Рогачева О. С., Кошеварова Е. А. Административный договор как основание возникновения административно-договорного обязательства // Административное право и процесс. 2012. № 12.

Самсин И. Л. Соотношение понятий налоговой обязанности и налогового обязательства // Финансовое право. 2012. № 3.

Сморгунова М. Е. Обязательственное право и обязательство: проблемы терминологии в гражданском праве и законодательстве // Гражданское право. 2008. № 2.

Тарабаев П. С. О неправомерных действиях и юридических событиях как основаниях движения неденежных обязательств // Юридический мир. 2013. № 9.

Чибинев В. М. Проблемы соотношения понятий «обязанность» и «обязательство» в налоговом праве // Налоги. 2006. № 3.

Щербакова Л. В. Виды административно-договорных обязательств: основные критерии классификации // Административное и муниципальное право. 2013. № 3.

Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. М., 1973.

Реализация разрешительных процедур в сфере связи

САВЧЕНКО Елена Алексеевна, соискатель отдела административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 117218, г. Москва, ул. Большая Черемушкинская, 34

E-mail: elen_savchenko@bk.ru

Рассматриваются проблемы реализации разрешительных процедур в сфере связи. Проанализированы характерные особенности совершенствования правового регулирования реализации лицензирования в сфере телекоммуникационных услуг в рамках единого производственно-технологического комплекса. Выявлена и обоснована необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О связи» в части совершенствования правового регулирования предоставления государственных услуг по выдаче лицензий на оказание услуг связи и разрешительных документов на использование радиочастот, в части синхронизации механизмов нормативного правового регулирования отрасли связи с нормами таможенного законодательства в рамках Евразийского экономического сообщества, а также внесения изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» в целях унификации порядка лицензирования видов деятельности, осуществляемых с использованием информационных технологий. Обращается внимание на необходимость объединения нескольких лицензий по сходным признакам. Кроме того, следует предусмотреть возможность передачи лицензионных прав реорганизованному юридическому лицу при условии преемственного характера оказываемых им услуг. В качестве основы для преодоления указанных негативных тенденций автор предлагает поэтапно включать в национальную правовую систему нормы европейского права.

Ключевые слова: лицензирование, телекоммуникационные и информационные услуги, пользователь, разрешительный порядок, связь, директива.

Problems of Licensing Procedures Implementation in Communication Sphere

E. A. Savchenko

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, 117218, Russia

E-mail: elen_savchenko@bk.ru

The article considers problems of licensing procedures implementation in the communication sphere. The author analyzes characteristic features of legal regulation improvement in implementation of licensing in the sphere of telecommunication services as part of a uniform industrial-engineering

complex. The author reveals and justifies the necessity of modifying the Federal Law “On Communication” in regard to legal regulation improvement in provision of state services on granting licenses for telecommunication service rendering and approval documents for the use of radio frequencies, in regard to synchronization of standard legal regulation mechanisms in communication sector with the customs legislation norms within the framework of the Eurasian economic community, and modifying the Federal Law “On Licensing of Certain Types of Activity” with the purpose of unifying licensing procedures for the types of activity carried out with the use of information technology. The author focuses on the necessity of different licenses’ unification according to similar characteristics. The author justifies the necessity to envisage the possibility of licensing rights transfer to a reorganized legal body under the condition of continuity of the rendered services’ nature. On the basis of the conducted research the author suggests a stage-by-stage “inclusion” into the national legal system of the European law norms as the basis for overcoming the abovementioned negative tendencies.

Keywords: licensing, telecommunication and information services, user, authorization procedure, communication, directive.

DOI: 10.12737/11442

Основным принципом регуляторной деятельности является стимулирование развития сетей связи, снятие различного рода барьеров, ускорение и упрощение процедур получения операторами связи разрешительных документов. В настоящей статье мы остановимся на проблемах лицензирования в сфере телекоммуникационных услуг в рамках единого производственно-технологического комплекса, включающего процедуры комфортного обслуживания пользователя, что позволит расширить номенклатуру услуг связи и обеспечить должное качество их предоставления.

