

**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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Морозов Андрей Витальевич
доктор юридических наук, профессор

Москва, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Разрешительная деятельность в механизме обеспечения обязательных требований в сфере связи	16
§ 1. Обязательные требования в сфере связи и обеспечение их реализации	16
§ 2. Значение разрешительной системы в обеспечении реализации обязательных требований в сфере связи	35
§ 3. Разрешительные полномочия в сфере связи	63
Глава 2. Осуществление разрешительной деятельности в сфере связи	83
§ 1. Разрешительная деятельность в сфере оказания услуг связи	83
§ 2. Разрешительные процедуры в области создания, модернизации и эксплуатации сетей и сооружений связи	98
§ 3. Обеспечение рационального использования радиочастотного ресурса через разрешительную деятельность	113
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	129
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	135

ВВЕДЕНИЕ

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 регулирования

¹ Указ Президента РФ от 12.04.2021 N 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 19.04.2021. N 16 (Часть I) ст. 2746.

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 абонентов, что объективно вносит технико-технологический элемент нестабильности в правовое регулирование разрешительной деятельности в сфере связи. В структуре связи 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, 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.

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.

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.

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». 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, точек обмена трафиком, 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 научных конференциях и круглых столах в ИЗиСП, а также на других научных площадках:

- доклад на XIII Международной школе-практикуме молодых ученых-юристов «Право в условиях цифровой реальности» (ИЗиСП, г. Москва, 06 июня 2018 г.) на тему «Цифровизация государственных институтов в сфере телекоммуникаций»;

- доклад на круглом столе «Цифровизация экономики и судьба традиционных правовых институтов» в рамках XIII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся «Договор как общеправовая ценность» на тему «Договор на услуги связи, в условиях цифровой экономики» (ИЗиСП, г. Москва, 24 октября 2018 г.);

- доклад на круглом столе «Специфика коммуникативных практик в сфере современного права и геополитики», Международной научно-практической конференции «Новая культура коммуникаций в условиях цифровой и социокультурной глобализации: право, медиа и национальная идентичность», (ИЗиСП, г. Москва, 14.11. 2018 г.);

- доклад на конференции «Единая цифровая среда доверия - правовые аспекты» на тему «Постановка вопроса: возможность применения технологии блокчейн в разрешительной деятельности на примере отрасли связь», (ИЗиСП, г. Москва, 31.05.2019 г.);

- доклад на Восьмом Евразийском антикоррупционном форуме «Право против коррупции: миссия и новые тренды», на тему «Система законодательного регулирования и обеспечение законности разрешительной деятельности в сфере связи» (ИЗиСП, г. Москва 20 марта 2019 г.);

- доклад на III Международной научной конференции «Язык, право и общество в координатах массмедиа», на тему: «Некоторые аспекты правового регулирования общественных отношений, связанных с применением технологии блокчейн в цифровой экономике» (ИЗиСП, г. Москва 25 сентября 2019 г.);

- доклад на VI Международной научной конференции «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика», на секционном заседании «Пробелы в административном законодательстве и административное усмотрение: способы правового регулирования», на тему «Современное состояние законодательства о связи: пробелы и пути их преодоления», (ИЗиСП, г. Москва 20 февраля 2020 г.);

- доклад на II Всероссийской научной конференции: «Систематизация законодательства в фокусе историко-правовой науки», на тему «Систематизация законодательства о связи в советском государстве» (ИЗиСП, г. Москва 13 мая 2020 г.);

- доклад на XV Ежегодных научных чтениях памяти профессора С.Н. Братуся в рамках круглого стола «Цифровая экономика через призму истории права» (ИЗиСП, г. Москва 21 октября 2020 г.);

- доклад на Всероссийской конференции с международным участием «Концептуализация цифрового государства» на тему «Правовое регулирование оказания услуг связи в условиях формирования цифрового государства» (ИЗиСП, г. Москва 07 октября 2020 г.);

- доклад в рамках X Международного конгресса сравнительного правоведения «Конституционные изменения в России и в современном мире: диалектика универсального и национального» на круглом столе Конституционные основы регуляторной политики в России и зарубежных государствах на тему «Информационные технологии и связь, в чем суть поправки?» (ИЗиСП, г.Москва 04 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 библиографического списка.

Глава 1

Разрешительная деятельность в механизме обеспечения обязательных требований в сфере связи

§ 1. Обязательные требования в сфере связи и обеспечение их реализации

Важнейшим условием эффективности права является соответствие законодательства достигнутому уровню социально-экономического развития. Отставание законодательства от него, обусловленные данным обстоятельством неполнота или противоречивость регламентации общественных отношений создают опасность возникновения не предусмотренных действующими правовыми нормами процессов, которые оказывают самое негативное влияние на общественное устройство. В XXI веке основным направлением деятельности любого государства является установление требований, в результате соблюдения которых услуги, в том числе и в сфере связи, не должны причинять вред жизни и здоровью людей, состоянию окружающей среды, иным законным государственным интересам. Такие требования должны быть четко очерчены пределами правового регулирования.

На сегодняшний день «понятие «обязательные требования» не является устоявшимся в науке административного права, несмотря на то, что 1 ноября 2020 г., вступил в силу Федеральный закон «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»² (далее закон об обязательных требованиях).

Данный закон, определяет правовые основы оценки применения содержащихся в законодательстве требований, соблюдение, которых осуществляется, в том числе и в рамках разрешительной деятельности. Обязательные требования представляют собой установленные нормой права обязанности субъекта.

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 03.07.2020. №31. Ст. 5007.

Важная новация состоит в том, что, если действуют противоречащие друг другу обязательных требования, то лицо признается добросовестно соблюдающим, требования, при условии соблюдения одного из таких обязательных требований. Также закон предусматривает возможность установления на определенный период времени и на определенной территории экспериментального правового режима. Федеральные органы исполнительной власти касательно принятых нормативных правовых актов могут давать официальные разъяснения обязательных требований. Если лицо руководствовалось в своей работе официальными разъяснениями, то его действия нельзя будет расценить как нарушение обязательных требований. Профилактика вместо проверок новый принцип системы контрольно-надзорной деятельности на базе риск-ориентированного подхода.

Перечень нормативных правовых актов в сфере связи, содержащий обязательные требования, сформирован на основании действующих приказов Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.³ Все указанные перечни содержат нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), с различными сроками вступления их в силу. Обязательные требования, содержащиеся в нормативных правовых актах, обязательны к соблюдению с момента вступления в силу устанавливающих их нормативных правовых актов, если в нормативном правовом акте не установлен иной порядок введения их в действие.

С 1 марта 2021 года Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации запустило в опытную эксплуатацию реестр

³ Приказ Роскомнадзора от 24.10.2017 N 215 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), используемых Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами при проведении плановых проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области связи» и Приказ Роскомнадзора от 18.10.2016 N 272 «О перечне правовых актов, содержащих обязательные требования» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

обязательных требований. Федеральная государственная информационная система создана для реализации механизма «регуляторной гильотины» в целях:

- систематизации обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах,
- ведения актуальной электронной базы данных нормативных правовых актов,
- информирования заинтересованных лиц об обязательных требованиях.

Важной функциональной возможностью данной системы является автоматическое распознавание в текстах нормативных правовых актов обязательных требований и проверка их на дублирование с помощью современных технологий анализа данных и машинного обучения.

Исследуя природу обязательных требований нужно отметить, что комплексно понятие обязательные требования дает Закон N 294-ФЗ⁴. Под обязательными требованиями в законе понимаются такие требования, которые установлены законами и подзаконными актами, оценка соблюдения которых и является предметом контроля. Предметом дискуссии касательно защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках осуществления контрольно-надзорной деятельности, на протяжении ряда лет является поиск баланса частных и публичных интересов.

Следует согласиться, что «в юридическом смысле обязательные требования ничем не отличаются от иных норм права»⁵. Норма права – это общеобязательное веление, выраженное в виде властного предписания, регулирующее общественные отношения и обладающее следующими специфическими признаками: нормативностью, системностью, общеобязательностью, формальной определенностью и представительно обязывающим характером⁶.

⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. N 52 (ч. 1) ст. 6249.

⁵ Кнутов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2015. №1. С. 104-123.

⁶ Бошно С.В. Норма права: понятия, свойства, классификация и структура // Право и современные государства. 2014. №4. С. 49-60.

Таким образом, по мнению автора, понятие обязательные требования не является новацией, однако возведение данного понятия в правовую категорию и установление единого правового режима - это новый вектор развития законодательства.

Возвращаясь к закону об обязательных требованиях, нужно отметить, что введенный термин «обязательные требования» подразумевает именно те требования, которые касаются «внешнего управленческого воздействия на экономическую деятельность хозяйствующих субъектов и не пересекается со сферой применения законодательства Российской Федерации о техническом регулировании, имеющем отношение к производственным процессам»⁷.

