совместного пользования радиоэлектронными средствами любого назначения и преимущественного пользования радиоэлектронными средствами гражданского назначения выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств любого назначения, а в полосах радиочастот категории преимущественного пользования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд государственного управления, выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется ГКРЧ.

В полосах радиочастот категории преимущественного пользования радиоэлектронными средствами, используемыми для нужд государственного управления, выделение полос радиочастот для радиоэлектронных средств, обеспечивающих президентскую связь, правительственную связь, оборону страны, безопасность государства и обеспечение правопорядка, осуществляется в Российской Федерации специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области правительственной связи и информации и федеральным органом исполнительной власти в области обороны.

Выделение полос радиочастот осуществляется на десять лет или на меньший заявленный срок. По обращению пользователя радиочастотным спектром этот срок может быть увеличен или уменьшен органами, выделившими полосу радиочастот.

Предоставленное право на использование полос радиочастот не может быть передано одним пользователем радиочастотным спектром другому пользователю без решения ГКРЧ или предоставившего это право органа.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств гражданского назначения осуществляется Федеральным агентством связи по заключению радиочастотной службы на основании заявлений

граждан Российской Федерации или заявлений российских юридических лиц, не позднее, чем через сто двадцать дней со дня обращения.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала для радиоэлектронных средств, используемых для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны,

безопасности государства и обеспечения правопорядка, осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области правительственной связи и информации и федеральным органом исполнительной власти в области обороны.

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала осуществляется на десять лет или на меньший заявленный срок.

Срок присвоения (назначения) радиочастоты или радиочастотного канала для орбитально-частотного ресурса может быть увеличен с учетом гарантированного срока службы космических объектов, используемых для создания и функционирования сетей связи.

Решение о выделении полос радиочастот и присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотного канала принимается при положительном заключении экспертизы о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств. Порядок проведения экспертизы определяется ГКРЧ. Порядок рассмотрения материалов и принятия решения о выделении полос радиочастот и присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотных каналов в пределах выделенных полос радиочастот также устанавливается ГКРЧ.

Действующее в настоящее время - «Положение о порядке проведения экспертизы, рассмотрения материалов и принятия решения о присвоении (назначении) радиочастот и радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств в пределах выделенных полос радиочастот».

Присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала может быть изменено в интересах обеспечения нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка с возмещением владельцам радиоэлектронных средств убытков, причиненных изменением радиочастоты или радиочастотного канала.

Принудительное изменение федеральным органом исполнительной власти в области связи радиочастоты или радиочастотного канала у пользователя радиочастотным спектром допускается только в целях предотвращения угрозы жизни или здоровью человека и обеспечения безопасности государства, а также в целях выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации. Такое изменение может быть обжаловано пользователем радиочастотным спектром в судебном порядке.

Отказ в выделении пользователям радиочастотным спектром полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения допускается по следующим основаниям:

- несоответствие заявленной полосы радиочастот Таблице распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации;

- несоответствие параметров излучения и приема заявленных радиоэлектронных средств требованиям, нормам и национальным стандартам в области обеспечения электромагнитной совместимости радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;

- отрицательное заключение экспертизы об электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами.

Отказ в присвоении (назначении) радиочастот или радиочастотного канала пользователям радиочастотным спектром для радиоэлектронных средств гражданского назначения допускается по следующим основаниям:

- отсутствие документов на заявленные для использования радиоэлектронные средства о подтверждении соответствия в случаях, если такое подтверждение является обязательным;

- несоответствие заявленной деятельности в области связи установленным для данного вида деятельности требованиям, нормам и правилам;

- отрицательное заключение экспертизы об электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами;

- отрицательные результаты проведения международной процедуры координации использования радиочастотного присвоения, если такая процедура предусматривается

Регламентом радиосвязи МСЭ и другими международными договорами Российской Федерации.

В случае выявления нарушения условий, установленных при выделении полосы радиочастот либо присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала, разрешение на использование радиочастотного спектра пользователями радиочастотным спектром для радиоэлектронных средств гражданского назначения может быть приостановлено органом, выделившим полосу радиочастот либо присвоившим (назначившим) радиочастоту или радиочастотный канал в на срок, необходимый для устранения этого нарушения, но не более чем на девяносто дней.

Разрешение на использование радиочастотного спектра прекращается во внесудебном порядке или срок действия такого разрешения не продлевается по следующим основаниям:

- заявление пользователя радиочастотным спектром;
- аннулирование лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи, если такая деятельность связана с использованием радиочастотного спектра;
- истечение срока, указанного при присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала, если этот срок не был продлен в установленном порядке или если заблаговременно, не менее чем за тридцать дней, не была подана заявка на его продление;
- использование радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств в противоправных целях, наносящих вред интересам личности, общества и государства;
- невыполнение пользователем радиочастотным спектром условий, установленных в решении о выделении полосы радиочастот либо присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала;
- невнесение пользователем радиочастотным спектром платы за его использование в течение тридцати дней со дня установленного срока платежа;
- ликвидация юридического лица, которому было выдано разрешение на использование радиочастотного спектра;
- неустранение нарушения, послужившего основанием для приостановления разрешения на использование радиочастотного спектра.

При наличии в документах, представленных заявителем, недостоверной или искаженной информации, повлиявшей на принятие решения о выделении полосы радиочастот либо присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала, орган, выделивший полосу радиочастот либо присвоивший (назначивший) радиочастоту или радиочастотный канал, вправе обратиться в суд с требованием о прекращении или непродлении срока действия разрешения на использование радиочастотного спектра.

При прекращении или приостановлении разрешения на использование радиочастотного спектра плата, внесенная за его использование, не возвращается.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств» установлена процедура и порядок регистрации радиоэлектронных средств (РЭС) и высокочастотных устройств (ВЧУ) на всей территории страны. Регистрация РЭС и ВЧУ осуществляется территориальными управлениями Федеральной службы по надзору в сфере связи по письменным заявлениям владельцев радиоэлектронных средств.

Постановлением Правительства установлены:

- процедуры подачи заявления на регистрацию (перерегистрацию) РЭС и ВЧУ;
- перечень документов и сведений, представляемых владельцами РЭС (ВЧУ) регистрирующему органу;
- порядок получения свидетельства о регистрации;
- основания для отказа в регистрации РЭС (ВЧУ), а также для прекращения действия свидетельства о регистрации РЭС (ВЧУ);
- предельные сроки для рассмотрения заявления и выдачи свидетельства о регистрации РЭС (ВЧУ), подачи заявления в случае смены владельца РЭС (ВЧУ) и при изменении сведений, указанных в заявлении и прилагаемых к нему документах.

В соответствии с установленным порядком регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств и оформление свидетельств о регистрации осуществляются без взимания платы с заявителей в 10-дневный срок с момента получения заявления на регистрацию.

В целях обеспечения соответствия параметров излучения конкретных радиоэлектронных средств основным техническим характеристикам, определенным разрешениями на использование радиочастот или радиочастотных каналов, к заявлению о регистрации необходимо прикладывать протоколы измерения технических параметров излучения РЭС и ВЧУ. Данное требование обеспечивает право равного доступа всех

пользователей к радиочастотному спектру и соблюдение электромагнитной совместимости всех действующих РЭС.

Указанные измерения параметров излучения радиоэлектронных средств могут быть проведены любым юридическим или физическим лицом, в том числе и самим владельцем радиоэлектронного средства.

Этим же постановлением определен перечень радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации. Обратим внимание, что не требуется регистрация следующих средств связи:

- абонентских станций (терминалов) сухопутной подвижной сотовой, транкинговой и пейджинговой связи, в том числе временно ввозимых на территорию Российской Федерации;
- станций сухопутной подвижной связи личного пользования диапазона 27 МГц (СВ — диапазона), временно ввозимых на территорию Российской Федерации;
- абонентских подвижных земных станций (терминалов) глобальных систем подвижной спутниковой связи, разрешенных в установленном порядке для использования на территории Российской Федерации и временно ввозимых на территорию Российской Федерации;
- абонентских бесшнуровых телефонных аппаратов в установленных полосах частот и с допустимой мощностью излучения передатчика.

Сущность и распределение ресурса нумерации и информационных ресурсов

Вопросы создания и модернизации систем нумерации в сетях электросвязи общего пользования Российской Федерации стали приобретать все большую и большую значимость по мере развития национальной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и ее интеграции в общемировую. Стало очевидным, что нумерация сетей электросвязи должна быть направлена на обеспечение не столько количественного роста сетей, сколько на обеспечение возможностей доступа потребителей к новым видам услуг и постоянно расширяющимся информационным ресурсам любой из сетей электросвязи общего пользования в удобной для пользователя форме. Системы и планы нумерации различных сетей электросвязи России должны учитывать современные тенденции развития мировых телекоммуникаций, а также формировать платформу для развития рынка услуг связи и конкуренции в их предоставлении, обеспечивать недискриминационность и доступность услуг, а также мобильность и персонализацию

номеров. Необходимо также учитывать постоянную эволюцию сетевых технологий, интеллектуализацию сетей.

Указанные выше задачи нашли разную степень отражения в действующих системах нумерации сетей электросвязи общего пользования Российской Федерации.

При рассмотрении эталонной модели OSI, отмечалось, что существует понятие «нулевой уровень» модели. На этом уровне имеются различные сетевые элементы, нумерация которых также должна соответствовать определенной системе нумерации. Возможны два подхода к созданию систем нумерации сетевых элементов: децентрализованный и централизованный. При децентрализованном подходе каждый оператор создает свою систему нумерации и, в соответствии с ней свой план нумерации сетевых элементов. При централизованном подходе разрабатывается единая система нумерации и, руководствуясь этой системой, каждый оператор создает собственный план нумерации сетевых элементов, используя в необходимых случаях выделенный ресурс нумерации.

Сети связи общего пользования в соответствии с Федеральным законом «О связи» являются составной частью единой сети электросвязи. Поэтому должно быть обеспечено их взаимодействие, в том числе и централизованное управление в чрезвычайных ситуациях (статья 65 Закона). Для этого необходимо обеспечить соответствие номеров сетевых элементов единой системе нумерации. Естественно, речь идет только о сетевых объектах, которые участвуют (или могут участвовать) в процессе взаимодействия сетей электросвязи. Так, например, нумерацию необслуживаемых регенерационных пунктов (НРП) кабельных линий связи оператор может устанавливать самостоятельно. Однако если в этом пункте происходит выделение сетевого тракта, необходимо осуществлять нумерацию в рамках общей системы нумерации.