В 2014 г. на правительственном уровне была разработана и принята программа «Информационное общество (2011—2020 годы)»[1], в которой декларируется задача построения принципиально новой информационно-коммуникационной среды, отвечающей современным условиям развития государства. Совершенствование правового регулирования реализации разрешительных процедур в данной сфере объявляется в качестве одной из главных задач Программы, в связи с чем предполагается осуществление следующих мероприятий:

внесение изменений в Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» в части совершенствования правового регулирования предоставления государственных услуг и выполнения государственных функций по выдаче лицензий на оказание услуг связи и разрешительных документов на использование радиочастот, в части синхронизации механизмов нормативного правового регулирования отрасли связи с нормами таможенного законодательства в рамках Евразийского экономического сообщества;

внесение изменений в Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в целях унификации порядка лицензирования видов деятельности, упрощения процедур лицензирования, осуществляемых с использованием информационных технологий, дальнейшего сокращения перечня лицензируемых видов деятельности.

Таким образом, на правительственном уровне была декларирована необходимость совершенствования разрешительного порядка в сфере связи по следующим направлениям: уточнение содержания основных теоретических дефиниций и правовых категорий; совершенствование административного регламента предоставления лицензий; обеспечение соответствия национального законодательства международным нормам.

К настоящему времени достигнут ощутимый прогресс в направлении

[1] Утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313.

совершенствования разрешительных процедур в сфере связи. Тем не менее следует констатировать наличие определенных проблем в правовом регулировании этой сферы. Обращаясь к их анализу, рассмотрим основные положения главы 6 Федерального закона «О связи».

Согласно п. 1 ст. 29 указанного Закона правовым основанием для осуществления деятельности по оказанию услуг связи является только соответствующая лицензия. При этом данная норма содержит ссылку на постановление Правительства РФ от 18 февраля 2005 г. № 87 (в ред. от 24 января 2006 г.), в соответствии с которым определяется перечень наименований услуг связи, подлежащих лицензированию: услуги местной телефонной связи, за исключением услуг местной телефонной связи с использованием таксофонов и средств коллективного доступа; услуги междугородной и международной телефонной связи; услуги телефонной связи в выделенной сети связи; услуги внутризоновой телефонной связи; услуги местной телефонной связи с использованием таксофонов; услуги местной телефонной связи с использованием средств коллективного доступа; услуги телеграфной связи; услуги связи персонального радиовызова; услуги подвижной радиосвязи в сети связи общего пользования; услуги подвижной радиосвязи в выделенной сети связи; услуги подвижной радиотелефонной связи; услуги подвижной спутниковой радиосвязи; услуги связи по предоставлению каналов связи; услуги связи по передаче данных, за исключением услуг связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации; услуги связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации; телематические услуги связи; услуги связи для целей кабельного вещания; услуги связи для целей эфирного вещания; услуги связи для целей проводного радиовещания; услуги почтовой связи.

Как представляется, указанный перечень образует первую проблему разрешительной процедуры в сфере предоставления услуг связи, которая обусловлена фактом его несоответствия реальным условиям. Необходимо объединить несколько лицензий по сходным признакам: по технологии, наименованиям услуг. Таким образом, можно оставить несколько лицензий: на телефонию, услуги связи по передаче данных, телематику, почтовую связь, теле- и радиовещание, услуги связи по предоставлению каналов связи.

Статья 30 Федерального закона «О связи» устанавливает перечень требований, предъявляемых к заявлению о предоставлении лицензии. Так, в заявлении должны содержаться сведения, во-первых, об организационно-правовой форме соискателя лицензии, во-вторых, относительно конкретных параметров оказываемых им услуг связи. При этом к заявлению должен прилагаться документ об уплате соответствующей государственной пошлины.

Диспозиция указанной нормы, определяющая специфику информации об условиях организации связи в зависимости от конкретных характеристик ее вида, представляется в целом обоснованной. Вместе с тем, на наш взгляд, необходимо более четко урегулировать содержание перечня организационно-правовых документов, необходимых к представлению в контролирующий орган. Практика применения данной статьи показывает, что такие требуемые документы, как схема построения сети связи и описания услуги связи, как правило, не позволяют оценить осуществляемую соискателем лицензии деятельность и сделать вывод об отсутствии или о наличии технической возможности реализации заявленной услуги. Аналогичная ситуация характерна для плана и экономического обоснования развития сети связи, предоставляемых соискателями лицензии в свободной форме и не отвечающих целям и задачам регулирования.