Применительно к теме исследования следует заметить, что, закон о техническом регулировании⁸ не регулирует требования, связанные с обеспечением целостности и устойчивости функционирования единой сети связи Российской Федерации, поскольку правовое регулирование таких отношений осуществляется законодательством о связи. Однако, средства связи, которые используются в сети связи общего пользования, технологических сетях связи и сетях связи специального назначения, если они присоединяются к сети связи общего пользования, являются объектами технического регулирования.

Под устойчивостью сети связи общего пользования нужно понимать способность сети связи сохранять свою целостность в условиях эксплуатации, соответствующих установленным в документации производителя требованиям.

Под целостностью сети связи общего пользования нужно понимать - способность взаимодействия, входящих в состав сетей связи, при котором возможно установление соединения и (или) передача информации между пользователями услугами связи, посредством подтверждения соответствия сети связи техническим нормам на нормируемые параметры ее функционирования;

⁷ Сморгочкова Л.Н. Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений // Право и практика. 2021. №1. С. 49-53.

⁸ Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ, 2002, N 52 (ч. 1), ст. 5140.

- совместимости протоколов взаимодействия (функциональной совместимости), электрических и (или) оптических интерфейсов (физической совместимости) средств связи, в том числе совместимости пользовательского (оконечного) оборудования с узлом связи, включая выполнение требований по обеспечению единства измерений в сети связи.

Законодательство, устанавливающее обязательные требования в сфере связи в Российской Федерации 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, поскольку доступ к услугам связи и интернету - жизненная необходимость для любого гражданина.

Например, вопросы качества услуг связи важно рассматривать через призму обязательных требований, как в части развития инфраструктуры связи и использования радиочастотного спектра, так и в части управления сетями связи. Изменения в правовом регулировании должны рассматриваться как условие для цифровой трансформации в сфере связи. Избыточное регулирование может повлечь снижение динамики развития сферы связи и негативно сказаться на темпах проникновения сетей в отдалённые регионы.

В связи с этим так важна инвентаризация всех действующих и обязательных требований с целью определения, соответствуют ли они современным реалиям. Если соответствуют, то нормы остаются, если нет, то они отменяются или изменяются. Целью реформы контрольно-надзорной деятельности является повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. Реформа ведётся в двух направлениях:

1) построение новой системы обязательных требований, соответствующих современному уровню технологического развития и риск-ориентированному подходу;

2) установление детальных правил, относящихся к организации контрольно-надзорной деятельности.

Как автор отмечал во введении, связь делится на две сферы деятельности: почтовую и электрическую. В данной работе рассматривается только правовое регулирование разрешительной деятельности и связанные с ней вопросы касательно сферы электрической связи.

Анализируя законодательство в сфере электросвязи в части установления обязательных требований, по мнению автора настоящего исследования можно выделить три базовых направления в указанной сфере, а именно:

- 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.

В соответствии с Конституцией РФ федеральная информация, информационные технологии и связь относятся к ведению Российской Федерации⁹. Что входит в понятие электросвязь:

- подвижная связь,
- местная телефонная связь,
- междугородная и международная связь,
- передача данных (в том числе интернет).

Рассмотрим, какие же акты в сфере связи определяют содержание обязательных требований в указанной сфере. 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»¹⁰, далее Закон о связи. Данный закон, регулирует как вопросы обязательных требований (допуск

⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным референдумом 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. От 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.07.2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁰ Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

на рынок, распределение ограниченных ресурсов и т.п.), так и вопросы частноправового характера (заключение и исполнение договоров операторами связи). Правовые основы деятельности в сфере почтовой связи в Российской Федерации регламентирует Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи»¹¹, который характеризуется наименьшим изменением законодательства (с 1999 чуть более 10 раз вносились изменения).

Правовое регулирование сферы электросвязи (телекоммуникаций) появилось лишь в 20-х годах прошлого века и совпадает с правовым регулированием почтовой связи только в рамках общих целей сферы связи. В тоже время Федеральный закон «О почтовой связи» один из стабильных законов, использующий в своём историческом развитии устоявшийся терминологический аппарат и основы правового регулирования¹².

По прошествии 18 лет после вступления в силу Закона о связи необходимо научное осмысление и оценка эффективности его норм, поскольку за вышеуказанный период принято более 65 федеральных законов, вносящих изменения и которые отнюдь не способствовали систематизации требований в сфере связи. Если делать краткую характеристику Закона о связи, применительно к теме диссертации, то необходимо остановиться на следующих моментах. Закон о связи определяет:

1) различные виды разрешений, включая лицензирование, регистрацию и выделение полос радиочастотного спектра, распределение и использование ресурсов нумерации, и ряд других;

2) достаточно четко прописана процедура лицензирования деятельности в сфере оказания услуг связи, однако, Закон «О связи» регулирует преимущественно оказание услуг связи на традиционных сетях единой сети электросвязи Российской Федерации.

¹¹ Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст.3697.

¹² Гузанов К.А. Правовое регулирование деятельности в области связи // Право и экономика. 2018. № 1. С. 41–51.

Рассмотрим, какие же требования к функционированию единой сети электросвязи (ЕСЭ) Российской Федерации, связанные с обеспечением целостности, устойчивости функционирования указанной сети связи и ее безопасности являются обязательными.

Прежде всего, необходимо понять, что включает в себя единая сеть электросвязи Российской Федерации. В соответствии с Законом о связи – это совокупность сетей электросвязи, а именно сетей связи общего пользования, выделенных сетей связи, технологических сетей связи, присоединенных к сети связи общего пользования, сетей связи специального назначения, а также других сетей связи, в которых с использованием электромагнитных систем осуществляется передача информации.

Все сети электрической связи, кроме выделенных сетей образуют сеть связи общего пользования (СОП). СОП имеет присоединение к сетям связи общего пользования иностранных государств.

Выделенные сети связи - это сети, которые могут взаимодействовать между собой, но не имеют присоединения к сети общего пользования. Технологии и средства связи, применяемые для организации выделенных сетей, а также принципы их построения, устанавливаются владельцами этих сетей.

Технологические сети связи - это сети, обеспечивающие производственную деятельность организаций.

Сети связи специального назначения - это сети для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

В соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ¹³ лицензионные требования устанавливаются положениями о лицензировании конкретных видов деятельности, утверждаемыми Правительством Российской Федерации.

Необходимо еще раз подчеркнуть, что сфера связи динамично развивается и поэтому в Законе о связи вопросы наименования услуг связи, вносимых в

¹³ Федеральный закон от 04.05.2011 N 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, N 19, ст. 2716

лицензии, справедливо отнесены к компетенции Правительства РФ, что, по мнению автора, должно позволять оперативно учитывать технологические изменения, хотя на практике данный факт не находит своего подтверждения.

В Законе о связи, вопросы лицензирования регулирует глава 6, в соответствии с которой (ст. 29) лицензированию подлежат только возмездные услуги связи. Вопрос частотного регулирования в Законе о связи регулируют ст. ст. 22 - 25, а ст. 26 - регулирует ресурс нумерации. В то же время, исходя, из анализа Закона о связи нужно отметить, что в его основе продолжает оставаться логика построения и эксплуатации телефонных сетей прошлого века, содержится много устаревших терминов, а также большой объем вопросов в рассматриваемой сфере, регулируется плохо согласованными между собой подзаконными актами, характеристика которых будет дана ниже. Так, например, в условиях цифровой экономики одним из приоритетных направлений, является правовое регулирование системных вопросов технологии 5G.

5G – это технология технологий, которая способна подтолкнуть рынок к появлению совершенно новых сервисов (подобно тому, например, как появление смартфонов с сенсорным экраном кардинально изменило весь процесс взаимодействия человека с гаджетом). Несмотря на длительный период существования подвижной связи в России, в настоящее время в данной сфере по-прежнему остается большое количество неразрешенных проблем. Остро стоит проблема детальной правовой регламентации подвижной связи в России. Действующее законодательство в сфере связи в большей степени ориентировано на регламентацию стационарной связи, что делает подвижную связь более уязвимой для правонарушений. По мнению автора настоящего исследования в настоящее время необходимо внесение изменений в Закон о связи (глава 1 и 7), которые содержали бы: единое понятие подвижной связи, исчерпывающий перечень критериев качественной подвижной связи, ответственность операторов подвижной связи. В настоящее время правоотношения между абонентом и оператором подвижной связи регламентируются в большей степени договором,

заключаемым между ними. Отсутствие детального законодательного регулирования услуг подвижной связи позволяет операторам подвижной связи нередко злоупотреблять своими правами и лишает абонентов возможности защищать свои права в случае их нарушения.

Поскольку, на современном этапе развития общества понятие «связь», «сеть связи» связано более с понятиями «телекоммуникации», «информационно-коммуникационные технологии», «Интернет» необходимо отметить, что понятие информационно-телекоммуникационных сетей установлено Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁴.