Основными сетевыми элементами, участвующими во взаимодействии сетей электросвязи, являются пункты сетей (сетевые узлы и станции, пункты кабельных и радиорелейных магистралей, земные и спутниковые станции космической связи и т.д.), линии передачи, линейные и сетевые тракты. Все эти элементы входят в состав «первичной сети общего пользования». Отметим, что в нормативных документах эти сетевые элементы рассматриваются как контролируемые объекты в системе технической эксплуатации. Понятия «первичные и вторичные сети» являются одними из основных понятий в терминологии сети электросвязи России и определяют архитектуру ее построения. Под первичной сетью понимается совокупность типовых физических цепей,

типовых каналов передачи и сетевых трактов, образованных на базе сетевых узлов, сетевых станций, оконечных устройств первичной сети и соединяющих их линий передачи. По территориальному признаку первичная сеть разделяется на магистральную, внутрizonовые и местные сети.

Система нумерации сетевых элементов была разработана в Советском Союзе и введена в эксплуатацию с 1 января 1984 г. Естественно, за прошедший период в нее было внесено много изменений и дополнений. Прежде всего, от буквенно-цифровой системы нумерации был осуществлен переход к полностью цифровой системе, необходимой в автоматизированных системах оперативно-технического управления. Во-вторых, было учтено появление новых цифровых технологий передачи, в частности, цифровых систем передачи синхронной цифровой иерархии.

Последняя редакция системы нумерации магистральных и внутрizonовых первичных сетей была разработана ОАО «Ростелеком» в 1996 г. В 2000 году в нее были внесены некоторые дополнения.

В системе нумерации первичной сети, разработанной ОАО «Ростелеком», выделяется несколько объектов нумерации:

- пункты первичной магистральной сети;
- пункты внутрizonовых первичных сетей;
- линии передачи;
- линейные и групповые (сетевые) тракты.

Номер пункта магистральной первичной сети состоит из 5 цифр и имеет вид: АВХ1Х2Х3, где:

АВ — код (номер) соответствующей территориальной зоны. Вся страна разделена на несколько территориальных зон. Цифра А может равняться 0,1,2. Цифра В может принимать любые значения.

АВХ1Х2Х3 — порядковый номер соответствующего пункта магистральной сети. Для нумерации пунктов, расположенных на кабельных магистралях, применяется диапазон номеров 001 — 499, на радиорелейных магистралях — 500 — 799.

Для нумерации сетевых станций используется пятизначный номер вида: АВСDE, где:

АВ — код соответствующей территориальной зоны;

CDE — порядковый номер магистральной сетевой станции (МСС). Эти номера находятся в диапазоне чисел от 800 до 900. Номер магистральной сетевой станции также обозначает номер соответствующей внутризональной сети.

Для нумерации земных станций спутниковой связи также используется пятизначный цифровой номер вида 3AB X1X2, где:

3 — признак земной станции спутниковой связи;

AB — код соответствующей территориальной зоны;

X1X2 — порядковый номер земной станции на данной территории.

Для нумерации спутниковых станций (спутниковых ретрансляторов) применяется нумерация вида 00 X1X2X3, где:

00 — признак спутниковой станции (спутникового ретранслятора);

X₁ — тип спутникового ретранслятора;

X₂X₃ — порядковый номер спутникового ретранслятора.

Узлы связи потребителей (арендаторов) каналов (трактов) связи имеют вид: 4AB X1X2, где:

AB — код соответствующей территориальной зоны;

X1X2 — порядковый номер узла на данной территории.

Для нумерации необслуживаемых усилительных пунктов (НУП) и НРП, в которых осуществляется ответвление или выделение трактов, применяется нумерация вида 6AB X1X2X3, где:

6 — признак принадлежности к НУП (НРП) с выделением или ответвлением;

AB — код соответствующей территориальной зоны;

X1X2 — порядковый номер НУП (НРП) с выделением или ответвлением на данной территории.

Номер пункта внутризональной первичной сети состоит из 5 цифр и имеет вид CDE X1X2, где:

CDE — порядковый номер магистральной сетевой станции (номер внутрizonовой сети);

X1X2 — порядковый номер соответствующего пункта внутрizonовой сети.

Для нумерации НУП и НРП, в которых осуществляется ответвление или выделение трактов, применяется нумерация вида бСОЕХ1, где:

б — признак принадлежности к НУП (НРП) с выделением или ответвлением;

CDE — порядковый номер магистральной сетевой станции;

X1 — порядковый номер НУП (НРП) с выделением или ответвлением в зоне действия соответствующей магистральной сетевой станции.

Номер линии передачи (ЛП) состоит из 8 цифр и имеет следующий вид: X1X2X3X4X5X6X7X8, где:

X_i — признак принадлежности линии передачи к определенному виду сети. Цифры 1,2 в этом признаке означают магистральные ЛП, 5,6 — внутрizonовые ЛП, 7,8 — ведомственные ЛП, 9,0 — линии передачи к потребителям;

X2 — тип линии передачи (среда распространения). Принято следующее значение цифры X2: 1 — кабельная ЛП, 2 — радиорелейная ЛП, 3 — спутниковая ЛП, 4 — воздушная ЛП, 5 — кабельная соединительная ЛП от радиорелейной станции к сетевому узлу (сетевой станции), 6 — кабельная соединительная ЛП от земной станции к сетевому узлу (сетевой станции), 7 — радиорелейная соединительная ЛП от земной станции к оконечной или узловой радиорелейной станции;

X₃X4X5 — порядковый номер линии передачи.

Внутрizonовые линии передачи имеют диапазон порядковых номеров от 001 до 699, внутрizonовые соединительные линии передачи от 700 до 899, соединительные линии к узлам связи потребителей 900 — 999.

В номере спутниковой линии передачи цифра X₃ означает тип спутникового ретранслятора, и эта цифра соответствует X_i в номере спутниковой станции.

X6X7X8 — признак принадлежности данной линии передачи к виду линий передачи в магистральной первичной сети либо принадлежность к определенной зоне. Значение X6X7X8 равно 000 означает основную линию передачи. Значение X6 равно 1

означает принадлежность данной линии передачи к магистральным соединительным ЛП, равное 0 — к линиям ответвления. Последние две цифры X7X8 в этих случаях обозначают порядковый номер соединительной линии (или линии ответвления) от данной основной линии передачи. При нумерации внутризональных линий X6X7X8 означает номер внутризональной первичной сети. Значение X6X7X8 в этом случае находится в диапазоне 800 — 900 и совпадает с CDE — порядковым номером магистральной сетевой станции в нумерации сетевых станций. Значение X6, равное 2, означает принадлежность данной линии передачи к соединительным линиям к узлам связи потребителей. Отметим, что значение X3X4X5X6 равное 0001 или 0002 означает соединительную линию передачи в г. Москва между МСС. Значение X3X4X5X6 равное 0005 означает принадлежность к линиям передачи выделенных сетей, присоединенных к сети связи общего пользования, а 0006 — к соединительным линиям передачи таких сетей. Последние две цифры X7X8 в этом случае обозначают порядковый номер соответствующей линии.

Номер линейного тракта в общем виде имеет структуру:

X1X2X3X4X5X6X7X8X9X10, где:

X1X2X3X4X5X6X7X8 — номер линии передачи.

X9X10 — порядковый номер линейного тракта в данной ЛП.

В документе, разработанном ОАО «Ростелеком», рассматриваются и некоторые другие вопросы нумерации линейных и групповых (сетевых) трактов, но для простоты изложения они опускаются.

Обратимся теперь к нумерации в телефонной сети общего пользования Российской Федерации. Но вначале — небольшой экскурс в историю.

Нумерация в телефонной связи возникла с появлением необходимости выбора вызываемым абонентом одного из группы абонентов, т.е. с появлением телефонных станций. Первые телефонные станции в России представляли собой простейшие устройства — коммутаторы. Основным элементом коммутатора телефонной станции является вертикальная панель, на которой размещена группа гнезд, каждое из которых имело свой номер. К гнезду подключалась абонентская линия. При поступлении вызова загоралась лампочка (бленкер) или срабатывал сигнальный клапан над соответствующим гнездом. Первые коммутаторы позволяли включить 50 абонентов. Телефонистка подключалась к гнезду и узнавала у вызывающего абонента, с кем бы он хотел связаться. Первоначально достаточно было сообщить телефонистке фамилию или должность

вызываемого абонента. Она находила гнездо вызываемого абонента и устанавливала соединение. Телефонистке полагалось знать имена и фамилии всех абонентов и номера гнезд, соответствующих их служебным и домашним линиям (по сути — номера их служебных и домашних телефонов). Знания телефонисток периодически проверялись, в случае заминки с ответом следовало наказание, вплоть до увольнения. На должность телефонисток принимались обычно девушки высокого роста с длинными руками и обязательно незамужние; им запрещалось вступать в брак, «дабы лишние думы и заботы не приводили к лишним ошибкам при соединениях». Первые телефонные станции состояли из нескольких коммутаторов, связанных между собой соединительными линиями. (В Петербурге, например, было 6 коммутаторов, а в Москве — 16). По мере увеличения числа абонентов уже было невозможно запомнить номера их гнезд, поэтому вызовы стали осуществляться только по номерам телефонов. При этом процесс установления соединения заключался в следующем. Допустим, абонент первого коммутатора хочет установить соединение с абонентом десятого коммутатора. Телефонистка первого коммутатора узнает у него номер вызываемого абонента и соединяет его с телефонисткой десятого коммутатора, одновременно громко сообщая ей вызываемый номер. Далее соединение устанавливала телефонистка десятого коммутатора. Таким образом, телефонистке надо было помнить, за каким коммутатором закреплен номер абонента.

В самом конце девятнадцатого века в России началась реконструкция телефонных станций. Технические решения базировались на новых коммутаторах, которые имели многократное поле (куда подключались все абонентские линии, заходящие на станцию) и местное поле на 200 абонентских линий, закрепленных за данным коммутатором.

Таким образом, для первых телефонных станций номер абонента — это номер его гнезда в поле коммутатора (внутристанционный номер). Поскольку в России была принята десятичная система счета, номер был представлен десятичными цифрами. Такой номер был удобен и для абонентов.