Статья 32 указанного Закона определяет порядок рассмотрения заявления лицензиата. Данная норма устанавливает, с нашей точки зрения, обоснованный срок принятия решения по предоставлению лицензии, который не должен превышать 30 суток. В случаях, указанных в п. 3 ст. 30 Закона, решение о выдаче лицензии или об отказе в ее выдаче лицензирующий орган принимает в срок, не превышающий 75 дней со дня получения заявления соискателя лицензии со всеми указанными в п. 1—3 ст. 30 Закона необходимыми документами, за исключением случаев, если выдача лицензии осуществляется по результатам проведения торгов (аукциона, конкурса); в иных случаях — в срок, не превышающий 30 дней со дня получения заявления соискателя лицензии со всеми указанными в п. 1 и 2 ст. 30 Закона необходимыми документами, по результатам рассмотрения заявления.

Основаниями принятия решения о выдаче лицензии является проведенный анализ переданного соискателем заявления и подтверждающих указанные сведения документов либо рассмотрение результатов конкурсных мероприятий (торгов, аукциона, конкурса).

Указанная норма содержит требование об обязательном оповещении соискателя о принятом решении в срок до 10 дней после его принятия. При этом уведомление направляется в письменной форме с обязательным указанием основания для отказа в выдаче лицензии.

Очевидной проблемой является урегулирование вопроса о содержании лицензии на оказание соответствующих услуг связи. Согласно п. 6 ст. 30 Закона в лицензии в обязательном порядке должна быть указана территория, на которой в соответствии с лицензией разрешается оказывать услуги связи. Вместе с тем законодательство четко не регламентирует вопрос о содержании указания на территориальный аспект распространения лицензии.

Представляется, что данная норма должна конкретно определять территориальные параметры действия лицензии. В связи с этим оправданна позиция авторов одного из Комментариев к Федеральному закону «О связи». С их точки зрения, в случае, если услуги связи разрешено оказывать на территории конкретного субъекта РФ, то в лицензии достаточно указать наименование такого субъекта, если на территории муниципального образования, то, соответственно, — наименование такого образования. Если же оказание услуг связи разрешено на части территории субъекта или муниципального образования, то в лицензии необходимо определить границы такой территории, и, наконец, если оказание услуг связи разрешено на территории нескольких субъектов РФ, в лицензии следует указать наименования таких субъектов[2].

Содержание п. 7 ст. 32 указанного Закона также, на наш взгляд, порождает определенные проблемы. Так, лицензия и права, которые она предоставляет, не могут быть переданы другим юридическим и физическим лицам. Иными словами, определена исключительность прав лицензиата.

Вместе с тем представляется, что указанные нормы противоречат требованиям ст. 58 ГК РФ, которая устанавливает принцип преемственности прав и обязательств юридических лиц при их реорганизации на основании передаточного акта. Регламентированный действующим законодательством институт переоформления лицензии, на наш взгляд, является очередным «бюрократическим препоном» и не способствует совершенствованию правового регулирования разрешительной процедуры в сфере связи.

Для исключения указанной правовой коллизии представляется не-

[2] См.: *Белякова Е. Г., Бирюкова Т. А., Копьев А. В.* и др. Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (постатейный) / под ред. *С. Ю. Морозова*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

обходимым предусмотреть возможность передачи лицензионных прав реорганизованному юридическому лицу при условии преемственности характера оказываемых им услуг (другими словами, в том случае, если деятельность нового юридического лица также будет связана с предоставлением услуг связи).

Вызывают определенные вопросы и нормы ст. 33 Федерального закона «О связи», регламентирующие срок предоставления лицензии субъекту. В соответствии с их содержанием лицензия может быть предоставлена на срок от трех до двадцати пяти лет. При определении срока уполномоченным органом должны учитываться следующие обстоятельства: срок, указанный в заявлении на получение лицензии (пожелания субъекта); содержание и характер предполагаемых к оказанию услуг; срок, указываемый Государственной комиссией по радиочастотам при определении радиочастот для оказания услуг радиосвязи; различные технические решения и технологические условия, сопутствующие оказанию услуг связи.

Вместе с тем действующим законодательством совершенно не определен порядок учета указанных обстоятельств уполномоченным органом, в связи с чем вопрос определения сроков лицензирования приобретает «непрозрачный» характер. Представляется логичным уточнить указанный вопрос и четко определить основания для принятия решения по выдаче и срокам лицензий.

Пункт 3 ст. 33 названного Закона определяет возможность продления срока лицензии. При этом такое продление возможно только по заявлению соискателя лицензии. Как правило, срок действия лицензии продлевается на тот же срок, на который она была первоначально выдана, либо на иной срок, не превышающий срока, указанного в п. 1 данной статьи.