В соответствии с данным законом информационно-телекоммуникационные сети - это технологические системы, предназначенные для передачи по линиям связи информации, доступ к которым осуществляется с использованием средств вычислительной техники. Закон о связи, термин информационно-телекоммуникационных сетей не использует. Под понятием «сеть связи», понимается технологическая система, включающая в себя средства и линии связи.

Еще раз подчеркну, что на сегодняшний день мировая тенденция - это повышение эффективности прикладного использования информационно-телекоммуникационных сетей. Главный пример информационно-телекоммуникационной сети это сеть Интернет. Следует согласиться с тем, что «Интернет стал не просто доминирующей технологией современности, а средством коммуникации, представляющей организационную форму нашего общества»¹⁵.

В российском законодательстве легального определения дефиниции «Интернет» нет. В американском законодательстве дефиниция «Интернет» означает - совокупность множества компьютерных и телекоммуникационных средств, в которых используется протокол управления передачи данных, т.е.

¹⁴ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

¹⁵ Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы : монография / Кол. авт.; под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Юстиция, 2018. С. 46.

интернет-протокол или любые предшествующие, или последующие протоколы, для передачи информации всех видов по проводам или радио¹⁶.

Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее Минцифры России) было предложено определить структуру ООН, ответственную за разработку и внедрение правовых норм и стандартов в области управления Интернетом, компетенциями, необходимыми для исполнения такой роли, обладает Международный союз электросвязи (МСЭ). В нынешней схеме управления Интернетом государства играют декоративную роль, поэтому Россия последовательно выступает за введение управления Интернетом в сферу международного права.

На основании Закона о связи было принято множество подзаконных актов, рассмотрим важнейшие из них, которые содержат обязательные требования.

Правилами оказания услуг телефонной связи¹⁷,

установлены требования, подлежащие обязательному исполнению при оказании услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи в сети связи общего пользования, а также при оказании услуг подвижной радиосвязи, услуг подвижной радиотелефонной связи и услуг подвижной спутниковой радиосвязи в сети связи общего пользования. Необходимо отметить, что в этом документе объединены нормы, определяющие обязательные требования ранее в Правилах оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи и Правилах оказания услуг подвижной связи¹⁸.

Правилами оказания телематических услуг связи¹⁹,

установлены требования обязательные при оказании телематических услуг связи.

¹⁶ Code США, издание 2011 г., Title 15 - Sec. 6501 – Определения, от издательства правительства США. // URL:<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/15> (дата обращения 12.10.2020).

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 09.12.2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи» // Собрание законодательства РФ. 22.12.2014. №51. Ст. 7431.

¹⁸ Афанасьева Е.Г., Белицкая А.В., Вайпан В.А. Предпринимательское право Российской Федерации: учеб. пособие. – М.: Норма; Инфра-М, 2017. С.92.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 10.09.2007 № 575 «Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 38. Ст. 4552.

К сожалению, легального определения телематических услуг связи нет. Анализируя законодательство в сфере связи можно сказать, что это комплекс услуг, предоставляемых пользователям информационно-телекоммуникационной сети (за исключением услуг телеграфной и телефонной связи). Примером телематических услуг являются голосовая и электронная почта, факс, видео посредством Skype, видео- и аудиоконференции, учебные программы, видеоуроки и обучение в онлайн-режиме. Телематические услуги оказывают операторы, подключающие свои узлы к сети передачи данных.

Например, в Определении Верховного Суда РФ от 12.12.2013 N АПЛ13-538 указано, что телематические услуги связи - это любые услуги связи, предусматривающие использование кибернетического пространства. Одним из видов оказания этих услуг является, в частности, предоставление доступа к сети Интернет.

В Решениях Магаданского УФАС России от 21.12.2016 по делу N 04-30/143-2016, Приморского УФАС России от 29.05.2018 N 476/04-2018, в частности, отмечается: телематические услуги связи - это комплекс услуг, которые оператор предоставляет клиентам в части электронных коммуникаций, с присвоением каждому из них кода идентификации (адреса). Сюда не входят услуги телефонной, телеграфной и почтовой связи.

По мнению автора, телематические услуги связи - это

- услуги связи, оказываемые оператором на основании соответствующей лицензии в соответствии с договором, заключенным с абонентом,
- с присвоением абонентам кода идентификации и обеспечивающие,
- доступ к информационным системам информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе к сети Интернет,
- прием и передачу телематических электронных сообщений, передачу сигналов оповещения и экстренной информации об опасностях, связанных с чрезвычайными ситуациями.

Правилами оказания услуг связи по передаче данных,²⁰ установлены требования обязательные при оказании услуг связи по передаче данных;

Легального определения услуги связи по передаче данных тоже нет, анализируя законодательство о связи, можно сказать, что передача данных это перенос данных в виде сигналов от точки к нескольким точкам средствами электросвязи по каналу передачи данных, для последующей обработки средствами вычислительной техники. Примерами подобных каналов могут служить ВОЛС, беспроводные каналы передачи данных или запоминающие устройства.

В соответствии, с утратившим силу внутренним документом «Сети и службы передачи данных», утвержденным Приказом Министерства РФ по связи и информатизации от 12.11.2001 N 225²¹ под сетью передачи данных понималась:

- совокупность узлов и каналов электросвязи, специально созданная для организации связей между определенными точками с целью обеспечения передачи данных между ними.

В Постановлении Правительства РФ от 24.11.2014 N 1240²² дается определение сети передачи данных органов власти, которые определяются как, элемент инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в целях осуществления государственных функций.

Правилами оказания услуг телеграфной связи²³, установлены требования обязательные при оказании услуг телеграфной связи в сети связи общего пользования.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 32 «Об утверждении Правил оказания услуг связи по передаче данных» // Собрание законодательства РФ. 2006. №5. Ст. 553.

²¹ Приказ Минсвязи России от 12.11.2001 № 225 // Документ не опубликован. Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

²² Постановление Правительства РФ от 24.11.2014 № 1240 «О некоторых вопросах по обеспечению использования сети передачи данных органов власти» // Собрание законодательства РФ. 1.12.2014. № 48. Ст. 6876.

²³ Постановление Правительства РФ от 15.04.2005 № 222 «Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 17. Ст. 1557.

Правилами оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания²⁴ установлены требования соблюдение, которых обязательно при оказании услуг связи для целей кабельного и (или) эфирного телевизионного вещания и (или) радиовещания;

Правилами оказания услуг связи проводного радиовещания,²⁵ установлены требования обязательные при оказании услуг связи проводного радиовещания.

Касательно всех вышеуказанных, Правил можно сказать, что ими устанавливаются обязательные требования к идентификации пользователей услугами связи по передаче данных, предоставлению доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, к оказанию тех или иных услуг связи.

Также обязательные требования установлены в Правилах взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность²⁶.

Возвращаясь к теме диссертационного исследования, сделаем основной акцент на характеристике законодательства о разрешительной деятельности в сфере связи, обеспечивающие реализацию обязательных требований.

В соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁷, услуги связи относятся к числу лицензируемых видов деятельности (п. 36 ч. 1 ст. 12). При этом в силу п. 1 ч. 4 ст. 1 данного закона особенности лицензирования услуг связи устанавливаются федеральным законом, регулирующим данный вид деятельности. Такие особенности, как автор отметил ранее, содержатся в главе 6 Федерального закона от 07.07.2003 N 126-ФЗ «О связи».

Так, статья 31 указанного закона устанавливает случаи, при которых лицензии выдаются только по результатам проведенных торгов (аукциона,

²⁴ Постановление Правительства РФ от 22.12.2006 № 785 «Об утверждении Правил оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1 (Ч. 2). Ст. 249.

²⁵ Постановление Правительства РФ от 06.06.2005 № 353 «Об утверждении Правил оказания услуг связи проводного радиовещания» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 24. Ст. 2372.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 27.08.2005 № 538 «Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 36. Ст. 3704.

²⁷ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ. 9.05.2011. № 19. Ст. 2716.

конкурса). Порядок проведения торгов определен Правилами проведения торгов (аукциона, конкурса) на получение лицензии на оказание услуг связи²⁸. Предмет торгов – право на лицензию на оказание услуг связи на территории либо с ограниченными ресурсами сети связи общего пользования, либо где число операторов связи ограничено возможностью использования радиочастотного спектра, доступного для оказания услуг связи.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. N 2385²⁹ утверждено Положение о лицензировании деятельности в области оказания услуг связи, в соответствии с которым в лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи вносятся наименования услуг связи в соответствии с перечнем, а именно:

1) услуги телефонной связи (с использованием таксофонов, с использованием средств коллективного доступа, в выделенной сети связи, местной, внутризоновой, междугородной и международной);

2) услуги телеграфной связи;

3) услуги связи персонального радиовызова и услуги радиосвязи (спутниковой, подвижной в сети связи общего пользования и в выделенной сети связи);

4) услуги подвижной радиотелефонной связи в сети связи общего пользования (мобильная связь);

5) услуги связи по предоставлению каналов связи;

6) услуги связи в сети передачи данных (общие) и по передаче голосовой информации;

7) телематические услуги связи;

8) услуги связи для целей:

- кабельного вещания (кабельное телевидение);

²⁸ Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 480 «О торгах (аукционах, конкурсах) на получение лицензии на оказание услуг связи» // Собрание законодательства РФ. 2.06.2014. № 22. Ст. 2886.