Технические возможности коммутатора позволяли разместить в многократном поле не более 20 000 гнезд. При увеличении числа абонентов сверх этого количества оборудовали несколько станций, соединенных между собой соединительными линиями, или применяли групповую систему коммутаторов. Принцип групповой системы состоял в том, что все абоненты делились на две группы (А и Б). Для вызова соответствующего абонента вызывающий абонент вначале выбирал нужную группу путем нажатия соответствующей кнопки А или Б на своем аппарате и соединялся со «своей»

телефонисткой, которая устанавливает соединение либо с абонентами группы А или абонентами группы Б. Таким образом, при групповой системе было двойное число местных гнезд, но зато вдвое меньшее число гнезд многократного поля. С точки зрения

нумерации номер абонента стал состоять из двух частей: кода группы и номера абонента в группе.

Поскольку вызовы поступали неравномерно, для эффективной загрузки телефонисток ввели дополнительные коммутаторы — коммутаторы распределительной системы. Телефонистка этого коммутатора не осуществляла опрос абонента, а только передавала вызов свободной телефонистке соединительного коммутатора. При такой системе невозможно было сохранить соответствие между номером вызывающего абонента и его гнездом в поле коммутатора, но для системы нумерации это особо и не требовалось.

Наряду с развитием телефонных станций широкое распространение получили коммутаторы, обслуживающие отдельные учреждения, предприятия, гостиницы и т.д. (ведомственные коммутаторы). Для связи с городскими станциями эти коммутаторы оборудовались соединительными линиями. Телефонистка ведомственного коммутатора устанавливала соединение внутри этого коммутатора и соединения с телефонисткой городской станции. Алгоритм установления соединения абонента ведомственной станции с абонентом городской станции заключен в следующем: вызывается телефонистка ведомственного коммутатора, ей сообщается информация о необходимости вызова телефонистки городской станции, последней сообщается номер вызываемого абонента. Таким образом, система нумерации для абонента ведомственного коммутатора при вызове абонента городской станции состояла из специального индикатора вызова (вызов городского коммутатора) и номера абонента городской станции.

Начальный этап автоматизации телефонной связи не потребовал изменения принципов нумерации абонентов. При автоматизации абонент воздействует на устройства, обеспечивающие установление соединения, самостоятельно, без участия телефонистки. Для этого к традиционному телефонному аппарату добавили номеронабиратель — прибор, преобразующий десятичный номер телефона вызываемого абонента в вид, удобный для управления установлением соединения. На телефонной станции установили электромеханические устройства для установления соединения. Простейшие из них — искатели, управляемые импульсами тока. Число шагов искателя соответствовало набранной цифре. Такое управление соединительными механизмами

называется прямым. Затем появились системы коммутации с косвенным управлением. В таких системах при помощи специальных устройств — регистров — номер вызываемого абонента переводится (пересчитывается) в вид, удобный для коммутационных приборов.

Важной вехой развития нумерации телефонных сетей стал этап создания сетей связи в пределах одного города. В таких сетях абоненты подключались к разным телефонным станциям, связанным между собой пучками соединительных линий. Поэтому в номере абонента необходимо было отразить не только его внутривыделенный номер, но и номер самой станции (его также называли кодом станции). В качестве базы принята емкость станции 10 тысяч номеров, что сохранилось до настоящего времени. К телефонным станциям подключались различные коммутаторные установки. В середине 20-х годов прошлого века возникла проблема связи коммутаторных установок (у абонентов которых была 3-значная нумерация) и автоматических городских телефонных станций в Москве (у абонентов которых была 6-значная нумерация). Решением стало введение префикса набора для абонентов коммутаторных установок, которое применяется до настоящего времени,

Для сетей емкостью до 80 тысяч номеров действовала 5-значная нумерация, и номер абонента имел вид $UX1XXX$, где U — код станции. При этом действовали решения, по которым нельзя было использовать цифры 0 и 8.

Для сетей емкостью до 800 тысяч номеров действовала 6-значная нумерация, и номер абонента имел вид $ZXiXXXX$, где ZXi — код станции. При этом в качестве Z использовались буквы русского алфавита ($A, B, B, G, D, E, Ж, K$), обозначенные на номеронабирателе. Букву планировалось использовать в качестве кода сотысячного узлового района, цифру Xi — в качестве номера станции в этом районе. При этом считалось, что такое сочетание цифр и букв наиболее удобно для запоминания абонентов. Однако такое буквенно-цифровое решение (на Московской сети при семизначной нумерации стали применять даже 2 буквы в коде станции) стало препятствием для организации международной связи. Поэтому с учетом Рекомендаций МСЭ с 70-х годов в России действует только цифровая система нумерации.

В 50 — 60-х годах прошлого века уже действовали четкие принципы нумерации абонентов местных сетей. Междугородная связь в стране была организована по полуавтоматической системе через телефонисток. При такой системе наиболее удобным было применение весьма простой открытой системы нумерации с кодами, имеющими переменную значность.

Проблемы создания единой системы нумерации для всей страны возникли по мере автоматизации междугородной телефонной связи. Решение этих проблем стало ещё одной важной вехой в развитии системы нумерации.

В рамках создания Единой автоматизированной сети связи страны в 60-х годах прошлого века были приняты важнейшие системные решения по нумерации. В их основу был положен зонный принцип. Под зоной (или точнее зоной нумерации) понималась часть территории страны, на которой все абоненты имели единый междугородный код. Границы зоны совпадали, как правило, с границами административно-территориальной единицы страны. Такое решение было сделано на глубокую перспективу, однако прошло ещё много лет, пока система и план нумерации приняли вид, составивший основу сегодняшних нормативных документов. Первоначально предполагалось из плана нумерации местных телефонных сетей исключить две (или три) первые цифры, которые могли бы использоваться для нумерации кодов зон. Это позволило бы отказаться от префикса для выхода на междугородную сеть (можно было бы использовать код одной из зон) и иметь до 300 зон с численностью абонентов в каждой зоне до 7 млн. При этом в каждой зоне возможно было бы иметь до 700 станций различного назначения. Полный номер абонента имел бы вид MXX VXX XXXX, где

MXX — код зоны, VXX — код станции в зоне. Номер абонента внутри зоны имел бы вид VXX XXXX.

Несмотря на все преимущества и привлекательность, это решение не было принято по чисто прагматическим причинам: оно требовало перехода на единую семизначную нумерацию внутри зоны, что было невозможно экономически и технически (и к счастью для нынешнего поколения). Было принято другое решение: создать систему нумерации переходного периода, основанную на следующих принципах:

- код зоны — трехзначный, он неизменен при вызове из любого пункта сети;
- код зоны одинаков для автоматической и полуавтоматической связи;
- при междугородной связи осуществляется выравнивание номера абонента местной сети до семи знаков;
- нумерация в местной сети внутри зоны может быть пяти-, шести- или семизначной;
- применяется префикс выхода на междугородную сеть (цифра 8);
- для выхода к абонентам своей зоны используются префикс выхода на междугородную сеть и цифра 2.

Справедливости ради следует заметить, что большинство решений переходного периода действует и в настоящее время. Это лишний раз подтверждает бытующую у связистов поговорку: «В связи нет ничего более постоянного, чем временные варианты».

В середине 60-х годов прошлого века в связи с появлением автоматической международной и междугородной связи был разработан план нумерации сети ТфОП СССР с кодом страны $Kc=7$. После распада СССР в 7-й зоне нумерации остались только Российская Федерация и Республика Казахстан. В 1998 году был принят документ «Система и план нумерации на сетях связи стран 7-й зоны всемирной нумерации», где среди прочего введено понятие географических и негеографических зон нумерации телефонной сети России.

В настоящее время рассматриваются предложения по его пересмотру и уточнению. В частности, предлагается.

1) вместо трехзначных номеров вида IUV использовать короткие номера от трех до пяти (в исключительных случаях до шести) знаков с использованием кодов доступа 1xx — 1xxxx(x).

2) использовать 4-значный префикс выбора оператора, состоящий из кода доступа и кода идентификации сети оператора.

3) обеспечить переход на префиксы $Pmn=00$ и $Pn=0$.

4) при использовании двух кодов ABC в субъекте Российской Федерации применять только номер единой длины в 10 знаков.

5) исключить в плане набора номера возможность набора зонового номера «2авxxxx».

6) изменить план набора служебной связи и включить в него план набора номера телефониста, подключение КИА, выход на автоответчики.

7) изменить план набора номера для выхода абонентов на междугородные и международные справочные и заказные службы по номерам «Пн 11-14, Пн 18 и Пн 19X».

8) ввести диапазоны номеров для услуг, ориентированные на тарифы, т.е. услуги по местным тарифам и по национальным тарифам.

9) исключить использование нескольких номеров для вызова одного и того же абонентского терминала.

10) уточнить распределение кодов ABC и DEF с учетом номенклатуры сетей и типов ресурсов нумерации, предусмотренных федеральным законом «О связи» и принятыми в его развитие подзаконных актов, а также в соответствии с договоренностями с

Республикой Казахстан.

11) уточнить план набора номера на сетях подвижной связи.

Географические зоны нумерации с кодом ABC образуются на территории каждого субъекта Российской Федерации. В регионах, на отдельных территориях которых сконцентрирована крупная телефонная емкость, возможно создание дополнительных географических зон с присвоением кодов ABC. Например, на территории Краснодарского края (код ABC=861) создана географическая зона нумерации — город Сочи с присвоением кода ABC=862. При полном использовании ресурса кода ABC географической зоны в дополнение к существующей вводится вторая географическая зона нумерации для той же территории с новым кодом ABC (как это сделано в Московском регионе).

В истории развития телекоммуникаций можно выделить этап перехода от простейших услуг, доступных конкретному пользователю (типа услуг переадресации вызова), к услугам, доступным всем абонентам сети. Одной из первых таких услуг стала услуга телефонного оператора США — компании AT&T (1967 год), позволяющая любому абоненту осуществлять бесплатные вызовы телефонных номеров крупных компаний. Поскольку в плане нумерации США был свободный код зоны 800, именно с этого кода стали начинаться специально выделенные телефоны. В дальнейшем сетевые услуги были стандартизованы и получили название интеллектуальных услуг. Существует несколько способов реализации этих услуг, как на базе протоколов интеллектуальных сетей, так и на базе протоколов компьютерной телефонии. При этом система нумерации для доступа к этим услугам независима от способа их реализации.

