

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения при
Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Савченко Елена Алексеевна

**Правовое регулирование разрешительной
деятельности в сфере связи**

Специальность: 12.00.14 - Административное право;
административный процесс

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва
2021

Работа выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации».

Научный руководитель:

Морозов Андрей Витальевич

доктор юридических наук, кандидат технических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права, информатики и математики федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)».

Официальные оппоненты:

Ковалева Наталья Николаевна, доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии.

Ведяшкин Сергей Викторович, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, административного права Юридического института Национального исследовательского Томского государственного университета.

Ведущая организация: федеральное бюджетное учреждение «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации».

Защита диссертации состоится 29 ноября 2021 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 503.001.02 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (<http://www.izak.ru>).

Автореферат разослан « ___ » _____ 2021 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

А.Е. Помазанский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. 12 апреля 2021 года Президент Российской Федерации В.В. Путин своим указом утвердил Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности, в которых важное место уделяется деятельности Международного союза электросвязи¹.

В последние годы отрасль «Связь» демонстрирует самую высокую динамику. В тоже время характер регламентации отстает от темпов развития информационно-телекоммуникационных технологий, систем передачи данных, сетей и средств связи, отдельных видов оказываемых услуг. В результате остаются неурегулированными или урегулированными не в полной мере использование радиочастотного спектра, передача данных, взаимодействие операторов связи и владельцев технологических сетей связи, имеющих номер автономной системы, между собой и с органами государственной власти. Но наибольшую значимость имеет конвергенция технологий электросвязи, которая обуславливает современные задачи по модернизации законодательства Российской Федерации о связи.

Законодательная регламентация общественных отношений в сфере связи также имеет существенное значение при достижении национальных целей и решении задач стратегического развития Российской Федерации. В настоящее время необходимо обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий, а также формирование правовой основы цифровой экономики, обеспечивающей гибкий подход в каждой сфере общественных отношений. При этом решение данной задачи невозможно без модификации законодательства о связи.

В условиях цифровизации государственного управления и стремительного развития сферы связи, совершенствование правового

¹ Указ Президента РФ от 12.04.2021 № 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 19.04.2021. № 16 (Часть I) ст. 2746.

регулирования разрешительной деятельности является одним из проблемных аспектов современного административного права. На данный момент правовое регулирование разрешительной деятельности в сфере связи характеризуется недостаточностью теоретических разработок в данной сфере и неупорядоченностью использования терминологии. Во многом это определяется тем, что, несмотря на значительное число нормативных актов, специальный Закон о разрешительной деятельности не принят. Законодательство в сфере связи отличается сложностью, нестабильностью, неупорядоченностью правового регулирования. Недостатками отраслевого законодательства являются: акцент на технологических аспектах без учета потребностей рынка.

Множество вопросов порождает правовое регулирование деятельности самих контрольно-надзорных органов, со стороны властных субъектов имеет место недостаточная эффективность контроля и надзора за исполнением законов, высока коррупционная составляющая в данной сфере правового регулирования.

Активное обновление нормативной основы, определяющей правовое регулирование разрешительной деятельности в новом, электронном формате, уже позволяет создавать более благоприятные условия предоставления услуг связи физическим и юридическим лицам. Информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) все активнее влияют на развитие государства и каждого человека. Вместе с тем, отрасль находится на переходном этапе обновления законодательства, обусловленного развитием сетей и средств связи, изменением технологий и стандартов, адаптацией к международному плану нумерации, увеличением числа пользователей услугами связи, что объективно вносит технико-технологический элемент нестабильности в правовое регулирование разрешительной деятельности в сфере связи.

В структуре отрасли «Связь» можно выделить две главные составляющие: электросвязь и почтовую связь. В рамках настоящего

исследования раскрываются вопросы правового регулирования разрешительной деятельности в сфере электросвязи. Теоретические и прикладные вопросы правового регулирования разрешительной деятельности в сфере электросвязи в Российской Федерации, обеспечение законности данной деятельности при использовании новых ИКТ, а также сравнительно-правовой анализ с учетом международно-правовых подходов и многообразного опыта зарубежных стран пока не получили развернутого научного освещения.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении разрешительной деятельности в сфере связи.