²⁹ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. N 2385 «О лицензировании деятельности в области оказания услуг связи и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» Собрание законодательства РФ. 11.01.2021. N 2 (Часть II).ст. 435.

- эфирного вещания (телерадиовещание);
- проводного радиовещания (радиофикация).

Также вышеуказанным постановлением утвержден перечень лицензионных требований, обязательных для соблюдения при осуществлении деятельности в области оказания услуг связи.

Действующий в России разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру предполагает получение ими разрешений при выделении полос радиочастот и при присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала. Отметим законодательные акты, содержащие обязательные требования в этой сфере.

- Постановление Правительства РФ от 18.09.2019 N 1203-47 «Об утверждении Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации»³⁰;

- Правила регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств и Перечень радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, подлежащих регистрации³¹;

- Правила осуществления радиоконтроля в Российской Федерации³², которыми регламентируется контроль за излучениями радиоэлектронных средств гражданского назначения;

- Правила распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации³³, обеспечивают реализацию обязательных требований, определяющих порядок распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации;

³⁰ Постановление Правительства РФ от 18.09.2019 № 1203-47 «Об утверждении Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.09. 2019. № 39. Ст. 5411.

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4137.

³² Постановление Правительства РФ от 01.04.2005 № 175 «Об утверждении Правил осуществления радиоконтроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 14. Ст. 1255.

³³ Постановление Правительства РФ от 13.07.2004 № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 29. Ст. 3056.

- Правила организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи³⁴;

- Постановление Правительства РФ от 25.06.2009 N 532 «Об утверждении перечня средств связи, подлежащих обязательной сертификации»³⁵;

- 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 Федерации³⁶ и ряд других актов, которые мы подробно рассмотрим во второй главе.

Более подробно этот вопрос будет раскрыт во второй главе.

Раскрывая вопрос об обязательных требованиях необходимо отметить, разработанный Минцифры России проект приказа «Об утверждении требований к специальным объектам инфраструктуры, созданной или специально приспособленной для строительства, эксплуатации, размещения сетей электросвязи или их отдельных элементов». Разработка требований предусмотрена п.5 Правил³⁷ недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи.

Исследуя все вышеизложенные акты можно отметить ряд характерных особенностей законодательства, содержащего обязательные требования в сфере связи:

1) в связи с постоянно изменяющимися технологиями и появлением новых услуг связи, законодательство в сфере электросвязи, также интенсивно изменяется (например, в Федеральный закон от 07.07.2003 N 126-ФЗ «О связи» с 2003 года были внесены изменения более 65 (!) раз);

³⁴ Постановление Правительства РФ от 13.04.2005 № 214 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 29. Ст. 3056.

³⁵ Постановление Правительства РФ от 25.06.2009 № 532 «Об утверждении перечня средств связи, подлежащих обязательной сертификации» // Собрание законодательства РФ 29.07. 2009. № 26. Ст. 3206.

³⁶ Постановление Правительства РФ от 09.11.2004 № 610 «Об утверждении Положения 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» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 46 (Ч. 2). Ст. 4531.

³⁷ Постановление Правительства РФ от 29.11.2014 № 1284 «Об утверждении Правил недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электросвязи» // Собрание законодательства РФ. 15.12.2014. № 50. Ст. 7076.

2) тесно связано с информационным законодательством, т.к. по сути, услуга связи в современных условиях и есть дистанционная передача всех форм информации, включая данные, голос, видео, и т.п., по линии связи³⁸;

3) множество ссылок на технологические нормативные акты, что на взгляд автора, требует преобразования технической терминологии в более доступные для понимания лиц, не имеющих технического образования дефиниции.

4) действующие нормы законодательства в сфере электросвязи не обеспечивают в полной мере системного подхода к развитию цифровой экономики. Применение не систематизированных правовых требований, разработанных для традиционной экономики приводит к фрагментарности регулирования и не позволяет реализовать преимущества цифровой экономики.

5) перевод отношений в указанной сфере в цифровую среду не позволяет в полной мере применять нормы классических правовых конструкций к новым отношениям (в особенности касающимся различных видов информационных ресурсов, процессов сбора информации и условий доступа к ней, электронного документооборота).

Следует признать не соответствующими в полной мере современному уровню общественных отношений в цифровой сфере механизмы идентификации, в том числе использования электронной подписи в РФ, правовые режимы государственных информационных ресурсов.

Подводя итог данному параграфу можно сделать вывод, что

Установление обязательных требований в сфере связи обусловлено необходимостью:

- регламентации использования ограниченных публичных ресурсов, каковыми в сфере электросвязи выступают радиочастотный ресурс, номерной ресурс и др.;
- обеспечения прав и законных интересов абонентов и иных потребителей услуг связи;

³⁸Пройдаков Э. М., Теплицкий Л. А. Англо-русский словарь по вычислительной технике, интернету и программированию. – М.: Рус. ред., 2002. С. 476.

- определения 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.

Анализ обязательных требований в сфере связи, исследованных в первом параграфе, с очевидностью доказывает необходимость института разрешительной системы в сфере связи, т.е. реализация обязательных требований в сфере связи обеспечивается через разрешительную и контрольно-надзорную деятельность государства, а также привлечение правонарушителей к юридической ответственности, что более подробно будет рассмотрено в следующем параграфе.

§ 2. Значение разрешительной системы в обеспечении реализации обязательных требований в сфере связи

Важной задачей правового регулирования является стимулирование позитивных трансформационных процессов в обществе, государстве и экономике. Государственное регулирование должно обеспечивать согласованность и защиту интересов личности, общества и государства, различных социальных групп и институтов. Эффективность законодательства, определяющего регуляторную политику в различных областях общественной жизни, зависит от его вклада в укрепление правовых основ внутренней и внешней безопасности государства, его целостности, роста общественного благосостояния, реализации прав и свобод человека и гражданина.

Поправки в Конституцию (в частности в ст.71 и, м) возлагают на российское государство, его исполнительный аппарат решение и такой задачи как, ускоренный рост научно-технологического развития. Для этого в условиях рыночной экономики осуществление государством единой регуляторной политики становится важным методом государственного управления социально-экономическими процессами.

В России и за рубежом научная доктрина рассматривает регуляторную политику в качестве одного из основных драйверов экономического развития. При этом ее понятием охватывается широкий спектр правовых форм регулирования государством предпринимательской и иной экономической деятельности, включая создание различных условий допуска на рынок, установление обязательных требований к продукции, услугам и процессам, контрольно-надзорные процедуры, запреты, ограничения, преференции, механизмы поддержки и т.д. Нормативно-правовое регулирование непосредственно определяет содержание регуляторной политики. Неэффективные правовые средства, запаздывание с принятием нормативно-правовых актов

приводят к формированию «ущербной» регуляторной политики, что в свою очередь, отрицательно влияет на динамику социально-экономического развития.

По мнению автора, регуляторная политика - это различный набор форм и способов регулирования предпринимательской деятельности (разрешительные процедуры, обязательные требования, контрольно-надзорные процедуры и др.). Именно регуляторная политика, направленная на конституционный приоритет прав и свобод человека и гражданина, определяет необходимость совершенствования разрешительной системы в целом, и в частности в сфере связи. В настоящее время «приоритетным направлением является разрешительная деятельность»³⁹, в связи с этим необходимо детально исследовать те разрешительные режимы, которые нуждаются в проработке.

Разрешительная деятельность присутствует в различных сферах общественной жизни и фактически приобретает значение «всеобщего регулятора»⁴⁰. основополагающим принципом и ключевым фактором существования разрешительной системы в целом является обусловленность разрешительной деятельности целями защиты прав, законных интересов общества и граждан. Указанный принцип имеет начало из установленных Конституцией функций государства, которое провозглашает приоритет прав и свобод человека, осуществление которых не представляется возможным без их надлежащей защиты со стороны публичной власти. Так, в ст. ст. 19 и 21 Конституции Российской Федерации подчеркивается обязанность государства обеспечивать защиту прав, законных интересов каждого, что, по сути, означает обязательное наличие разрешительной системы в рамках действующего законодательства⁴¹.

Безусловно, разрешительная деятельность имеет административно-правовую природу, так как выдача разрешений является прерогативой органов исполнительной власти. Поскольку во всяком «национальном правопорядке

³⁹ Руководитель Проектного офиса по реализации реформы КНД Михаил Прядильников на втором экспертном онлайн-семинаре по вопросам регуляторной политики в России // <https://knd.ac.gov.ru> (Дата обращения: 01.05.2021).