Для идентификации интеллектуальных услуг сетей связи России используются номера из плана нумерации телефонных сетей вида:

DEFX_iX₂X₃X₄...X_n, где:

DEF — код негеографической зоны нумерации, идентифицирующий вид услуги;

X₁X₂X₃ — код оператора услуги;

X₄...X_n — логический номер абонента услуги. В настоящее время логический номер содержит 4 знака, однако в перспективе он может быть расширен максимально до 8 знаков.

Нельзя не остановиться на вопросах распределения доменных имен в Рунете (доменная зона «ru»).

В Российском сегменте сети Интернет предусмотрена адресация по системе доменных имен второго уровня. Такое доменное имя может содержать от 2-х до 63-х символов и должно начинаться и заканчиваться буквой латинского алфавита или цифрой. Промежуточными символами могут быть буквы латинского алфавита, цифры или дефис. Доменное имя не может содержать дефисы одновременно в 3-й и 4-й позициях.

С технической точки зрения процедура регистрации представляет собой внесение записи в реестр доменных имен зоны «ru» на срок регистрации, равный одному году, с возможностью ежегодного продления.

С появлением в 1992 году возможности управления национальными доменами, три российские организации-провайдеры услуг Интернета — независимо друг от друга направили заявки в IANA с просьбой предоставить им право администрирования российского национального домена «ru». IANA предложила российскому Интернет-сообществу прийти к единому мнению при выборе администратора домена. В декабре 1993 года крупнейшие из существовавших в то время в России Интернет-провайдеры подписали соглашение, согласно которому обязанности по администрированию и техническому сопровождению национального домена «ru» были переданы Российскому НИИ Развития Общественных Сетей (РосНИИРОС), что и было зарегистрировано в установленном порядке Internic.

В 1997 году решением Администрации связи России работы по распределению, учету и контролю российского адресного пространства Интернета поручены Ассоциации Документальной Электросвязи (АДЭ). Комитет по вопросам Интернет АДЭ также возложил функции Центра распределения и контроля доменного пространства зоны «ru» на РосНИИРОС.

Новой вехой развития зоны домена «ru» стало создание Координационного центра национального домена сети Интернет в 2001 году.

В 2002 году Координационному центру переданы полномочия по выработке правил регистрации доменных имен в домене «ru», аккредитации регистраторов и разработке перспективных проектов, связанных с развитием российского национального домена. В целях сохранения стабильности функционирования домена «ru» на РосНИИРОС были возложены функции Технического центра домена «ru».

С 1 января 2005 г. РосНИИРОС как регистратор прекратил регистрацию и продление регистрации доменов второго уровня в домене «ru», но продолжает поддерживать те домены, которые не переданы от него другим регистраторам.

С 1 июня 2006 года изменились правила регистрации доменных имен в национальном домене «ru». Теперь для регистрации домена не обязательно ехать в офис компании-регистратора и предъявлять паспорт. Домены регистрируются на основании договора, заключенного в форме оферты. То есть подписание бумажной версии договора необязательно — достаточно принять условия договора, расположенного на сайте регистратора. Для регистрации домена надо просто зайти в Интернет, заполнить анкету на сайте регистратора и оплатить счет любым удобным способом из предложенных регистратором.

С 4 января 2006 года Координационный центр стал Администратором национального домена «kg». Он осуществляет разработку правил регистрации доменных имен и правил администрирования доменов общего пользования, организует процесс регистрации, аккредитует регистраторов и координирует их деятельность, обеспечивает поддержание в актуальном состоянии базы данных. Координационный центр состоит из Совета (11 членов и представитель Администрации связи России), Правления и Комитетов.

Систему доменных имен России условно можно разделить на отраслевые и географические домены второго уровня, а также специально зарезервированные.

Отраслевые домены носят названия по аналогии с названиями доменов первого уровня. Например, ac.ru — домен академических организаций, edu.ru — учебных заведений, com.ru — коммерческих организаций, int.ru — международных организаций, net.ru — организаций, реализующих сетевые проекты, org.ru — некоммерческих организаций. Для государственных организаций предназначен домен gov.ru, для военных учреждений — mil.ru. Администрирование отраслевых доменов осуществляют соответствующие организации.

Географическими доменами являются названия субъектов Российской Федерации, например msk.ru (для Москвы), spb.ru (для Санкт-Петербурга). Администрирование этих доменов осуществляют соответствующие организации субъектов России.

В ходе дальнейшего развития Интернета встал вопрос о необходимости создания многоязычных доменов, т.е. доменов, представленных символами национальных

алфавитов. В марте 2003 г. ICANN одобрил техническую спецификацию, позволяющую использовать кириллицу в доменах. Утвержденные ICANN стандарты предполагают, что доменные имена верхнего уровня, будут по-прежнему записываться только латинскими буквами, то есть на язык пользователя пока будет переводиться только наименование. Доменные имена с символами кириллицы впервые начали регистрировать в доменах «net» и «com». К русскоязычной регистрации практически все готово и в национальном домене «ru». Но возникла проблема «фишинга» — кибермошенничества. Ряд доменов, написанных кириллицей, может совпасть с оригинальным написанием латинскими символами. После проведения специальных исследований Координационный Центр принял общие принципы регистрации в домене «ru» доменов с символами кириллицы и одобрил предложенный порядок введения регистрации в этом домене кириллических доменов.

Ряд доменных имен относится к зарезервированным доменным именам, регистрация и использование которых осуществляется по особым правилам. К таким именам относится, например, имя test.ru.

Имеются случаи, когда в качестве домена второго уровня регистрируется номер телефона, например: 7718202.ru.

Получив доменное имя второго уровня, провайдер имеет возможность заводить в своем домене имена третьего уровня.

Несколько слов о домене «su». Он был выделен для Советского Союза и зарегистрирован в 1990 году. Инициатором его регистрации выступила российская Ассоциация пользователей UNIX. В 1993 году администрирование домена «su» было поручено РосНИИРОС. В связи с распадом СССР в 1994 году статус кода «su» в стандарте ISO 3166-1 был изменен. РосНИИРОС прекратил регистрацию новых имен в этом домене. Ситуация была «заморожена». В 2002 году было проведено общественное обсуждение целесообразности сохранения доменной зоны «su». В качестве аргументов в пользу сохранения этого домена прежде всего были выдвинуты технические проблемы закрытия зоны, а также общественное мнение (свыше половины участников опросов высказались в пользу сохранения этой доменной зоны) и пример Евросоюза. В декабре 2002 года регистрация в доменной зоне «su» возобновилась.

Важное место в системе нумерации телекоммуникационных сетей России занимает нумерация сети ОКС-7. Всем пунктам сигнализации этой сети присваиваются 14-битные

номера. Теоретически можно занумеровать 2^{14} пунктов сигнализации (16384 пункта), что недостаточно для национальной сети ОКС-7 России.

В принципе, существуют два варианта решения этой проблемы: либо расширить адресное поле, либо построить иерархическую сеть сигнализации. Первый вариант применен в США (для адресации используются 24 бита). В национальной сети ОКС-7 России выбран вариант иерархического построения. При выборе этого варианта учитывались следующие соображения:

- существующая телефонная сеть имеет иерархическое построение;
- поставляемое в Россию оборудование (в основном европейских производителей) предусматривает функционирование в сети с 14-битовой адресацией пунктов сигнализации.

Сеть ОКС-7 России включает в себя международный уровень и два уровня иерархии национальной сети. Верхний уровень иерархии национальной сети называется федеральным (или междугородным), нижний уровень — местным (или региональным). Для индикации уровней сети используется индикатор сети N1 (Network Indicator): международный уровень — N1=00, федеральный уровень — N1=10, местный уровень — N1=11.

Номер пункта сигнализации федерального уровня состоит из двух частей: кода сигнальной зоны и кода пункта в сигнальной зоне. Код сигнальной зоны состоит из 8 бит, что позволяет организовать до 256 сигнальных зон. Код пункта в сигнальной зоне состоит из 6 бит. Таким образом, в одной зоне может быть до 64 пунктов сигнализации.

Номер пункта сигнализации местного уровня состоит из 14 бит. Таким образом, можно создать 16384 пункта сигнализации местного уровня.

Максимально система нумерации позволяет создать $16384 \times 16384 + 16384$ пунктов сигнализации, т.е. свыше 250 миллионов. Однако практически это число будет значительно меньше, т.к. в некоторых случаях для одного региона приходится выделять несколько кодов сигнальных зон. Минимальная величина составит $256 \times 16384 + 16384$ пунктов сигнализации, т.е. свыше 4 миллионов пунктов.

Для взаимодействия пунктов сигнализации различных сетей используются шлюзовые коды двух типов:

- заимствованные шлюзовые коды, выделяемые из диапазона кодов в индикаторе одной из сетей;
- российские шлюзовые коды. Эти шлюзовые коды, обеспечивающие

взаимодействие сетей, используются только с определенным индикатором сети, и каждый код может быть присвоен только одному пункту сигнализации.

Поскольку сеть ОКС-7 в России будет развиваться в условиях конвергенции сетей, расширения доступа к интеллектуальным услугам и демонополизации междугородной телефонной связи, требуется проведение дополнительных исследований и разработка нового плана нумерации национальной сети сигнализации ОКС-7.

Лицензирование деятельности в области оказания услуг и сертификация средств связи

Основные понятия

Лицензирование представляет собой мероприятия, связанные с предоставлением лицензий, переоформлением документов, подтверждающих наличие лицензий, приостановлением и возобновлением действия лицензий и контролем лицензирующих органов за соблюдением лицензиатами при осуществлении лицензируемых видов деятельности соответствующих лицензионных требований и условий. Лицензия - это, как правило, специальное разрешение на осуществление конкретного вида деятельности при обязательном соблюдении лицензионных требований и условий, выданное лицензирующим органом юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Лицензия в области связи дает юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю (лицензиату) полномочия предоставлять услуги связи или эксплуатировать оборудование электросвязи (телекоммуникационное оборудование). В зависимости от вида лицензии определяются условия реализации указанных в ней полномочий, основные права и обязанности оператора связи.

Новые участники телекоммуникационного рынка чаще всего получают лицензии по результатам конкурсного отбора одного или нескольких операторов из группы претендентов. В других случаях выдается общее разрешение, которое уполномочивает претендента, отвечающего основным требованиям, предоставлять услуги электросвязи и не требует получения какой-либо индивидуальной лицензии. На многих национальных телекоммуникационных рынках лицензирование было введено сравнительно недавно. Исторически сложилось, что на большей части рынков услуги электросвязи предоставлялись действующими операторами-монополистами, находящимися в государственной собственности. Электросвязь рассматривалась как часть системы

государственного управления наряду с почтовой службой, транспортными перевозками и другими государственными службами, поэтому необходимости в лицензиях не было.