Предмет исследования – нормы административного права, регламентирующие разрешительную систему в сфере связи, законодательство о связи, а также доктринальные воззрения, научные концепции и разработки по проблемам правового регулирования в сфере связи, получившие отражение в отечественных и зарубежных юридических и экономических исследованиях.

Целью диссертационного исследования является проведение научного анализа и разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций, имеющих существенное значение для создания правовых и организационных основ разрешительной системы в сфере связи.

Для достижения поставленной цели исследования решению подлежат следующие задачи, определяющие логику исследования и его структуру:

- определить состав обязательных требований в сфере связи и средства, обеспечивающие их реализацию;
- установить значение разрешительной системы в обеспечении реализации обязательных требований в сфере связи;
- раскрыть разрешительные полномочия, состав субъектов разрешительной деятельности в сфере связи;

- определить формы разрешительной деятельности в сфере оказания услуг связи;
- раскрыть разрешительные процедуры в области создания, модернизации и эксплуатации сетей и сооружений связи;
- установить значение разрешительной деятельности в сфере использования радиочастотного ресурса.

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных и специальных методов познания. Среди них главное место занимает диалектический метод, позволяющий рассмотреть объект и предмет исследования в их развитии. Используются также такие методы, как системный анализ, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой и историко-правовой.

Диалектический метод позволил рассмотреть правовое регулирование разрешительной деятельности в сфере связи с точки зрения оценки достоинств и недостатков различных подходов к решению стоящих перед ней задач. Системный анализ правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи позволил выявить основные его элементы, продемонстрировал объективно существующую взаимосвязь между ними.

Формально-логический и формально-юридический методы предоставили возможность охарактеризовать правовое регулирование разрешительной деятельности в сфере связи с позиции его нормативного содержания. Применение сравнительно-правового и историко-правового анализа регламентации разрешительной деятельности в сфере связи обусловлено процессами вступления России в ВТО, формирования Евразийского экономического союза, принятием концептуальных государственных решений, в том числе с учетом апробированных мировой практикой подходов правового регулирования.

Степень разработанности темы и теоретическая основа научного исследования. Данная работа представляет собой одно из немногих научных исследований, посвященных правовому регулированию разрешительной

деятельности в сфере связи. Следует отметить, что имеющаяся научная и правовая база не обеспечивает решение важных проблем правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи.

Теоретико-правовую основу исследования составили научные труды по административному праву, гражданскому праву, теории государства и права. Исследовались также нормы международного права, национальное законодательство, подзаконные нормативные правовые акты, документы стратегического планирования, модельные акты, зарубежное законодательство и другие материалы, характеризующие правовое регулирование разрешительной деятельности.

На системно-концептуальном уровне вопросы правового регулирования разрешительной деятельности, исследовались в трудах А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, М.А. Агаповой, Л.Ю. Акимова, Н.Н. Анисимова, Ю.К. Валяева, Р.А. Журавлева, А.Ф. Ноздрачева, Л.К.Терещенко, С.М. Зырянова, Ж.А. Ионовой, Г.В. Мельчук, Д.В. Осинцева, Ю.А. Тихомирова, А.П. Шергина, Н.В. Субановой.

Общий подход к пониманию сущности правового регулирования разрешительной деятельности предпринимались А.А. Алексеевым, Н.Н. Анисимовым, Я.А. Блажеевым, Е.В. Труниной, Д.В. Чермяниновым, В.И. Шалашовым.

Определенный вклад в исследование правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи, а именно в исследовании юридического инструментария, который порождает практические и юридические коллизии, связанные с проблемами правового регулирования разрешительных отношений в условиях цифровой экономики, внесли работы В.А. Вайпан, Е.Я. Велиховой, А.В. Гаско, К.А. Гузанова, Н.Н. Ковалевой.