⁴⁰ Субанова Н.В. Законодательство о разрешительной системе в Российской Федерации: состояние, тенденции развития, перспективы // Административное право и процесс. 2015. №5. С. 52–58.

⁴¹ Солошенко Л.А. Принципы правового регулирования разрешительной деятельности федеральных органов исполнительной власти в финансовой сфере // Российская юстиция. 2021. N 2. С. 20 - 22.

административная разрешительная система является важным инструментом защиты конституционного строя, прав и законных интересов граждан, общественного здоровья и нравственности, национальной безопасности государства»⁴².

По мнению профессора А.Ф. Ноздрачева, «разрешительная система является одним из важнейших административных институтов российского правопорядка». ⁴³ Поэтому так важно определить границы применения разрешительной деятельности, её место при реализации обязательных требований в рассматриваемой сфере. Следует согласиться, что критериями для установления разрешительных режимов являются

- необходимость нормирования и регламентации использования ограниченных государственных ресурсов;
- необходимость установления специальных условий и требований к деятельности;
- необходимость проверки соблюдения, установленных требований в ходе осуществления деятельности в целях исключения причинения вреда безопасности общества, государства и личности⁴⁴.

Нужно подчеркнуть, что отмена даже в существующих условиях борьбы с пандемией ранее обоснованно установленного относительного запрета на осуществление какой-либо деятельности (действий) в отсутствие разрешений должна иметь исключительный характер, адекватный причине такого решения и учитывающий риски возможных последствий. В противном случае сомнение, как представляется, вызывает обоснованность введения самого разрешительного режима⁴⁵.

⁴² Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-sostoyaniya-razreshitelnoy-sistemy-v-rossiyskoy-federatsii> (Дата обращения: 01.11.2020).

⁴³ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. 2014. № 5- 6. С. 3–17.

⁴⁴ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. 2014. N 2. С. 5 - 36.

⁴⁵ Субанова Н.В., Шелковникова Е.Д. Разрешительная деятельность в условиях пандемии новой коронавирусной инфекции (COVID-19) // Административное право и процесс. 2020. N 8. С. 56 - 62.

Существует множество публикаций, касающихся разрешительной деятельности, где предлагаются различные подходы к ее смысловому наполнению⁴⁶.

Например, исследования, касающиеся истории правового регулирования разрешительной деятельности. Так, в Древней Руси для удостоверения личности любого прибывшего в населенный пункт человека требовалось поручение одного из членов общины. Существенным образом различались правила передвижения иностранцев и русских подданных. Для иностранцев существовал институт «проезжих грамот», которые стали прообразом паспортов⁴⁷.

Далее разнообразные виды разрешений стали применяться в хозяйственной и торговой деятельности, например патенты, так, в 25-й главе Соборного уложения 1649 г. имелось упоминание о неразрешенной торговле вином и табаком и предусматривалась уголовная ответственность за незаконное производство спиртных напитков⁴⁸. Большое внимание в период правления Екатерины II уделялось разрешительной регламентации высокодоходного (например, винокуренного) производства.⁴⁹

В Советском государстве «разрешительный метод регулирования общественных отношений»⁵⁰ получил весьма широкое применение. Например, Уголовный кодекс РСФСР 1922 г., предусматривал ответственность за хранение огнестрельного оружия без надлежащего разрешения (ст. 220). Кроме того,

⁴⁶ Субанова Н.В. Публичная разрешительная деятельность в России: историко-правовой аспект // История государства и права. 2012. № 5. С. 18–21.

⁴⁷ Акимов Л.Ю., Андриченко Л.В., Артемьева Е.А. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. С. 43.

⁴⁸ Российское законодательство X–XX веков. Законодательство периода становления абсолютизма. – М.: Юридическая литература, 1986. Т. 4. С. 116–117, 126.

⁴⁹ Винокурная промышленность в 80-е годы XIX в. являлась крупнейшей отраслью по объему производства в ценовом выражении, а введенная в 1894 г. под лозунгом борьбы с пьянством винная монополия фактически, по признанию Министра финансов С.Ю. Витте, имела цель увеличения государственных доходов. См.: Худяков А.В. Алкогольная политика Российского государства за последние пятьсот лет // «Преподавание истории в школе». 2002. № 1. С.45–50.

⁵⁰ Акимов Л.Ю., Андриченко Л.В., Артемьева Е.А. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. С. 90.

введена уголовная ответственность за изготовление, приобретение или сбыт взрывчатых веществ или снарядов без соответствующего разрешения⁵¹.

Что касается законодательства в сфере связи, необходимо отметить, что оно формировалось под воздействием многих факторов, связанных с историческими этапами развития отрасли связь, а именно:

В качестве первого этапа, на взгляд автора настоящего исследования необходимо выделить передачу информации на расстояние, обусловленную моментом изобретения телеграфа (первая половина XIX века), а затем - телефона (1876 г.). Для Российской империи с ее огромной территорией эти два технических новшества имели огромное значение, поэтому уже в 1884 г. в составе Министерства внутренних дел данного периода создается единое Главное управление почт и телеграфов, при котором для решения вопросов сопряжения линий и устройств связи образуется технический комитет. Для управления отраслью в 1885 г. образуются почтово-телеграфные округа.

Данный комплекс решений показывает, что в качестве стратегии развития отрасли выбрано сопряжение систем почтовой и телеграфной связи в единую структуру, которая (с учетом телеграфных станций на железной дороге) охватывала своей сетью практически всю территорию Российского государства и полностью находилась в ведении государства. Поэтому технологическая, разрешительная и тарифная политика в данной области общественных отношений также определялись государством.

Следующим этапом, по мнению автора настоящего исследования можно считать советский период, который начался после 1917 года. В 1917 г. Временное правительство вывело отрасль из структуры МВД и образовало самостоятельное Министерство почт и телеграфов, которое в несколько видоизмененном виде функционирует в нашем государстве и по настоящее время.

В советский период самостоятельное ведомство – Народный комиссариат почт и телеграфов СССР - был образован в 1923 году, а 15 февраля 1929 г.

⁵¹ Уголовный кодекс РСФСР с алфавитно-предметным указателем. 2-е изд. – М., 1922. С. 27.

постановлением СНК СССР был введен в действие первый системный акт в сфере связи Устав почтовой, телеграфной, телефонной и радио связи Союза ССР (далее – Устав связи 1929 г.)⁵².

В настоящий период времени точно установить причину, по которой правовое регулирование в данной области осуществлялось в виде именно такого вида акта, уже затруднительно, однако следует отметить, что такой подход сохранился весь советский период. И в современный период действуют акты с таким названием (например, Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации»⁵³, Федеральный закон от 08.11.2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»⁵⁴).

В Уставе связи 1929 г. в рамках данного диссертационного исследования нас интересует, прежде всего, разделение видов сетей связи на три категории:

- а) связь общего пользования;
- б) связь специального назначения;
- в) связь частного пользования.

В этот период еще не произошло окончательного огосударствления экономики, поэтому допускалась организация сетей связи частного пользования, которая ограничивалась только такими видами, как телефонная и радиосвязь.

Из контекста норм данного акта следует, что для организации телефонной или радиосвязи частного пользования требовалось разрешение Народного Комиссариата Почт и Телеграфов СССР.

Следующий акт, регулировавший отношения в сфере связи в советский период, это «Устав связи Союза ССР», который был утвержден постановлением Совета Министров СССР от 10.08.1953 г. № 2122 (далее – Устав связи 1953 г.)⁵⁵.

⁵² Постановление СНК СССР от 15.02.1929 «О введении в действие Устава почтовой, телеграфной, телефонной и радио связи Союза ССР» // СЗ СССР. 1929, N 22, ст. 193, 194.

⁵³ Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. N 2. ст. 170.

⁵⁴ Федеральный закон от 08.11.2007 N 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» // Собрание законодательства РФ. 2007. N 46. ст. 5555.

⁵⁵ Постановление Совмина СССР от 10.08.1953 N 2122 «Об утверждении Устава связи Союза ССР» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

В нем констатировалось, что «развитие и деятельность социалистической связи осуществляется на основе единого государственного плана СССР», что подразумевало исключение каких-либо сетей связи частного пользования. Кроме основных общегосударственных средств связи, находящихся в ведении Министерства связи, допускались телефонные, телеграфные и радиосети внутриведомственного пользования, которые могли находиться в ведении других министерств и ведомств. При этом однозначно устанавливалось, что средства внутриведомственной электрической связи (телефон, телеграф, радио) всех министерств и ведомств «должны составлять единую сеть электросвязи Советского Союза и сооружаться, исходя из условий взаимозаменяемости». Это предопределяло наличие единых требований к общей юридической платформе. Действительно, часть вторая п. 82 Устава связи 1953 г. устанавливала, что устройство и эксплуатация внутриведомственных средств связи «производится по правилам, утверждаемым соответствующими министерствами и ведомствами, с учетом действующих в Министерстве связи технических норм и в соответствии с требованиями настоящего Устава».