Во многих случаях лицензии для действующих операторов связи были подготовлены в процессе приватизации сетей связи, находившихся в собственности государства. Лицензия дает всем заинтересованным сторонам, в том числе потребителям, взаимодействующим операторам и конкурентам, правительству, четкое представление о том, что дозволено или не дозволено оператору и что от него требуется.

Значение лицензий в разных странах неодинаково. В странах, где операторские компании являлись монополистами и находились в частной собственности, к примеру в США и Канаде, электросвязь по традиции не лицензировали. Вместо этого государственный регулирующий орган реализовывал свои полномочия через решения и предписания в процессе утверждения тарифов.

Хотя законодательство различных стран может по-разному определять термины «лицензия», «концессия» и «франшиза», они в целом относятся к одному и тому же базовому понятию. Применительно к регулированию электросвязи все эти термины означают юридический документ, выдаваемый или утверждаемый регулирующим органом или другой государственной организацией, определяющей права и обязанности оператора услуг электросвязи.

Лицензии действующим операторам связи и новым участникам телекоммуникационного рынка выдают независимые регулирующие органы в области связи, а иногда непосредственно правительства или министерства. Для упрощения терминологии будем называть лицензирующие организации, в том числе министерства, «регулирующими органами».

Лицензирование - один из наиболее важных способов регулирования, осуществляемых в рамках реформы отрасли связи, вне зависимости от того, к компетенции какого государственного органа оно относится. Процедура лицензирования неразрывно связана со структурой телекоммуникационных рынков, числом и видами операторов, уровнем конкуренции между ними, доходами государства на открывающихся для конкуренции рынках и, наконец, с эффективностью оказания населению услуг электросвязи.

Цели лицензирования

При лицензировании операторов электросвязи правительства и регулирующие органы обычно преследуют несколько различных целей. Ниже приведены наиболее распространенные цели лицензирования.

1. Регулирование оказания услуг электросвязи общего пользования. Базовые услуги электросвязи рассматриваются в большинстве стран в качестве важнейшей (необходимой) социальной услуги. Несмотря на то, что наблюдается необратимая тенденция в направлении приватизации и опоры на рыночные механизмы, большинство правительств продолжает осуществлять контроль электросвязи для предоставления базовых услуг связи в общественных интересах. В большинстве стран лицензии являются важным инструментом осуществления регулирования.

2. Расширение сетей и услуг связи, а также другие цели обеспечения универсального обслуживания. Это является основной причиной лицензирования новых операторов электросвязи в большинстве стран. В лицензии часто включают обязательства оператора по расширению сети и охвата услугами.

3. Приватизация или коммерциализация. Лицензия необходима при приватизации государственного оператора связи. Лицензия определяет права и обязанности оператора. Она является важнейшим документом в процессе приватизации, определяющим, что покупает инвестор и что ожидает от оператора и инвестора правительство.

4. Регулирование структуры рынка. Важнейшим аспектом регулирования является определение структуры рынка электросвязи, в частности, числа операторов, имеющих лицензии на предоставление телекоммуникационных услуг. Во многих странах основная цель лицензирования новых телекоммуникационных операторов - усиление конкуренции. Благодаря лицензированию новых операторов конкуренция стала основной чертой некоторых рынков электросвязи (например, сотовая связь, услуги Интернета), но не всех. В частности, это не распространилось на рынок базовых услуг. Важнейшая цель лицензирования на многих рынках заключается в обеспечении жизнеспособности новых конкурентоспособных участников рынка, а также преимуществ для потребителей в связи с их присутствием на рынке. С другой стороны, хотя процедура лицензирования повышает уровень конкуренции, она в то же время может ограничить доступ на рынок. Эту цель преследуют лицензирующие органы в ряде стран, где лицензии использовали для предоставления или сохранения монопольных, дуопольных или других эксклюзивных прав. Эти права часто сохраняются по политическим или финансовым соображениям.

Например, правительства многих стран добились увеличения доходов от приватизации в государственную казну, предоставляя недавно приватизированному оператору монопольные права на определенный период времени. Несмотря на то, что сохранение монополий в целом снижает эффективность рынка электросвязи, многие правительства мирятся с этим как с проблемой «переходного периода», стремясь увеличить доходы для таких целей, как сокращение задолженности. В таких случаях либерализация обычно осуществляется поэтапно.

5. Создание конкурентной среды. Часто в лицензии оговорены требования, направленные на создание «равных условий для конкуренции» и ограничение возможности злоупотребления доминирующим положением на рынках электросвязи со стороны действующих операторов. Такие требования обычно в лицензиях называют «гарантии конкуренции» или «справедливые условия торговли»

6. Распределение ограниченных ресурсов. Ограниченные ресурсы, необходимые для функционирования электросвязи (такие, как радиочастотный спектр, номерная емкость и право прохода), должны быть распределены между операторами на справедливой основе, эффективно и в интересах общества. Часто такое распределение требует соблюдения баланса конкурирующих интересов и приоритетов. К примеру, радиочастотный спектр может быть выделен по итогам торгов участнику, предложившему за него наибольшую цену, или предоставлен за небольшую сумму для того, чтобы снизить цены или стимулировать распространение новых услуг. Доступ к полосе частот может быть источником дохода государственных органов или бюджета страны, однако экономические и другие ограничения доступа могут тормозить развитие услуг и привести к повышению потребительских цен.

7. Обеспечение государственных доходов. Лицензирование операторов связи и радиочастотного спектра может принести государству существенный доход. Продажа новых лицензий на торгах может дать разовые поступления в бюджет. Кроме того, ежегодные лицензионные платежи зачастую являются постоянным источником доходов для финансирования деятельности регулирующего органа или для иных целей. Кроме того, лицензирование новых операторов может увеличить общий размер рынков электросвязи и таким образом повысить налоговые поступления в государственную казну.

8. Защита прав потребителей. Лицензии на предоставление услуг связи часто включают условия, связанные с защитой прав потребителя. Эти условия могут касаться таких вопросов, как: регулирование цен, порядок выставления счетов, обеспечение

качества предоставляемых услуг, механизм удовлетворения претензий потребителей, разрешение споров, ограничение ответственности за невыполнение обязательств по предоставлению услуг и обязательные услуги для потребителей (например, справочные службы, помощь со стороны оператора и услуги при чрезвычайных ситуациях).

9. Определенность в вопросах регулирования. Если права и обязанности оператора и регулирующего органа юридически строго определены в лицензии, то лицензия может существенно повысить доверие к режиму регулирования. Определенность в этих вопросах является важнейшим элементом лицензирования, цель которого состоит в привлечении новых операторов и инвестиций. Это особенно касается привлечения иностранных инвестиций в страны с переходной экономикой с повышенной степенью инвестиционного риска.

10. Прозрачность. Прозрачность процедур - одно из главнейших условий успешного лицензирования. Прозрачность требует открытости процесса лицензирования и принятия решений по вопросам выдачи лицензий на основе заранее опубликованных критериев. Эти требования относятся ко всем решениям в области лицензирования, включая выдачу или отзыв лицензии.

Отметим ключевые факторы, обеспечивающие прозрачность процедур лицензирования:

- заблаговременная публикация уведомления о возможности подачи заявок с определением правил их подачи (предложений по торгам) и критериев квалификации и отбора;
- разделение процессов квалификации и отбора;
- возврат нескрытых финансовых предложений (залогов) тем претендентам, которые не отвечают опубликованным критериям;
- публичное вскрытие запечатанных финансовых предложений, прошедших квалификационный отбор претендентов.

Практика регулирующего органа должна быть направлена на принятие всех мер для того, чтобы все участники лицензирования, включая претендентов, действующих лицензиатов, конкурентов и широкую публику, воспринимали лицензирование как справедливый процесс.

Считается, что прозрачное лицензирование является более трудоемким и длительным процессом, чем менее прозрачные методы. Однако отсутствие прозрачности снижает уверенность инвесторов в справедливости всего процесса регулирования и в наличии рыночных отношений в отрасли электросвязи. Отсутствие прозрачности может существенно замедлить процесс либерализации и снизить положительный эффект приватизации.

11. Обеспечение баланса между определенностью и гибкостью. Лицензии в области электросвязи должны обеспечивать баланс определенности в сфере регулирования и гибкости, необходимой для учета будущих изменений в области технологии, структуры рынка и государственной политики. Условия лицензий должны быть достаточно гибкими, с тем чтобы они могли быть интегрированы в общую систему регулирования отрасли по мере ее развития. Лицензирование операторов не должно препятствовать будущим реформам в сфере регулирования.

Существует несколько подходов к обеспечению такого рода гибкости:

- предоставление права регулирующему органу в одностороннем порядке вносить изменения в условия лицензии;
- установление короткого периода действия лицензии;
- изменение условий лицензии на основе взаимного согласия лицензиата и регулирующего органа;
- предоставление регулирующему органу права на одностороннее изменение только отдельных положений лицензии, составляющих часть системы регулирования в данной стране, при условии, что эти изменения справедливы с точки зрения процедур и не затрагивают конкуренцию.

Два первых подхода не соответствуют принципу регулятивной определенности. Их использование, как правило, в целом затрудняет, если не делает полностью невозможным, привлечение инвестиций и финансовых ресурсов, необходимых для лицензирования основных видов услуг связи.

В этом отношении более привлекателен последний из перечисленных подходов. Для его использования можно разделить императивные условия лицензии и те условия, которые могут быть изменены лишь с согласия лицензиата. Например, регулирующим органом могут быть изменены условия лицензии, относящиеся к общеотраслевым

механизмам универсального обслуживания или общим условиям присоединения сетей. Другие контрактные условия или условия, затрагивающие важнейшие экономические параметры лицензии, могут быть изменены только с согласия оператора. Обычно это срок действия лицензии и размер платежа за ее получение.

Если регулирующий орган обладает правом изменения общих лицензионных условий, такие изменения должны осуществляться прозрачным путем, нейтральным по отношению к конкуренции. Всем изменениям должны предшествовать консультации с лицензиатом и другими заинтересованными сторонами. В некоторых случаях может быть предоставлено право апелляции или пересмотра принятых решений.

Формы и виды лицензирования

В целом, существуют три подхода к выдаче разрешений на деятельность операторов связи и предоставление соответствующих услуг:

- индивидуальные лицензии операторов;
- общие разрешения;
- открытая лицензия (никаких лицензионных требований не предъявляется).