Помимо работ упомянутых авторов, для решения отдельных задач исследования, а именно исследования разрешительной деятельности при использовании радиочастотного спектра привлекались труды М.А.

Быховского, В.Э Веерпалу, В.А. Коваль, С.А. Цветкова, Ю.В. Волкова, А.С. Калининой и других.

Нормативная база исследования включает Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты в части, касающейся правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи, международные правовые акты, регламентирующие общественные отношения в сфере связи, а также правоприменительную практику в данной сфере.

Эмпирическая база исследования включает акты судебных органов Российской Федерации, в том числе Конституционного суда, информацию, предоставляемую регулирующими органами, законодательные и нормативные акты стран ЕС, СНГ и ЕАЭС, регулирующие сферу связи, а также официальные статистические данные.

Научная новизна исследования состоит в том, что впервые в диссертационном исследовании с учетом новелл законодательства представлена совокупность теоретических и прикладных положений, касающихся правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи, что позволяет расширить научные представления о нем.

Предложен авторский подход к определению содержания разрешительной деятельности в сфере связи, сформулированы авторские дефиниции: «разрешение в сфере связи», «цифровизация разрешительной деятельности», «разрешительная компетенция в сфере связи» и «разрешительная процедура в сфере связи», предложена классификация разрешений в сфере электросвязи в зависимости от области фактической деятельности; от характера регулирования и др.

К наиболее значимым результатам, теоретическим выводам, обладающим научной новизной и выносимым на защиту, относятся следующие положения:

1. Обосновано, что реализация обязательных требований в сфере связи обеспечивается через разрешительную и контрольно-надзорную

деятельность государства, а также через привлечение правонарушителей к юридической ответственности.

Целью установления обязательных требований в сфере связи является:

- регламентация использования ограниченных ресурсов, каковыми в сфере связи выступают радиочастотный ресурс, номерной ресурс и др.;
- обеспечение прав и законных интересов пользователей услугами связи;
- определение специальных условий и порядка функционирования участников общественных отношений в сфере связи в целях установления и реализации гарантий безопасности личности, общества и государства.

Риски, связанные с названными обстоятельствами, не могут быть устранены при применении альтернативных мер по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

2. Разработаны критерии классификации разрешений в сфере связи.

По критерию фактической деятельности предложена классификация разрешений в сфере связи на: разрешения в сфере оказания услуг связи; разрешения в сфере создания, модернизации и эксплуатации сетей и сооружений связи; разрешения в сфере использования радиочастотного спектра.

Классификация разрешений по характеру регулирования включает: регистрирующие, т.е., которые позволяют использовать специальное оборудование и разрешительные, дающие право на осуществление специальных работ (разрешение на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы РФ и на приграничной территории).

По правовому статусу субъектов: на общие (например, субъекты общедоступной электросвязи) и специальные (например, субъекты сетей связи специального назначения) и др.

В результате такой классификации автором сформирован исчерпывающий перечень разрешений с разбивкой по видам, что позволяет сделать вывод, что разрешительная система в сфере связи включает в себя три подсистемы, обеспечивающих:

- оказание услуг электросвязи;
- создание, модернизацию и эксплуатацию сетей и сооружений связи;
- рациональное использование радиочастотного спектра.

3. Учитывая многочисленность субъектов разрешительной деятельности, неоднозначность в административном праве понятийного аппарата автором предлагается ввести понятие «разрешительная компетенция». Предлагается следующее понимание данной дефиниции: разрешительная компетенция включает предоставленные нормативными правовыми актами полномочия для осуществления действий государственного органа, которые влекут юридические последствия для субъектов по возникновению, изменению или прекращению разрешительных правоотношений, не могут иметь договорный характер и делегироваться иным органам.

Разрешения в сфере связи могут иметь различные формы (лицензия, разрешение, сертификат, свидетельство и др.), отражающие разрешительную компетенцию уполномоченного органа.

4. Доказано, что в законодательстве о связи представляется необходимым отказаться от использования неопределенного понятия «разумный срок», установив обоснованный определенный срок, поскольку особенностью разрешительной процедуры в сфере связи является то, что в современных условиях требуется обработка, хранение и предоставление по запросу информации с использованием цифровых технологий.