В связи с этим существенное значение приобретает вопрос о том, какой срок имеет в виду законодатель. С учетом того что все условия определения срока предоставления лицензии должны были быть учтены уполномоченным органом уже на первоначальном этапе ее выдачи, считаем целесообразным четко определить возможность предоставления повторной лицензии на максимальный временной предел — 25 лет.

Относительно регламентации сроков предоставления документов для продления лицензии требования действующего законодательства представляются обоснованными. Так, лицензиат обязан подать такое заявление в пределах от двух до шести месяцев до окончания срока действия лицензии. При этом лицензиат обязан представить все те документы, которые им были представлены при первоначальной подаче заявления о выдаче лицензии. Полагаем, что указанные сроки являются оптимальными для осуществления проверки уполномоченным органом наличия у соискателя лицензии правовой возможности оказывать и далее услуги связи.

Нормы статей 37—39 Федерального закона «О связи» определяют основания приостановки, возобновления и аннулирования лицензий. Определенные законодателем основания для осуществления такого рода действий, на наш взгляд, обоснованны. Вместе с тем во избежание спорных ситуаций целесообразно определить обязанность контролирующего органа по уведомлению лицензиата о необходимости устранения допущенных нарушений в четко определенные сроки.

Рассмотрев существующую в настоящее время разрешительную процедуру в сфере оказания услуг связи, а также правовые коллизии, содержащиеся в рамках действующего законодательства, регулирующего данный вопрос, представляется возможным сделать следующие выводы.

В соответствии с действующим законодательством разрешительные процедуры в сфере связи осуществляются в рамках административно-

правового института лицензирования. Вместе с тем правовое регулирование этой деятельности сопровождается наличием определенных проблем, затрудняющих ее эффективность. Представляется, что они могут быть разделены на две большие группы: первая из них вызвана концептуальными аспектами несовершенства реализации института лицензирования в целом, другая — отмеченными выше проблемами правового регулирования осуществления разрешительных процедур в сфере связи.

Первая группа проблем, на наш взгляд, обусловлена излишней бюрократизацией и непрозрачностью осуществления разрешительных процедур, которые, во-первых, формируют условия для развития коррупционных тенденций, а во-вторых, объективно препятствуют развитию рынка услуг связи.

Основой для преодоления указанных негативных тенденций может стать поэтапное включение в национальную правовую систему норм европейского права, в рамках которого разрешительные процедуры в сфере предоставления услуг связи были эффективно упорядочены еще в 1997 г., когда была принята Директива 97/13/ЕС Европейского парламента и Совета о структуре выдачи общих разрешений и индивидуальных лицензий в сфере телекоммуникационных услуг 1997 г.

Полагаем, на первоначальном этапе целесообразна реализация следующих положений указанной Директивы:

во-первых, закрепление и практическая реализация норм ст. 3, в соответствии с которыми условия предоставления разрешений на оказание услуг связи должны быть объективно обоснованы и являться недискриминационными, соразмерными и прозрачными. В связи с этим должна быть обеспечена публикация условий, прилагаемых к общим разрешениям, в целях предоставления удобного доступа к этой информации заинтересованным сторонам;

во-вторых, при осуществлении контролирующей деятельности государственные органы в соответствии с требованиями п. 3 ст. 5 Директивы обязаны предоставить лицензиату реальную возможность высказать свою точку зрения относительно соблюдения условий лицензии и исправления нарушений в течение одного месяца с момента вмешательства государственных регулирующих органов. Так, в случае если указанное предприятие исправляет нарушения, государственные регулирующие органы в течение двух месяцев с момента их первоначального вмешательства аннулируют или смягчают соответствующим образом свое решение и формулируют его мотивы. Другими словами, целесообразно обеспечить условия для конструктивного диалога с лицензиатом, предусмотрев при этом возможность существенного смягчения норм ответственности по отношению к добросовестному субъекту, устранившему допущенные нарушения в разумные сроки;

в-третьих, согласно требованиям норм ст. 8—11 указанного документа необходимо исключить возможность выдачи лицензий на оказание услуг связи на особенных условиях в качестве общего правила, предусмотрев такой вариант лишь в порядке исключения;

в-четвертых, в целях упрощения реализации бюрократических процедур, связанных с получением разрешения на осуществление деятельности в сфере связи, целесообразно, руководствуясь нормами ст. 19 Директивы, предусмотреть возможность выдачи временного разрешения на оказание услуги в сфере связи.

Библиографический список

Белякова Е. Г., Бирюкова Т. А., Копьев А. В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (постатейный) / под ред. С. Ю. Морозова. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».