Форма лицензии зависит от законодательной системы конкретной страны и, как правило, не оказывает существенного влияния на практику лицензирования. Важнее, чтобы условия лицензии были ясными, соразмерными и осуществимыми. Во многих странах предоставление лицензии в области связи является односторонним актом регулирующего органа. Лицензия выдается одному или нескольким лицензиатам в соответствии с условиями, оговоренными в лицензии. Предоставление лицензии является чисто административным актом.

В других странах лицензия - это контракт между регулирующим органом и оператором. Такой подход практикуют в случаях, когда лицензия предоставляется традиционной «концессией». Выдаваемые по этой форме лицензии обычно в общих чертах определяют права и обязанности регулирующего органа и оператора и подписываются обеими сторонами.

Такая «контрактная» форма лицензии чаще всего встречается и лучше всего подходит для стран с наименее развитой законодательной (нормативной) системой.

Со временем необходимость в индивидуальном лицензировании будет сокращаться на многих рынках, идущих по пути либерализации. На рынках с высоким уровнем конкуренции главной причиной сохранения индивидуального лицензирования останется необходимость справедливого распределения ограниченных ресурсов, особенно таких, как радиочастотный спектр. Это одна из причин существования отдельного разрешительного порядка лицензирования использования радиочастотного спектра, отличающегося от других объектов лицензирования.

Какими бы ни были юридические формы и процедуры лицензирования, эффективные режимы лицензирования имеют общие черты: ясность, прозрачность и отсутствие ненужных, обременительных условий.

Выдача лицензий на основе конкурса (квалификационный отбор). Достаточно важным представляется разграничение критериев квалификационного отбора претендентов для участия в лицензировании и критериев выбора Одного лицензиата из числа прошедших квалификационный отбор претендентов.

Для случая выдачи лицензий в виде общего разрешения используют только квалификационные критерии, поскольку никакого другого отбора не проводят. В случае выдачи индивидуальной лицензии обычно разрабатывают как критерии квалификационного отбора, так и критерии выбора лицензиата. Обычно рекомендуют проводить лицензирование как минимум в два этапа:

- квалификационный отбор;
- отбор лицензиата из прошедших квалификационный отбор претендентов.

Квалификационные критерии составляют набор минимальных требований для получения права на участие в выборе лицензиата. Как правило, квалификационные критерии ограничиваются требованиями, позволяющими установить наличие у претендентов достаточных финансовых и технических ресурсов, а также опыта, необходимого для успешного предоставления лицензируемых услуг.

Важность установления четких и строгих квалификационных критериев зависит от уровня конкуренции на рынке соответствующей услуги. При наличии индивидуальных лицензиатов, которые могут обладать монопольными или другими эксклюзивными правами, чрезвычайно важно установить, что оператор, получающий лицензию, обладает финансовыми и техническими возможностями для выполнения лицензионных требований. В противном случае лицензиат может не выполнить важные условия

лицензии, в частности по расширению сети, территориальному охвату и качеству услуги. Обеспечение выполнения требований лицензии или ее отзыв с проведением повторных торгов в случае невыполнения лицензиатами своих обязательств является длительным и дорогостоящим мероприятием, к тому же создающим неудобства для потребителей. При достаточном уровне конкуренции в предоставлении услуг сама конкуренция, как правило, способна дисциплинировать рынок. В условиях достаточно конкурентного рынка потребители перейдут от оператора, не обеспечившего соответствующий уровень услуг, к другому оператору, который его обеспечивает. Таким образом, в данном случае квалификационный отбор менее важен.

Некоторые методы лицензирования включают более одного квалификационного этапа. При выдаче масштабной индивидуальной лицензии часто устанавливаются предварительные квалификационные требования, ограничивающие количество претендентов, которые могут принять участие в окончательном квалификационном отборе. Данный подход оправдан, например, в тех случаях, когда регулирующий орган (и претенденты) несут значительные расходы на проведение детального квалификационного отбора или когда претенденты получают конфиденциальный доступ к информации или оборудованию.

Существуют разные варианты предварительной квалификации:

выплата значительного регистрационного платежа;

высокая стоимость покупаемой документации;

использование достоверного показателя достаточности опыта и ресурсов (например, минимальное число клиентов или линий при оказании аналогичных услуг на других рынках).

Принцип прозрачности требует, чтобы претенденты были проинформированы о минимальных квалификационных критериях.

Существует два основных вида отбора.

1. Конкурсный отбор на основе единственного количественного критерия, например, торги, на которых побеждает участник, предложивший наибольшую цену (аукцион), или конкурс на оказание дотируемых услуг в сельской местности, где побеждает оператор, запросивший наименьшую субсидию.

2. Сравнительная оценка, основанная на более субъективной оценке одного или нескольких количественных или качественных показателей.

Подход, основанный на единственном критерии, безусловно, является наиболее прозрачным и простым. Он в наибольшей степени соответствует соглашениям о международной торговле и чаще всего рекомендуется международными финансовыми институтами и международными организациями, занимающимися развитием и реформой сектора электросвязи. Однако этот подход может не всегда приводить к выбору наилучшего претендента из числа прошедших квалификационный отбор и в случае проведения торгов может повлечь за собой чрезмерные затраты в отрасли.

Существует много разновидностей двух названных базовых подходов. Например, в некоторых случаях используют более одного количественного критерия со схемой их «взвешивания», в результате чего набирается общее число «очков». В других случаях очки присваивают за достаточно субъективные показатели, такие как опыт деятельности претендента или квалификация его руководящего персонала.

Особенности использования критериев выбора лицензиата состоят в следующем.

Прошедшие квалификационный отбор претенденты заинтересованы в концентрации финансовых и иных ресурсов на тех аспектах своих заявок, которые положены в основу принятия решения о выборе лицензиата. Выбор лицензиата является «игрой с нулевой суммой». Каждый из претендентов располагает ограниченным набором финансовых и других ресурсов, которые он может выделить на оказание предлагаемой услуги. Концентрация ресурсов на одном из аспектов заявки, на котором основывается выбор лицензиата (например, финансовые предложения или обязательства по ускоренному развитию сети), приводит к тому, что другие аспекты деятельности, не относящиеся к критериям выбора, остаются недофинансированными (например, универсальное обслуживание, более низкие цены, предоставление более совершенных услуг).

Прозрачность повышается при использовании простых количественных критериев выбора лицензиата. Конкурсный отбор, основанный на субъективных или качественных критериях, будет менее прозрачным. То же относится ко множественным критериям, которые сложно сопоставить друг с другом. Недостаточная степень прозрачности подрывает доверие к процессу и к регулирующему органу. Она дает так же повод для подозрений в предвзятости, коррупции или некомпетентности. Для максимального повышения степени прозрачности необходимо использовать единый финансовый или

другой количественный критерий выбора лицензиата. Этого можно добиться при помощи формулы, объединяющей несколько критериев отбора в один числовой коэффициент, если это необходимо.

Использование одного финансового критерия не означает, что другие факторы, влияющие на развитие услуг или задачи лицензирования, не имеют значения. Важные факторы и задачи, не использованные в качестве критериев отбора, могут косвенно повлиять на квалификационный отбор. Например, обязательства по зоне охвата услугами, по развитию сети и универсальному обслуживанию могут быть специально включены в условия лицензии, которые будет обязан выполнять любой победивший претендент.

В результате все претенденты учтут эти минимальные требования при обосновании своих финансовых предложений.

Содержание лицензионных документов в значительной степени различается в зависимости от конкретной страны, вида услуг и оператора. Как отмечалось выше, многое зависит от уровня развития системы регулирования в конкретной стране. Там, где она достаточно развита, лицензии, как правило, небольшие по объему. Если она развита недостаточно, лицензия часто должна включать гораздо больше деталей для создания универсальной системы регулирования деятельности оператора связи или порядка оказания лицензируемых услуг связи. Например, если в стране уже существует порядок регулирования цен, нет необходимости описывать его в лицензии.

Однако в тех случаях, когда правила регулирования цен отсутствуют, они должны быть отвергнуты в лицензионном документе (хотя бы для того, чтобы отметить, что цены не будут регулироваться). Определенность - это ключевой момент надлежащей лицензионной практики.

Процедуры лицензирования

Индивидуальное лицензирование. Проводимая в большинстве стран реформа электросвязи предполагает приватизацию государственного оператора связи общего пользования и предоставление лицензий в различных сегментах рынка на конкурентной основе. Вновь принимаемые законы об электросвязи или поправки к действующим законам часто предполагают лицензирование действующих операторов. Процесс лицензирования включает детальное определение существующих и новых прав и обязанностей оператора. Некоторые действующие операторы могут получить общие

разрешения, другим, включая государственных операторов сетей общего пользования (ТфОП), обычно выдаются индивидуальные лицензии. Притом предложения Европейской комиссии (ЕК) по вопросам лицензирования рекомендуют отход от индивидуальных лицензий в условиях развитых конкурентных рынков, на рынках с недостаточным уровнем конкуренции и менее четкими механизмами регулирования сохраняется целесообразность выдачи индивидуальных лицензий действующим операторам.

Права и обязанности, предусмотренные в новых лицензиях, выдаваемых действующим операторам, должны согласовываться с новой стратегией развития отрасли и условиями регулирования. В частности, они должны быть адаптированы к реалиям рыночной экономики, особенно когда планируется приватизация оператора и он впервые столкнется с конкуренцией, что происходит на ряде рынков. В целом рекомендуется получить достаточно информации о ситуации на рынке до определения условий таких лицензий. Это может быть достигнуто при помощи публичных процедур, хотя чаще это делается путем привлечения высококвалифицированных консультантов с опытом в области приватизации и либерализации на других рынках.

На практике лицензирование действующих операторов часто включает переговоры между оператором связи общего пользования и регулирующим органом. Дополнительная информация обычно поступает от профессиональных консультантов, включая инвестиционных банкиров и юристов, нанимаемых оператором, правительством или регулирующим органом. Для регулирующего или другого лицензирующего органа чрезвычайно важно обеспечить надлежащий баланс во взглядах на содержание лицензии. В этом отношении позиция оператора связи общего пользования, стремящегося сохранить как можно больше эксклюзивности и влияния на рынок, зачастую противоположна взглядам сторонников развития конкуренции на рынке электросвязи. Министерства финансов и инвестиционные банкиры, работающие на государственных операторах, часто стремятся к предоставлению эксклюзивности и рыночных преимуществ в качестве средств увеличения доходов от приватизации. Министры связи и регулирующие органы, как правило, в большей степени осознают необходимость развития конкуренции как средства повышения эффективности рынков электросвязи и предоставления более качественных услуг потребителям.