В связи с этим особую значимость приобретает цифровизация такой деятельности, предполагающая внедрение цифровых технологий на основе административных регламентов, что позволяет всю алгоритмизируемую составляющую разрешительной деятельности передать государственным

информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта.

5. Авторский научный анализ позволяет утверждать, что законодательство Российской Федерации в части установления обязательных требований в сфере связи и осуществления разрешительной деятельности для их обеспечения не согласовано и характеризуется преобладанием подзаконного регулирования. Законодательство о связи нуждается в согласовании с законодательством о разрешительной деятельности, для чего представляется необходимой унификация регламентации разрешительной деятельности в сфере связи в специальном разделе закона о разрешительной деятельности при его принятии.

6. Обосновано, что основной формой разрешительной деятельности в сфере оказания услуг связи является лицензирование.

В целях обеспечения рационального использования ресурса нумерации применяется разрешение на использование ресурсов нумерации.

Дополнительными формами разрешительной деятельности в области оказания услуг связи, применяемыми не только в отношении операторов связи, но и собственников или иных владельцев технологических сетей связи, точек обмена трафиком, линий связи, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, а также иных лиц, если они имеют уникальный идентификатор совокупности средств связи (номер автономной системы) являются регистрация сертификата соответствия средств связи и регистрация деклараций о соответствии средств связи.

7. Установлено, что в целях снижения административных барьеров и с учетом технологических особенностей оказания услуг связи в условиях цифровой экономики, представляется целесообразным объединение предметов лицензирования на отдельные услуги связи (телефонию, услуги связи по передаче данных, теле- и радиовещание, услуги связи по предоставлению каналов связи), оказываемые с использованием единой технологической платформы.

8. Выявлено, что в сфере создания, модернизации и эксплуатации сетей и сооружений связи в разрешительном порядке осуществляются:

- строительство, реконструкция, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидации сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории;

- строительство, реконструкция, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидации подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.

Если сооружение связи является объектом недвижимости, его эксплуатация возможна при условии государственной регистрации права на него, если иное не предусмотрено законом.

В целях обеспечения устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для операторов связи, собственников или иных владельцев технологических сетей связи, собственников или иных владельцев точек обмена трафиком, собственников или иных владельцев линий связи, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, иных лиц, если такие лица имеют уникальный идентификатор совокупности средств связи и иных технических средств в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (номер автономной системы), необходимо предусмотреть получение разрешения на ввод сети связи в эксплуатацию.

9. Обосновано, что разрешительная деятельность в сфере использования радиочастотного ресурса включает следующие формы разрешительной деятельности:

- разрешение на использование конкретной радиочастоты или радиочастотного канала с указанием конкретного радиоэлектронного средства, целей и условий такого использования;

- разрешение на использование конкретной полосы радиочастот, в том числе для разработки, модернизации, производства в Российской Федерации и (или) ввоза в Российскую Федерацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств с определенными техническими характеристиками;

- регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;

- разрешения на судовые и бортовые радиостанции.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в развитии теории правового регулирования разрешительной деятельности, систематизации научных знаний о разрешительной деятельности в сфере связи, а также в расширении правовых взглядов на правовое регулирование разрешительной деятельности. Полученные результаты и выводы могут быть использованы при совершенствовании законодательства о разрешительной деятельности. Сделанные в ходе работы выводы позволяют раскрыть сущность, содержание, основные формы разрешений в сфере связи и могут быть применены в нормотворческой деятельности.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования.

Диссертация подготовлена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (далее - ИЗиСП).

Основные идеи и выводы, развиваемые в диссертационном исследовании, отражены в опубликованных автором научных статьях и коллективных монографиях ИЗиСП.