Помимо, указанного Устав связи 1953 г. обязывал органы государственного управления согласовывать с органами Министерства связи проекты воздушных и кабельных линий междугородной связи. Министерство связи должно было осуществлять контроль за соответствием, установленным техническим нормам сооружений и устройств всех видов электросвязи и радиофикации. Это, естественно, предопределяло наличие разрешительного порядка сооружения и эксплуатации внутриведомственных сетей электросвязи со стороны Минсвязи СССР.

Последний из действовавших в советский период системообразующих актов в сфере связи был принят постановлением Совета Министров СССР от 27.05.1971 г. № 316, не изменив своего названия (далее – Устав связи 1971 г.)⁵⁶.

⁵⁶ Постановление Совмина СССР от 27.05.1971 N 316 «Об утверждении Устава связи Союза ССР» // Свод законов СССР", т. 8, с. 365, 1990 г.

В нем подчеркивался межведомственный характер данного акта, так как, помимо органов государственного управления в сфере связи, он определял «права, обязанности и ответственность» органов государственного управления, имеющих средства связи, а также граждан, предприятий, организаций и учреждений, пользующихся средствами и услугами связи.

Примечательно, что этот акт предусматривал возможность с разрешения Министерства связи СССР «строительство, установку и эксплуатацию средств связи гражданами СССР, а также иностранными предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами, а равно лицами без гражданства». Однако предоставление средств связи и оказание услуг связи населению, предприятиям, организациям и учреждениям могло осуществляться только предприятиями связи.

Устав сузил административные возможности Министерства связи СССР в сравнении с Уставом связи 1953 г, установив, что внутриведомственные сети электросвязи могли теперь организоваться по иным, отличным от сетей связи общего пользования, техническим нормам и правилам. Предусматривалась также возможность передачи отдельных каналов междугородной телефонной связи в аренду предприятиям, организациям и учреждениям.

Однако, общегосударственный подход к организации и функционированию сетей электросвязи все же превалировал, что следует, в частности, из таких положений Устава связи 1971 г., как возможность использования средств связи внутриведомственного пользования в случае неполной их загрузки для организации связи общего пользования (по согласованию с соответствующими органами государственного управления), а также включение всех предприятий связи внутриведомственного пользования, открытых для общего пользования, за исключением радиостанций судов, в списки предприятий связи общего пользования, издаваемые Министерством связи СССР и министерствами связи союзных республик.

Таким образом, большую часть советского периода сфера электросвязи (почтовая связь всегда оставалась полной монополией государства в лице органов

государственного управления в сфере связи) находилась практически полностью в ведении государства, развиваясь преимущественно по единым принципам, под административным, и техническим контролем со стороны Министерства связи СССР, а также, входящих в его систему министерств связи союзных республик.

Построение рыночных экономических отношений в нашей стране поставило сферу связи в совсем иные условия и потребовало полной переработки правовой базы для ее функционирования.

Таким образом, третий этап, по мнению автора настоящей работы, начинается с 1993 года, т.к. законодательство в сфере связи в данный период времени, характеризуется, значительным ростом количества актов, согласно требованиям рыночной модели построения экономических отношений.

В соответствии с Конституцией РФ федеральная информация и связь относятся к ведению Российской Федерации. Первым нормативным правовым актом уровня федерального закона являлся Закон от 16.02.1995 N 15-ФЗ «О связи». В 2003 г. на смену указанному Закону пришел новый Федеральный закон - Закон N 126-ФЗ «О связи» (далее – Закон «О связи»), вступивший в силу с 1 января 2004 г. и действующий до сих пор.

Мощный импульс развитие разрешительной деятельности получило в начале 90-гг. XX в., в связи с переходом к рыночному регулированию. В результате перехода от плановой экономики к рыночной появляется частная собственность. Поэтому в предпринимательской сфере стала активно использоваться разрешительная деятельность. Значительный вклад в теорию административного права при разработке единой доктрины разрешительной системы был внесен Д.Н. Бахрахом, Д.В. Шохиним, Ю.К. Валяевым, Д.В. Осинцевым, Ю.А. Тихомировым и др. Рассмотрим точки зрения, различных авторов на понятие разрешительная деятельность.

Д.Н. Бахрах под разрешительной системой понимает урегулированную правом совокупность общественных отношений между субъектами административной власти и гражданами (организациями). Д.В. Чермянинов

считает, что разрешительная деятельность - это правовой инструмент государственного регулирования⁵⁷.

По мнению А.А. Алексеева лицензионно-разрешительная деятельность, осуществляется в рамках закрепленного «в административно-правовых нормах порядка приобретения, транспортировки, хранения, использования и сбыта строго определенных предметов и веществ, а также открытия и функционирования определенных предприятий и организаций в целях обеспечения личной безопасности граждан, общественной безопасности и охраны общественного порядка»⁵⁸.

Н.В. Субанова считает, что разрешительная деятельность это

- урегулированная нормами права;
- совокупность общественных отношений;
- между субъектами, наделенными публично-властными полномочиями с одной стороны и юридическими и физическими лицами с другой стороны;
- по поводу предоставления разрешений на осуществление деятельности
- и контролем за соблюдением правил, с целью обеспечения безопасности личности, общества и государства⁵⁹.

Таким образом, общая цель разрешительной деятельности состоит в защите государственных и общественных интересов, охране прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, поддержании государственной дисциплины в сфере публичного управления. Разрешительная деятельность является одним из важнейших инструментов регулирования общественных отношений в сфере административного управления.

По мнению автора настоящей работы, общую доктрину, в которой разрешительная деятельность рассматривалась, как институт административного права разработал Д.В. Осинцев, который под разрешительной деятельностью в

⁵⁷ Чермянинов Д.В. Лицензионно-разрешительная деятельность таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Люберцы, 2003. С. 10.

⁵⁸ Алексеев А.А. Организационно-правовые основы лицензионно-разрешительной деятельности органов внутренних дел в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2007. С. 6.

⁵⁹ Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за соблюдением законов о разрешительной системе: дисс. д-ра. юрид. наук. – М., 2013. С. 14.

административном праве понимает «...санкционирование, официальное признание допуска субъектов в сферы деятельности, где требуется профессиональное выполнение разнообразных квалификационных и административных требований во избежание негативных последствий»⁶⁰.

Необходимо согласиться с мнением вышеуказанных авторов, рассматривающих разрешительную деятельность именно как деятельность, которая строится на основе правоотношений субъектов касательно легализации осуществления определенного вида деятельности⁶¹.

Таким образом, в связи с тем, что целью разрешительной деятельности является предотвращение ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, обороне и безопасности государства, по мнению автора, разрешительная деятельность, реализуется именно в административном правоотношении.

Ю.А. Тихомиров, выделяет «регистрационно-легализующую» подотрасль административного права, обосновывая это тем, что «в ходе экономического реформирования изменилось содержание административного права, которое в настоящее время регулирует не только управленческие отношения, но и ряд таких, которые традиционно составляли предмет гражданско-правового регулирования»⁶².

Важной задачей является определение сферы деятельности, для которой требуется разрешение, например, на основе таких критериев, как осуществление потенциально опасных видов деятельности, которые могут причинить ущерб правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства.

По мнению диссертанта, к такой сфере и относится сфера связи, поскольку содержание разрешительной деятельности в сфере связи имеет направленность на

⁶⁰ Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С.8.

⁶¹ Более подробно см.: Савченко Е.А. Разрешение как способ правового регулирования и классификация видов разрешений в сфере связи // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 63–73.

⁶² Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 89.

обеспечение прав и законных интересов граждан, государства и общества и включает:

- предварительную проверку соответствия деятельности заявителя нормативно установленным требованиям в указанной сфере;
- административное правонаделение (реализуется посредством выдачи разрешения или юридического акта подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права, расширяющего правоспособность заявителя);
- последующую подконтрольность разрешенной деятельности.

Исходя, из данного определения необходимо сделать особый акцент на том, что разрешительная система в сфере связи имеет национальный характер. По мнению автора, разрешительная деятельность – это деятельность по предоставлению акта специального правового дозволения.

По мнению А.П. Шергина разрешение по степени юридического воздействия находится между дозволением и запретом, но в отличие от запрета не закрывает возможностей заниматься предпринимательской или иной деятельностью⁶³.

По мнению автора данного исследования, разрешение является не промежуточным состоянием, а специальным видом административного дозволения, т.к. дозволение предполагает поведение, запрещенное тем лицам, у которых такое разрешение отсутствует.

Безусловно, следует согласиться с С.М. Зыряновым, который отмечает, что «разрешение как способ правового регулирования имеет отраслевую окраску»⁶⁴, поскольку разрешения нужны только в случаях установления государством специальных административно-правовых режимов осуществления соответствующей деятельности.

⁶³ Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М., 2004 .С. 108–109.