В некоторых странах действующим операторам связи выдаются лицензии на оказание новых услуг (например, по предоставлению сотовой связи, передаче данных, услуг провайдера Интернет и расширенных услуг) при том, что новым участникам рынка также выдаются лицензии на предоставление этих услуг. Как правило, операторы связи

общего пользования получают лицензии без конкурсного отбора, который может быть использован для отбора новых участников рынка - новых операторов мобильной связи. Такая ситуация существовала в области лицензирования услуг мобильной связи как в развитых, так и в развивающихся странах.

В связи с этим возникают вопросы справедливости конкурсного отбора, в процессе которого новые участники рынка часто платят за лицензию значительные суммы, в то время как действующие операторы этого не делают. В ряде случаев эта проблема решалась путем предложения действующему оператору заплатить сумму, равную размеру платежа победителя торгов или фиксированному проценту от размера этого платежа. Это было сделано достаточно недавно в Иордании при лицензировании второго оператора GSM. Когда в Колумбии выдавали лицензии вторым операторам сотовой связи на каждом из трех региональных рынков, действующие операторы должны были оплатить 95% платежа, предложенного победителем торгов в соответствующем регионе.

В других странах от действующего оператора не требовали оплаты лицензии, хотя новые участники рынка осуществляют такую оплату.

Существует точка зрения, что действующий оператор получал лицензию в соответствии с практикой и законами прошлых лет и было бы несправедливо облагать его налогами задним числом. Есть и другое мнение: действующий оператор брал на себя риски и затраты по развитию рынка. С этой позиции, выплата задним числом значительной суммы за лицензию может показаться несправедливой. Хотя в таких ситуациях не всегда возможен однозначный ответ, необходимо стремиться обеспечить равные условия для конкуренции. Если действующий оператор получает преимущества, от этого должна быть явная польза для общества. Это могут быть обязательства по поддержанию и развитию сети или другие специальные задачи в области универсального обслуживания.

Выдача индивидуальных лицензий новым операторам требует определенного отбора. Если ни один действующий оператор не имеет лицензии, целесообразно провести конкурсное лицензирование, основанное на принципе прозрачности. Выдача общих разрешений (лицензий для определенного класса сетей связи). Предполагается четкое определение критериев и условий лицензии. В идеале обе эти процедуры должны быть предварительно широко обсуждены, что повысит степень прозрачности лицензирования и обеспечит всей необходимой информацией. Для выдачи общих разрешений не требуется

отбора, поскольку всем подходящим операторам и поставщикам услуг будет выдаваться лицензия.

Соблюдение порядка выдачи общих разрешений может быть усложнено в тех случаях, когда действующие индивидуальные лицензии дают полномочия на предоставление тех же самых услуг, что и общие разрешения. Например, общие разрешения часто используют для определения условий предоставления «расширенных» услуг. Однако многие действующие операторы также имеют разрешения на предоставление «расширенных» услуг в соответствии с их индивидуальными лицензиями.

Правильным решением в данной ситуации может быть специальное разъяснение того, что индивидуальная лицензия не дает права на предоставление услуг, которые могут быть оказаны в соответствии с общим разрешением. Таким образом, регулирующий орган может обеспечить одинаковые лицензионные требования в отношении всех поставщиков одного и того же вида услуг.

Взимание лицензионных платежей. В области электросвязи термин «лицензионный платеж» используют для определения различных понятий. Он может означать один или более из следующего перечня платежей:

- платеж или «рента» правительству или лицензирующему органу за право эксплуатации сети, предоставления услуги или использования ограниченного ресурса, такого как радиочастотный спектр или номерная емкость;
- административные платежи для компенсации затрат регулирующего органа на управление и контроль использования радиочастотного спектра;
- административные платежи для компенсации затрат регулирующего органа на осуществление других регулятивных полномочий, таких как лицензирование операторов, обеспечение соответствия условиям лицензий, разрешение споров в области присоединения сетей, установление и контроль за соблюдением прочих требований в рамках системы регулирования и т. д.

Целесообразно разделять вышеперечисленные виды платежей, так как это повышает прозрачность и облегчает установление того, что административные платежи, относящиеся к компенсации затрат, действительно основываются на реальных расходах. Разделение административных лицензионных платежей, связанных с управлением спектром, и других административных платежей повышает степень прозрачности и улучшает отчетность. Управление использованием радиочастотного спектра обычно

отдельное подразделение, а иногда - отдельное министерство или ведомство, не связанные с регулирующим органом в области электросвязи.

Признано, что административные платежи не должны вызывать ненужных издержек в секторе связи. Наиболее прозрачный способ достижения этой цели - использование четких механизмов возмещения затрат. Механизмы возмещения затрат предусматривают установление размеров лицензионных платежей на основании прогнозируемых или фактических расходов регулирующего органа. После определения общего уровня возмещения затрат необходимо распределить их компенсацию между лицензиатами или участниками рынка. Это распределение может основываться на учете различных факторов, включая доходы от оказания услуг электросвязи и предусмотренные в лицензиях охват территории или виды оказываемых услуг. Чаще всего в этих целях как показатель используется размер доходов оператора связи.

В дополнение к административным платежам могут быть установлены платежи за использование радиочастот и номеров в качестве инструмента обеспечения оптимального использования этих ресурсов. Эти платежи не должны сдерживать развитие новых услуг и конкуренции на рынке.

Консультации с заинтересованными сторонами. В процессе лицензирования и до его начала предполагается консультация с заинтересованными сторонами. Регулирующему органу рекомендуется предложить для общественного обсуждения предполагаемый метод лицензирования до начала его реализации. Консультации с заинтересованными сторонами укрепляют мнение о лицензировании как о прозрачном процессе. Консультации позволяют регулируемому органу напрямую узнать мнение потребителей, действующих операторов и возможных претендентов о предполагаемом лицензировании. Это позволяет установить максимально приемлемые условия и процедуры выдачи лицензий для обеспечения наибольшего успеха лицензирования. Консультации особенно важны в тех случаях, когда выдается общее разрешение. Заблаговременная публикация предполагаемых условий выдачи общих разрешений дает возможность получить комментарии общественности. В противоположность этому, если лицензирование основано на конкуренции, все заинтересованные стороны могут выразить свое мнение другими способами, такими как конференции, предшествующие проведению торгов, и письменный обмен вопросами и ответами.

Консультации могут быть формальными или неформальными. В рамках серьезных лицензионных мероприятий регулирующему органу в целом предпочтительнее провести формальные прозрачные консультации.

Целесообразна публикация регулирующим органом сообщения о намерении начать процесс лицензирования и приглашения высказывать комментарии относительно предполагаемых методов. Такого рода сообщение должно содержать необходимую информацию о предполагаемых подходах и конкретные вопросы, по которым ожидаются комментарии.

В случаях, когда регулирующий орган не уверен в выборе наилучшего подхода, комментарии можно запрашивать по поводу альтернативных вариантов. Уведомления такого рода должны быть разосланы всем заинтересованным сторонам, включая потенциальных претендентов, действующих лицензиатов, потребителей и заинтересованные промышленные группы. В некоторых случаях проводятся встречи с общественностью для обмена мнениями между заинтересованными сторонами. Копии письменных комментариев также могут быть опубликованы.

Особенности лицензирования

Дополнительные механизмы регулирования лицензирования. В большинстве стран лицензирование является лишь частью системы государственного регулирования телекоммуникаций. Другие правила деятельности операторов определяются законами об электросвязи, программами развития отрасли, нормативными актами, приказами, решениями, директивными указаниями, инструкциями и иными документами общего применения.

Вопрос о том, определяются ли права и обязанности оператора в лицензии или устанавливаются каким-либо иным способом, зависит от двух факторов:

- требований национального законодательства;
- уровня развития национальной системы регулирования.

Странам, не имеющим четкой нормативной базы и намеревающимся лицензировать новых операторов или привлекать инвестиции, необходимо разработать достаточно детальные лицензии. По мере усиления конкуренции на рынках электросвязи

лицензии и другие документы, составляющие основу регулирования, можно делать менее подробными. Подготовка лицензий должна преследовать две основные цели.

1. Прозрачность вопросов регулирования. Если лицензирование проводится до создания четкой нормативной базы, права и обязанности операторов должны быть ясно сформулированы в лицензиях. Определенность ключевых аспектов регулирования (таких, как присоединение сетей, регулирование цен и гарантия конкуренции) будет способствовать привлечению на рынок новых операторов. Неопределенность приведет к снижению интереса со стороны инвесторов и сокращению поступлений в государственный бюджет от лицензионных платежей.

2. Определение эксклюзивных прав. Политика развития отрасли может предусматривать лицензирование большого числа операторов или предоставление эксклюзивных монопольных (или дуопольных) прав на определенный период времени. Предоставление эксклюзивных прав обычно увеличивает объем поступлений в бюджет от приватизации и лицензирования. Однако сохранение монополии может тормозить развитие отрасли и снизить эффективность деятельности операторов в ущерб потребителям. Какая бы политика ни была принята в отношении эксклюзивности, она должна быть четко отражена в лицензиях, выдаваемых новым операторам, чтобы обеспечить их, а также инвесторов и кредиторов достаточной определенностью.

Разграничение лицензирования и системы закупок. Лицензирование операторов электросвязи должно быть разграничено с системой государственных закупок. Во многих странах существует путаница между двумя этими процессами, иногда негативно сказывающаяся на лицензировании.

В процессе лицензирования оператора электросвязи регулирующий орган не осуществляет закупку товаров или услуг для государственных нужд. По существу лицензирование является своего рода деловым предложением инвесторам, прошедшим квалификационный отбор, согласным соблюдать условия лицензии. В данном случае регулирующий орган в большей степени выступает в качестве продавца, чем покупателя.

Исходя из сказанного выше, можно дать две важные рекомендации в отношении лицензирования.