Кроме того, результаты диссертационного исследования неоднократно обсуждались на международных и всероссийских научных конференциях: XIII Международной школе - практикуме молодых ученых - юристов «Право в условиях цифровой реальности» (ИЗиСП, г. Москва, 7 июня 2018 г.); Международной научно-практической конференции «Новая культура

коммуникаций в условиях цифровой и социокультурной глобализации: право, медиа и национальная идентичность» (ИЗиСП, г. Москва, 14 ноября 2018 г.); III Международной научной конференции «Язык, право и общество в координатах массмедиа» (ИЗиСП, г. Москва, 25 сентября 2019 г.); VI Международной научной конференции «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» (ИЗиСП, г. Москва, 20 февраля 2020 г.); X Международном конгрессе сравнительного правоведения «Конституционные изменения в России и в современном мире: диалектика универсального и национального» (ИЗиСП, г. Москва, 4 декабря 2020 г.).

Структура диссертационного исследования обусловлена темой, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих 6 параграфов, содержащих последовательное изложение научного исследования и раскрывающих тему диссертации, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются выбор и актуальность темы диссертационного исследования, характеризуется состояние разработанности проблемы, определяются цель, задачи, теоретические и методологические, нормативные и эмпирические основы исследования, раскрываются объект, предмет, научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также теоретическая и практическая значимость исследования.

Первая глава диссертационного исследования «Разрешительная деятельность в механизме обеспечения обязательных требований в сфере связи» включает три параграфа.

В первом параграфе первой главы исследуются обязательные требования в сфере связи и обеспечение их реализации.

Базовым актом, определяющим основные требования в сфере связи (как электросвязи, так и почтовой связи), является Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (далее Закон о связи)².

Автором диссертационного исследования делается вывод о характерных особенностях законодательства в сфере связи, а именно: в связи с постоянно изменяющимися технологиями и появлением новых услуг связи, законодательство в сфере связи, также интенсивно изменяется, тесно связано с информационным законодательством, имеет значительное число дефиниций, ссылок на специальные организационно-технические и технологические нормативные акты.

Основной вектор совершенствования законодательства в сфере связи, по мнению автора должен быть направлен на научно - обоснованное формирование понятийного аппарата и гибкого механизма разрешительных процедур, с учетом конвергенции информационных и телекоммуникационных услуг. Законодательство в сфере связи по своей природе имеет в большей степени публично-правовое регулирование и содержит ряд правовых предписаний, и запретов, учитывающих стратегическую важность оказываемых услуг, конституционное значение тайны связи, вопросы обороны и государственной безопасности, обеспечения нормального функционирования экономики страны и жизнедеятельности граждан.

По мнению автора настоящего исследования, законодательство в сфере связи в части установления обязательных требований не имеет глубокого теоретического обоснования. Основными нормативными правовыми актами, которые регулируют разрешительную деятельность в сфере электросвязи, являются не федеральное законодательство, а подзаконные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а именно Минцифры России, Роскомнадзора, а также ненормативные правовые акты в виде

² Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

правоустанавливающих решений Государственной комиссии по радиочастотам (далее ГКРЧ).

Таким образом, в российском законодательстве в сфере связи преобладает массив подзаконного регулирования разрешительной деятельности, что обусловлено широким использованием в федеральном законодательстве отсылочных и бланкетных норм. Сохранение такого порядка способствует нескоординированному росту ведомственного нормотворчества, что предопределяет необходимость унификации, действующего регулирования разрешительной деятельности в сфере связи в специальном разделе закона о разрешительной деятельности при его принятии.

Автор делает вывод, что установление обязательных требований обусловлено необходимостью: регламентации использования ограниченных ресурсов, каковыми в сфере электросвязи выступают радиочастотный ресурс, номерной ресурс и др.; обеспечения прав и законных интересов пользователей услугами связи; определения специальных условий функционирования участников общественных отношений в сфере связи в целях установления и реализации гарантий безопасности личности, общества и государства. Реализация обязательных требований в сфере связи обеспечивается через разрешительную и контрольно-надзорную деятельность государства, а также через привлечение правонарушителей к юридической ответственности.