⁶⁴ Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39–48.

По мнению Ю.К. Валяева, разрешение - это промежуточная единица между дозволением и запретом. При этом разрешение - это способ воздействия публичной власти на субъекты права⁶⁵.

По мнению Р.А. Журавлева, административное разрешение в сфере предпринимательской деятельности в Российской Федерации направлено на защиту жизненно важных потребностей и интересов личности, общества и государства. Эффективное административное разрешение достигается единой системой мер экономического, политического, правового, а также организационного характера.

По мнению автора, осуществление разрешительной деятельности представляет собой не только установление обязательных требований, но и применение такого правового инструмента, как разрешение. Следует согласиться с мнением А.Ф. Ноздрачева: «проблема административного разрешения в правоведении на сегодняшний день не получила должной проработки и не может считаться исследованной адекватно существующему состоянию общественных отношений в разрешительной сфере»⁶⁶.

По мнению автора настоящей работы, чтобы определить содержание соответствующей деятельности целесообразно рассмотреть классификацию разрешений.

Так, Н.В. Субанова⁶⁷ указывает на такие разрешения, как лицензия, разрешение, сертификация, предоставление допуска, аттестация, аккредитация, квотирование, регистрация, предоставление иных видов разрешений, например, предоставление права, удостоверение, паспорт и т.п.

Л.К Терещенко и Н.А. Игнатюк⁶⁸ выделяют следующие виды разрешений: лицензия, регистрация, разрешение, квоты, аккредитация, экспертиза, экзамен,

⁶⁵ Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

⁶⁶ Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. 2014. № 2. С. 5–36.

⁶⁷ Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации.- М.: Юриспруденция, 2012. С. 12.

⁶⁸ Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах. – М.: Юстицинформ, 2005. С. 152.

сертификаты, стандарты, конкурс, оценка, согласование и утверждение, например, проектов в строительстве, аттестацию.

Д.В. Осинцев⁶⁹, подразделяет разрешения: по объему предоставленных полномочий; по характеру правонаделения; по времени действия и характеру длительности; по территории действия и др.

Ю.К. Валяев выделяет следующие формы разрешений: лицензия, разрешение, специальное разрешение, допуск, выпуск, согласование, пропуск, специальный пропуск, свидетельство, освидетельствование, утверждение, поверку, экспертизу, аттестацию, аккредитацию, диплом, сертификат, одобрение типа транспортного средства, квотирование, специальное право, паспорт, мандат⁷⁰.

При этом он предлагает критерии классификации по сроку действия; отраслевой направленности; степени обязательности; характеру и объему возникающих в результате прав и обязанностей; субъекту и характеру его компетенции; объекту.

Таким образом, все вышеуказанные классификации имеют более или менее схожую структуру и отличаются только наличием промежуточных вариантов разрешительных актов.

По мнению автора, поскольку сфера связи относится к тем сферам деятельности, где непрофессиональное и неквалифицированное ведение работ и оказание услуг может повлечь негативные последствия, то в связи с этим разрешительная деятельность имеет важнейшее значение в обеспечении реализации обязательных требований в сфере связи. Как автор уже отмечал в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральные информация и связь относятся к ведению Российской Федерации. Соответственно, правовое регулирование осуществляется на федеральном уровне.

⁶⁹ Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1994.

⁷⁰ Валяев Ю. К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

Говоря о месте разрешений при обеспечении реализации обязательных требований в сфере связи необходимо учитывать стратегическую важность оказываемых услуг, конституционное значение тайны связи, вопросы обороны и государственной безопасности, обеспечения нормального функционирования экономики страны и жизнедеятельности граждан.

Реализация обязательных требований в сфере связи, прежде всего, направлена на «создание организованного (согласованного, гармоничного), устойчивого и стабильного правопорядка»⁷¹ в сфере связи. Автор полагает, что этот правопорядок имеет особую природу - это в большей мере «технологический» правопорядок, который и обеспечивается в значительной степени путем получения разрешения в указанной сфере.

По мнению автора, формально-юридическими критериями установления разрешительных режимов в сфере электросвязи выступают:

- необходимость регламентации использования ограниченных публичных ресурсов, каковыми в сфере электросвязи выступают радиочастотный ресурс, номерной ресурс и др.;

- необходимость в установлении специальных условий функционирования участников общественных отношений в сфере электросвязи в целях установления и реализации гарантий безопасности личности, общества и государства.

Разрешительная система в сфере связи является подсистемой разрешительной системы Российской Федерации и включает в себя три подсистемы, обеспечивающие:

- оказание услуг электросвязи;
- рациональное использование радиочастотного спектра;
- создание и функционирование сетей и сооружений связи.

По мнению автора, разрешение в сфере связи представляет собой индивидуальный правовой акт и по своему содержанию такой акт является односторонним императивным властно-публичным волеизъявлением

⁷¹ Андреев В.К., Андреева Л.В., Арсланов К.М. Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности. – М.: Юстицинформ, 2016. С. 255.

уполномоченного органа. В своей совокупности все разрешения в сфере связи направлены на реализацию единой государственной политики в данной области общественных отношений.

Разрешения в сфере связи могут иметь различные формы (лицензия, разрешение, сертификат, свидетельство и др.), отражающие разрешительную компетенцию уполномоченного органа и реализуемую разрешительную процедуру. При этом вне зависимости от формы все разрешения в сфере связи обладают качеством административного акта. Они могут выдаваться не только через оформление отдельного документа, но и посредством включения соответствующей записи в реестр.

Разрешительная деятельность в сфере оказания услуг связи обеспечивает реализацию обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации о связи, с целью обеспечения прав и законных интересов абонентов и иных потребителей услуг связи, безопасности личности, общества и государства, а также регламентации использования ресурсов нумерации. Разрешительная деятельность в этой сфере осуществляется в следующих формах:

- лицензирование услуг связи;
- разрешение на использование ресурсов нумерации;
- регистрация сертификата соответствия средств связи;
- регистрация деклараций о соответствии средств связи.

Разрешительная деятельность в сфере рационального использования радиочастотного ресурса предполагает выдачу следующих разрешений:

- разрешение на использование конкретной радиочастоты или радиочастотного канала с указанием конкретного радиоэлектронного средства, целей и условий такого использования;
- разрешение на использование конкретной полосы радиочастот;
- регистрацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;
- разрешения на судовые и бортовые радиостанции.

Разрешительная деятельность в сфере создания и функционирования сетей и сооружений связи обеспечивает реализацию обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации о связи и иными отраслями российского законодательства, с целью обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций, в том числе в части безопасности и рационального использования публичных ресурсов. Разрешительная деятельность в этой сфере предполагает выдачу следующих разрешений:

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

- разрешения на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;

- регистрацию права собственности на объекты связи.

Для понимания содержания разрешительной деятельности в сфере связи, систематизации разрешений диссертантом выявлены и обоснованы критерии классификации разрешений в сфере связи.

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

По характеру регулирования можно выделить регистрирующие и дозволительные разрешения, дающие право на осуществление специальных работ (например, 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 (субъекты общедоступной электросвязи для целей эфирного телерадиовещания) и специальные (владельцы сетей связи специального назначения).

По сроку действия на разовые, например, разрешение на проведение строительных и изыскательских работ, и долгосрочные, например, на оказание услуг сфере электросвязи.

По территориальному действию, на действующие на территории одного субъекта или действующие на территории всей Российской Федерации.

В результате такой классификации автором сформирован исчерпывающий перечень разрешений, что важно для совершенствования разрешительной деятельности в сфере связи.

Раскрывая вопрос значения разрешительной системы в обеспечении реализации обязательных требований в сфере связи, по мнению автора, целесообразно рассмотреть некоторые моменты зарубежного законодательства о разрешительной деятельности в указанной сфере. Гармонизация законодательства о разрешительной деятельности, общая тенденция к сближению с международными подходами и правилами «побуждает изучать и сравнивать иностранное право, умело его использовать, находить юридические компромиссы и общие правовые решения»⁷².

Так, исследуя европейское законодательство, устанавливающее разрешительные режимы необходимо отметить, что на территории ЕС практически сформировалась отдельная отрасль законодательства – телекоммуникационное право. В основе разрешительной деятельности в сфере связи стран ЕС заложены нормы, установленные на наднациональном уровне ЕС. В настоящее время в ЕС в части лицензирования деятельности в сфере связи реализована модель общего разрешения. Общее разрешение – означает правовые рамки, установленные государством, для обеспечения права на предоставление электронных коммуникационных сетей и услуг, и определения сектора

⁷² Тихомиров Ю.А. Сравнительное правоведение: развитие концепций и общественной практики // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 3 - 15.

конкретных обязательств, которые могут применяться ко всем или к определенным видам электронных коммуникационных сетей и услуг. Общие разрешения применимы в тех случаях, когда выдача индивидуальных лицензий нецелесообразна, однако существуют важные цели регулирования, которые могут быть достигнуты путем установления общих условий деятельности. Общее разрешение включает определенные регулирующим органом общеобязательные требования, которые, в частности, обеспечивают защиту пользователей услуг.