1. Регулирующий орган должен сделать заявителям предложение, привлекательное с финансовой точки зрения для опытных компетентных операторов электросвязи. При том, что некоторые возможности, предоставляемые лицензией, не требуют

дополнительной рекламы, другие должны быть тщательно структурированы и должным образом анонсированы, для того чтобы привлечь прошедших квалификационный отбор претендентов, В особенности если речь идет о формирующихся переходных рынках. Опыт показывает, что практически любое предложение по подаче заявок на получение лицензий в области электросвязи привлекает тех или иных претендентов. Однако многие из них по финансовым или техническим причинам оказываются неспособны выполнить задачи по расширению или повышению качества услуг, выдвигаемых регулирующим органом.

2. Процедуры государственных закупок в целом не подходят для лицензирования услуг электросвязи. Во многих странах существует централизованный бюрократический аппарат, ведающий закупками. Однако использование этой системы может привести к юридическим и административным проблемам, задержке и путанице в отношении истинных целей лицензирования. Например, государственные чиновники, занимающиеся закупками, как правило, желают иметь подробную характеристику закупаемых услуг связи, а также стремятся к проведению тщательной проверки и контролю ввода в эксплуатацию и последующей работы сети связи с выбранными услугами. Такое скрупулезное «микроуправление» неприемлемо при лицензировании услуг электросвязи. С этой точки зрения такие вопросы, как выбор технологии и структуры управления сетью, а также маркетинговая стратегия оператора, не должны быть включены в условия лицензии или критерии отбора.

При попытках применить стандартные процедуры государственных закупок к лицензированию услуг электросвязи возникают другие проблемы. В целом желательно избегать этих процедур и использовать простой, прозрачный метод лицензирования, основанный на принципе конкурентности и на признанных во всем мире процедурах лицензирования услуг электросвязи.

Выдача лицензий в форме концессий. Лицензия является государственным разрешением на право предоставления услуги электросвязи на условиях, оговоренных в лицензии или в другом разрешительном документе. Таким образом, выдача лицензии и соблюдение ее требований в той или иной мере всегда являются предметом гражданского или административного права. Однако в некоторых случаях частные инвесторы могут вступать с правительством или государственными операторами связи в деловые отношения, по характеру больше похожие на соглашения в создании совместных предприятий с государственными предприятиями, чем на самостоятельное право на эксплуатацию оборудования электросвязи или предоставление услуг.

До описания характера взаимоотношений необходимо определить термин «концессия». В большинстве стран этот термин означает документ, устанавливающий коммерческое соглашение между правительством и частным подрядчиком, собственником или оператором части государственной инфраструктуры (например, платной автодороги, электростанции или сети электросвязи). Меры, предусмотренные за нарушение концессии, такие как компенсация денежного ущерба, могут быть применены по решению гражданского или арбитражного суда. Правительства могут установить устраивающие их условия концессий для определения защитных мер и стимулов для привлечения инвесторов и гарантированного выполнения обязательств, взятых на себя держателями концессии.

Некоторые лицензии имеют и нормативные, и концессионные свойства, которые необходимо различать. Надлежащий подход предполагает отражение особенностей концессии в концессионном контракте между правительством (а не регулирующим органом) и инвестором. С точки зрения проектного финансирования такое соглашение будет называться соглашением, поддерживаемым правительством.

В дополнение к сказанному необходимо отметить, что термин «концессия» имеет различное толкование в разных странах. Так, в некоторых странах Латинской Америки, например в Мексике, термин «концессия» обозначает документ (концессия «Телмекс»), который по существу является лицензией, а не коммерческим соглашением, хотя он подписан правительством и держателем концессии. Некоторые страны, особенно в Азии, предоставили концессии, которые по сути являются в большей степени соглашениями о создании совместных предприятий, чем полноценными лицензиями на эксплуатацию сетей электросвязи без участия правительства.

Возможны различные варианты «совместных предприятий» между частными инвесторами, с одной стороны, и правительствами или государственными операторами - с другой. Они включают такие формы, как «Строительство - Эксплуатация - Передача (СЭН)», «Строительство - Передача - Эксплуатация (СПЭ)», «Строительство - Эксплуатация - Владение (СЭВ)». Возможен и другой буквенный набор сокращений, ограничиваемый только воображением юристов и банкиров, занимающихся финансированием проекта. Например, в Таиланде, Филиппинах это СПЭ; в Ливане, Индии, Индонезии (совместные схемы деятельности) - СЭП; в Малайзии, на Соломоновых островах - СЭВ.

В целом все они являются структурами проектного финансирования, направленными на привлечение инвестиций и управленческого опыта, необходимого для развития инфраструктуры электросвязи. Некоторые из этих структур предполагают заключение контрактов, в соответствии с которыми инвестор не создает и не владеет какими бы то ни было мощностями, а получает часть доходов государственного оператора взамен финансирования, управления или того и другого. Финансовые контракты такого рода были заключены в Китае и Индонезии. Примером контракта на управление, предполагающего распределение доходов, является вьетнамский «Контракт делового сотрудничества».

Лицензирование зоны обслуживания. Определение географических зон предоставления услуг в соответствии с новой лицензией - уникальная проблема. Для ее решения во многих странах были использованы различные подходы. Иногда выдавались лицензии, в которых предусматривалось оказание услуг в общенациональном масштабе, а в других случаях проводилось разграничение между предоставлением услуг в различных регионах или между сельской и городской местностью. В некоторых случаях лицензии, предусматривающие общенациональный масштаб предоставления услуг, выдаются параллельно с конкурирующими лицензиями на те же услуги, имеющими региональный масштаб зоны обслуживания.

Не существует единственно верного подхода к определению зон обслуживания.

Приведем ряд соображений, имеющих отношение к определению зон обслуживания, оговариваемых в лицензиях.

1. Ключевым фактором должна быть финансовая жизнеспособность. В случаях лицензирования услуг в неэффективных с финансовой точки зрения сельских районах или зонах обслуживания, предполагающих высокий уровень затрат, необходимо создание универсального фонда или аналогичного механизма универсального обслуживания. В таких случаях предпочтителен отбор из числа конкурирующих претендентов лицензиата, запросившего наименьшую дотацию.

2. Опыт показывает, что региональные лицензии часто объединяются или их приобретают другие лицензиаты, располагающие лицензиями регионального охвата, для обслуживания более значительных территорий или образования операторов национального масштаба. Регулирующим органам желательно учитывать и с самого начала выдавать лицензии нескольким конкурирующим общенациональным операторам, а не множеству региональных операторов, с менее устойчивым финансовым положением.

3. Предоставление операторам лицензий на обслуживание более значительных территорий позволит им проводить перекрестное субсидирование собственной деятельности, вкладывая прибыль от более доходных районов в развитие менее прибыльных районов.

4. Общенациональные лицензии и значительные зоны обслуживания отвечают интересам потребителей в бесперебойном получении комплексного набора стандартных услуг от одного поставщика. Это особенно касается тех случаев, когда существуют технические или иные препятствия для обеспечения эффективного межсетевого взаимодействия или роуминга.

Лицензирование использования радиочастотного спектра. Многие услуги электросвязи требуют разрешения на использование радиочастот. Лицензия на использование радиочастотного спектра, необходимая для оказания услуг, часто выдается в процессе индивидуального лицензирования. В частности, операторам сотовой связи необходимо получить разрешение на использование нужного спектра помимо разрешения на эксплуатацию сети сотовой связи.

Разрешения на предоставление услуг в области электросвязи и на использование необходимого спектра радиочастот должны выдавать одновременно. Между выдачей этих двух разных разрешений не должно быть временной задержки или риска, связанного с противоречивостью нормативных требований. Обе лицензии должны быть выданы одновременно. Деловым подходом является приложение проекта лицензий на использование радиочастотного спектра и проекта лицензии оператора к уведомлению о подаче заявок на лицензию.

Одной из причин сохранения двух отдельных лицензий является удобство в управлении радиочастотным спектром с административной точки зрения. В большинстве стран контроль использования спектра осуществляют административные структуры, отличные от тех, которые регулируют другие вопросы электросвязи, такие как регулирование цен и антимонопольная практика. Отдельная, постоянная форма лицензии на радиочастотный спектр позволяет стандартизировать требования технического соответствия и отчетности для всех его пользователей.

Раздел 6. Вопросы для самопроверки

1. Чем вызвана необходимость регулирования либерализованного рынка.
2. Какие основные задачи регуляторного процесса в телекоммуникациях.
3. Какие существуют принципы принятия регуляторных решений.
4. Какие существуют фундаментальные правила процедурной справедливости.
5. Какие существуют требования, способствующие достижению верности принимаемых решений регуляторным органом.
6. Какие существуют общие принципы эффективного регулирования.
7. Какие документы являются правовым базисом современной международной торговли.
8. Какие главные задачи деятельности ВТО.
9. Что является высшим руководящим органом ВТО.
10. Какова роль специализированных комитетов, экспертных и рабочих групп в ВТО.
11. Что составляет правовую основу ВТО.
12. Что относится к основным телекоммуникационным услугам, а что к усовершенствованным.
13. Что входит в функции МСЭ.
14. Какие документы регламентируют деятельность МСЭ.
15. Что собой представляет регламент радиосвязи.
16. Перечислите приоритетные направления совершенствования деятельности МСЭ.
17. Какие основные задачи системы государственного регулирования в сфере телекоммуникаций.
18. Что включает в себя первый уровень нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в области связи.
19. Что включает в себя второй уровень нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти в области связи.
20. Какие нормативные акты регулируют процессы формирования и развития рынка телекоммуникационных услуг.
21. Какие базовые принципы лежат в основе механизма государственного регулирования порядка оказания организациями связи услуг присоединения.
22. Какие основные задачи регулирования порядка оказания услуг присоединения.
23. Технический регламент как правовая форма обязательного технического регулирования.
24. Что является правовой формой добровольного технического регулирования.
25. Что представляет собой понятие универсальной услуги связи, и какие виды их существует.
26. Когда был принят первый закон «О связи».
27. Какова основная идея Федерального закона «О связи».
28. Что относится к универсальным услугам связи.
29. Обязанности оператора универсального обслуживания.
30. Принципы использования радиочастотного спектра Российской Федерации.
31. В каких случаях отказывают в выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств гражданского назначения.
32. Какие средства связи не требуют регистрации.
33. Подходы к созданию систем нумерации сетевых элементов.
34. Принципы системы нумерации переходного периода.
35. Определение понятия лицензия и лицензирование.
36. Цели лицензирования.
37. Что обеспечивает прозрачность процедур лицензирования.
38. Какими способами достигается гибкость лицензии.
39. Формы и виды лицензирования.

40. Особенности использования критериев выбора лицензиата.

41. Процедуры лицензирования.