Во втором параграфе первой главы исследуются роль и место разрешительной деятельности при обеспечении реализации обязательных требований в сфере связи, сущность, юридическая природа, функции и пределы правового регулирования разрешительной деятельности. Отмечается, что отечественная административно-правовая доктрина содержит различные подходы к смысловому наполнению правового регулирования разрешительной деятельности. Исследование различных точек зрения на природу разрешительной деятельности позволило

разработать авторское определение разрешительной деятельности в сфере связи.

Автор предлагает под разрешительной деятельностью в сфере связи понимать организованную деятельность, уполномоченных органов федеральной исполнительной власти, состоящую из последовательных административных процедур, по предоставлению юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, разрешения на осуществление деятельности в сфере связи, в целях обеспечения соблюдения гарантий безопасности личности, общества и государства.

Специфика разрешительной деятельности в сфере связи предопределяется необходимостью выполнения определенных нормативно закрепленных административных действий по предоставлению юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям разрешения на осуществление деятельности в сфере связи, требующей специального правового дозволения. Особенностью разрешительной деятельности в сфере связи является то, что в современных условиях требуется обработка, хранение и предоставление по запросу информации с использованием цифровых технологий.

По мнению автора, разрешительная система в сфере связи обеспечивает реализацию обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации о связи, а также в отдельных случаях иными отраслями российского законодательства для операторов связи, собственников или иных владельцев технологических сетей связи, собственников или иных владельцев точек обмена трафиком, собственников или иных владельцев линий связи, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, иных лиц, если они имеют уникальный идентификатор совокупности средств связи и иных технических средств в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (номер автономной системы).

Разрешительная система в сфере связи является подсистемой разрешительной системы Российской Федерации. Разрешительная система в сфере связи включает в себя три подсистемы, обеспечивающих: оказание услуг электросвязи; создание, модернизацию и эксплуатацию сетей и сооружений связи; рациональное использование радиочастотного спектра.

Третий параграф первой главы посвящён исследованию разрешительных полномочий и разрешительных процедур в сфере связи. Автор отмечает особенности отраслевой правосубъектности и выделяет следующие группы субъектов разрешительной деятельности в сфере электросвязи. Властные, т.е. разрешающие субъекты – это федеральный орган исполнительной власти (Минцифры России), государственная комиссия по радиочастотам, федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), а также в пределах компетенции иные федеральные органы исполнительной власти. И невластные субъекты – юридические лица или индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги связи на основании соответствующей лицензии.

По мнению автора настоящего исследования, субъектом разрешительной деятельности в сфере связи является субъект, который в соответствии с нормами права, имеет либо разрешительную компетенцию по регулированию отношений в сфере связи, либо, получивший разрешение на осуществление деятельности в сфере связи. Автором обоснована необходимость дополнения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ статьей, устанавливающей административную ответственность должностных лиц за несоблюдение требований законодательства при осуществлении разрешительных процедур. Разрешительная система в сфере электросвязи предполагает осуществление полномочий органов публичной власти (разрешительная компетенция) через реализацию специальных (разрешительных) процедур.

При этом особенностью разрешительной процедуры в сфере электросвязи является то, что в современных условиях требуется обработка, хранение и предоставление по запросу информации с использованием цифровых технологий. В связи с этим особую актуальность приобретает цифровизация такой деятельности, предполагающая внедрение цифровых технологий на основе административных регламентов, что позволяет всю алгоритмизируемую составляющую разрешительной деятельности передать государственным информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта.

Глава вторая диссертационного исследования «Осуществление разрешительной деятельности в сфере связи» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе второй главы исследуется разрешительная деятельность в области оказания услуг электросвязи. По мнению автора, разрешительная деятельность в области оказания услуг электросвязи обеспечивает реализацию обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации о связи, с целью обеспечения прав и законных интересов, а также безопасности личности, общества и государства.

По мнению автора, основной формой разрешительной деятельности в сфере оказания услуг связи является лицензирование, применяемое в отношении операторов связи и обеспечивающее комплексное решение указанных выше задач. В целях обеспечения рационального использования ресурса нумерации применяется разрешение на использование ресурсов нумерации.

Дополнительными формами разрешительной деятельности в сфере оказания услуг связи, применяемыми не только в отношении операторов связи, но и собственников или иных владельцев технологических сетей связи, точек обмена трафиком, линий связи, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, а также других лиц, которые имеют уникальный идентификатор совокупности средств связи и иных технических

средств в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (номер автономной системы), являются регистрацией сертификата соответствия средств связи и регистрацией деклараций о соответствии средств связи.

Лицензирование следует рассматривать как административно-правовой институт, поскольку возникающие при этом отношения обладают всеми признаками административных правоотношений и опосредуют не только деятельность по выдаче разрешения (лицензии), но и иные виды деятельности властного субъекта, выражающиеся в контроле и надзоре за лицензиатом, применение в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами отзыва лицензии. Получение лицензии является обязательным условием деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи.

К услугам связи Закон о связи относит деятельность по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи или почтовых отправлений. Под электросвязью понимаются любые излучение, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам. Действие Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не распространяется на деятельность в сфере связи, которая регулируется отраслевым законодательством.

По мнению автора, в целях снижения административных барьеров и учитывая технологические особенности оказания услуг связи в условиях цифровой экономики, представляется целесообразным объединение предметов лицензирования на отдельные услуги связи (телефонию, услуги связи по передаче данных, теле- и радиовещание, услуги связи по предоставлению каналов связи), оказываемые с использованием единой технологической платформы.

Во втором параграфе второй главы дается характеристика разрешительных процедур в области создания, модернизации и эксплуатации

сетей и сооружений связи. Если сооружение связи является объектом недвижимости, его эксплуатация возможна при условии государственной регистрации права на него, если иное не предусмотрено законом.

В разрешительном порядке осуществляются: строительство, реконструкция, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидации сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории; строительство, реконструкция, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидации подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.

В целях обеспечения устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для операторов связи, собственников или иных владельцев технологических сетей связи, точек обмена трафиком, линий связи, пересекающих Государственную границу Российской Федерации, а также других лиц, которые имеют уникальный идентификатор совокупности средств связи и иных технических средств в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (номер автономной системы), необходимо предусмотреть получение разрешения на ввод сети связи в эксплуатацию.

В третьем параграфе второй главы диссертант обращается к проблеме обеспечения рационального использования радиочастотного ресурса через разрешительную деятельность. На основе анализа положений российского законодательства автором констатируется, что если услуги связи оказываются с использованием радиочастотного спектра, то наряду с обязательным наличием лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг электросвязи необходимо наличие разрешения на использование радиочастотного спектра. Право на использование радиочастотного спектра в Российской Федерации предоставляется посредством выделения полос радиочастот и (или) присвоения (назначения)

радиочастот, или радиочастотных каналов. Также, предусмотрена регистрация радиоэлектронных средств, которая является частью разрешительного порядка доступа к радиочастотному спектру. Диссертантом отмечается, что значение радиочастотного спектра в условиях цифровой экономики можно сравнить с таким ресурсом как земля, как без обработки земли не может развиваться сельское хозяйство, так и без доступа к радиочастотному спектру не может развиваться цифровая экономика.

Обосновывается, что в целях совершенствования использования радиочастотного спектра необходима единая концепция конверсии радиочастотного спектра, создание единого реестра на основе базы данных частотных присвоений, закрепление на законодательном уровне контроля эффективности использования радиочастотного спектра, перераспределение частот из полос совместного использования в полосы гражданского и специального назначения, внедрение механизма перераспределения, представленного пользователям права на использование радиочастотного спектра в зависимости от эффективности его использования, проведение торгов преимущественно в форме аукциона на право использования радиочастотного спектра. По мнению автора, с учетом особой значимости радиочастотного спектра в условиях цифровой экономики ГКРЧ должна действовать не при Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, а при Правительстве Российской Федерации.

Автором делается вывод, что разрешительная деятельность в сфере использования радиочастотного ресурса осуществляется в целях обеспечения рационального использования данного ресурса, а также обороноспособности страны и безопасности государства.

Предусмотрены следующие формы разрешительной деятельности: разрешение на использование конкретной радиочастоты или радиочастотного канала с указанием конкретного радиоэлектронного средства, целей и условий такого использования; разрешение на

использование конкретной полосы радиочастот, в том числе для разработки, модернизации, производства в Российской Федерации и (или) ввоза в Российскую Федерацию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств с определенными техническими характеристиками; регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств; разрешения на судовые и бортовые радиостанции.

В заключении подведены итоги диссертации, сформулированы основные теоретические выводы, определены направления совершенствования правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи.

Публикации. По теме диссертации опубликовано 12 научных работ, в том числе 5 – в рецензируемых научных изданиях.

Основные положения диссертационного исследования отражены в научных публикациях автора:

Научные статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Савченко Е.А. Реализация разрешительных процедур в сфере связи // Журнал российского права. 2015. № 6. С.130-135. – 0.6 п.л.
2. Савченко Е.А. Правовые проблемы регулирования административной ответственности в сфере связи // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С.617-620. – 0.5 п.л.
3. Савченко Е.А. Правовые аспекты использования радиочастотного спектра // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6. С.124-132. – 0.4 п.л.
4. Савченко Е.А. Разрешение как способ правового регулирования и классификация видов разрешений в сфере связи // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 63-71. – 0.4. п.л.

5. Савченко Е.А. Некоторые аспекты соблюдения законности субъектами разрешительной и контрольно-надзорной деятельности в условиях модернизации социально-экономического развития // Журнал российского права. 2019. № 7. С.104-114. – 0.6 п.л.

Научные статьи в иных изданиях:

6. Савченко Е.А. Вопросы предоставления социальных услуг в электронной форме. В кн. Новые организационно-правовые формы социального страхования: сборник статей по материалам научно-практической конференции» (Москва, 25 октября 2018 г.) / отв. ред. Ю.В. Воронин, Н.А. Поветкина. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2018. С.134-139. – 0.2 п.л.

7. Савченко Е.А. Некоторые аспекты правового регулирования общественных отношений, связанных с применением технологии блокчейн в цифровой экономике. В кн.: Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сборник научных трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева, М.В. Залоило. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. С. 177-183. – 0.4 п.л.

8. Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ (постатейный). / Азарова Е.Г., Антонова Н.В., Волкова Н.С., Еремина О.Ю., Журавлева О.О., Каменская С.В., Мельник Т.Е., Путило Н.В., Савченко Е.А., Хромова Н.М., Цомартова Ф.В., Шуплецова Ю.И. М., 2020. С. 180-184. – 0.3 п.л.

9. Савченко Е.А. Перспективы применения технологии блокчейн в разрешительной деятельности. В кн.: Единая цифровая среда доверия — правовые аспекты: сборник материалов Международной научно-практической конференции (Москва, 23 мая 2019 г.) / коллектив авторов; отв.

ред. С.М. Зырянов, Л.К. Терещенко. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019. С. 84-90. – 0.4 п.л.

10. Савченко Е.А. Система законодательного регулирования и обеспечение законности разрешительной деятельности в сфере связи. В кн.: Право против коррупции: миссия и новые тренды: материалы Восьмого Евразийского антикоррупционного форума (Москва, 20 марта 2019 г.) / отв. ред. Т.Я. Хабриева; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: ИД «Юриспруденция», 2020. С. 239-246. – 0.4 п.л.

11. Савченко Е.А. Развитие законодательного регулирования в сфере связи: история и современность. В кн.: Систематизация законодательства и динамика источников права в исторической ретроспективе (к 370-летию Соборного уложения): сборник научных трудов / под общ. ред. Д.А. Пашенцева. — Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА - М, 2020. С. 258-267. – 0.6 п.л.

12. Савченко Е.А. Пособие по временной нетрудоспособности. В кн.: Институт социальных пособий и компенсаций в Российской Федерации: генезис правового регулирования: научно-практическое пособие / отв. ред. Н. В. Антонова. Москва: Проспект, 2021. С. 82-99. – 1.2 п.л.