Индивидуальные лицензии представляют собой подробный лицензионный документ и предоставляются по результатам конкурсного отбора. На основе индивидуальных лицензий могут предоставляться общедоступные услуги телефонии, общественные и другие сети, использующие радиочастоты. При выдаче индивидуальной лицензии, соответствующая информация публикуется. Получение индивидуальных лицензий осуществляется путем открытых, и прозрачных процедур, одинаковых для всех соискателей.

В сфере электросвязи европейский подход к регулированию разрешительных правоотношений требует, чтобы все сети и услуги связи были охвачены общими рамками регулирования. Этот подход направлен на сближение сферы электросвязи со сферой информационных технологий. При этом государства-члены ЕС обязаны гарантировать независимость национального регулирующего органа. Национальные регулирующие органы, в свою очередь, должны консультироваться по данным вопросам с компетентными лицами и учитывать замечания и предложения. Управление распределением и назначением радиочастот осуществляется национальными регулирующими органами также с соблюдением объективных недискриминационных критериев. В европейских странах регулирование в сфере связи осуществляет, независимый регулирующий орган, который свободен от политического давления и может обеспечить компетентное решение сложных вопросов.

Интересен и опыт Китая, где информационные технологии и связь сразу взяли под жёсткий контроль, сделали свои поисковые системы, социальные сети,

закрыли свой сегмент интернета технологическим барьером, предназначенным для предотвращения несанкционированного или нежелательного сообщения между сетями связи. Необходимо, отметить, что вся инфраструктура интернет находится под жёстким контролем и на территории США.

Опыт законодательства ЕС, которое регламентирует только общие правила получения и предоставления разрешений, а также механизмы контроля, по мнению автора, целесообразно использовать в рамках таких интеграционных образований, как СНГ и ЕАЭС. Так, в соответствии с Планом действий по реализации Стратегии сотрудничества государств - участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года предусмотрено:

- проведение анализа национального законодательства, а также международных нормативных правовых актов в области ИКТ в целях их гармонизации;
- подготовка предложений о разработке проектов модельных законов в области ИКТ;
- формирование и функционирование в Интернете трансграничного пространства доверия государств - участников СНГ;
- разработка плана действий по развитию сотрудничества в сфере формирования «промышленного интернета» на пространстве СНГ.

Касательно стран, объединенных Договором о Евразийском экономическом союзе, подписанном в Астане 29.05.2014 г.⁷³, который на сегодняшний день объединяет Россию, Казахстан, Беларусь, Армению и Киргизию, необходимо отметить, что, несмотря на то, что пока степень интеграции государств-членов в этом сообществе все еще остается относительно низкой, в особенности, в сравнении с Европейским Союзом. Тем не менее, создание ЕАЭС привело к существенному изменению условий ведения деятельности внутри союза. Так, Министр ЕЭК Карине Минасян, подчеркивая глобальность цифрового рынка,

⁷³ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/Documents/Раздел%20XVIII.pdf> (дата обращения 22.04.2020).

предлагает сразу «формировать регуляторную базу на пять стран для того, чтобы потом не пришлось снимать барьеры, очевидно, что так эффективней»⁷⁴.

В связи с этим особую актуальность приобретает гармонизация законодательства о разрешительной деятельности. В отечественной литературе отсутствует комплексный анализ правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи стран СНГ и ЕАЭС. В условиях независимого развития законодатели стран СНГ и ЕАЭС с одной стороны, старались придерживаться лучшей международной практики, учитывать тенденции информатизации сферы связи, ее перевод в цифровой формат, а с другой стороны, принимать во внимание свою национальную специфику. В результате, большинство государств, с различной периодичностью вносили в свои нормативно-правовые акты изменения и дополнения, основываясь на мониторинге практики правового регулирования. Необходимо отметить, что единообразия в подходах к понятийно-терминологическому аппарату в разрешительной деятельности стран СНГ и ЕАЭС нет. Нормы большинства законов содержат целый ряд неурегулированных российским законодательством понятий:

- «разрешительная деятельность», «разрешительные условия»;
- «разрешительный орган», «обладатель разрешительного документа»;
- «разрешение», «действительное разрешение»;
- «разрешительный контроль», «разрешительный порядок», «разрешительная процедура», «разрешительные органы», «разрешительные требования», «е-лицензирование» и т.д.

Так, интересная особенность вытекает из следующих определений Закона Республики Казахстан (РК) от 16 мая 2014 года № 202-V «О разрешениях и уведомлениях»⁷⁵,

⁷⁴ Минасян К. Проекты в рамках цифровой повестки ЕАЭС должны стать прорывными. – Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. // URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/9-03-2017.aspx> (дата обращения 12.04.2020).

⁷⁵ Закон РК от 16 мая 2014 года № 202-V ЗРК «О разрешениях и уведомлениях» // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31548200 (дата обращения 15.07.2020).

- разрешительная процедура – комплекс мероприятий, связанных с выдачей разрешения второй категории (лицензия-это разрешение первой категории).

Вопросы лицензирования в Республике Беларусь (РБ) регулируются Указом Президента Республики Беларусь от 01.09.2010 № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности».⁷⁶ С 1 июля 2020 г. подтверждение наличия лицензии может осуществляться путем обращения к Единому реестру лицензий посредством сети Интернет через единый портал электронных услуг общегосударственной автоматизированной информационной системы. В Реестр включаются сведения о лицензиях, действующих на 1 июля 2020 г., а также обо всех выдаваемых лицензиях. Для лицензий, выдаваемых с 1 июля 2020 г., днем получения лицензии считается день внесения в Реестр сведений о соответствующей лицензии. Основными нормативно-правовыми актами РБ, регулирующими разрешительную деятельность в сфере связи является помимо Указа Президента РБ от 1 сентября 2010 г. № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» ещё и Закон РБ «Об электросвязи»⁷⁷. Данные акты отличает, наряду со стабильностью, высокий уровень детализации, что, по мнению автора, практически исключает коррупциогенность правовых норм.

По иной причине обращает на себя внимание законодательство Республики Армения (РА), Законы «О лицензировании»⁷⁸ и «Об электронной связи»⁷⁹. Примечательно, что в Армении в сфере связи лицензии требуются исключительно для деятельности по эксплуатации сетей электронной коммуникации общего пользования, в том числе беспроводных сетей подвижной связи.

Интерес представляет и определение грубого нарушения - грубым считается нарушение, вследствие которого другим лицам причинен ущерб в размере от

⁷⁶ Указ Президента РБ от 1 сентября 2010 года № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000450> (дата обращения 27.10.2020).

⁷⁷ Закон Республики Беларусь «Об электросвязи» // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10500045> (дата обращения 27.05.2020).

⁷⁸ Закон Республики Армения от 27 июня 2001 года № ЗР-193 «О лицензировании» // URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=8670 (дата обращения 20.05.2020).

⁷⁹ Закон Республики Армения от 13 августа 2005 года №ЗР-176 «Об электронной связи» // URL: https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=52391 | https://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=52391 (дата обращения 20.05.2020).

двухсоткратного до тысячекратного размера минимальной заработной платы; здоровью лица причинен легкий или менее тяжкий вред.

В Законе Кыргызской Республики (КР) от 19 октября 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»⁸⁰ разрешение определено как документ, выдаваемый государственным органом или любым иным юридическим лицом, уполномоченным Правительством Кыргызской Республики. Лицензия – документ, удостоверяющий право на осуществление деятельности, в отношении которой введено государственное лицензирование.

Закон Азербайджанской Республики (АР) от 15 марта 2016 г. № 176-VQ «О лицензиях и разрешениях»⁸¹ содержит понятие «система лицензий и разрешений», которое трактуется как

- совокупность процедур, связанных с установлением перечня разрешений и видов деятельности, на осуществление которых требуется лицензия, выдачей лицензии (разрешения), ее дубликата и дополнения, переоформлением, приостановлением, восстановлением и аннулированием лицензии (разрешения), контролем за соблюдением ее условий;

- разрешение, как официальный документ (разрешение, согласие, сертификат, свидетельство, аккредитация и пр.), выдаваемый органом, выдающим разрешение для осуществления соответствующего вида предпринимательской деятельности или выполнения определенных действий, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Также вышеуказанные акты стран СНГ содержат понятия «государственный регистр», «реестр лицензий и разрешений», «электронный регистр разрешительных документов». Например, Закон КР № 195 под «реестром лицензий и разрешений» понимает базу данных, содержащую сведения о лицензиях и разрешениях по видам деятельности, лицензирование которых осуществляется на бумажном носителе и в электронном формате. В Законе РК №

⁸⁰ Закон Кыргызской Республики от 19 октября 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике» URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=63232 (дата обращения: 27.05.2020).

⁸¹ Закон Азербайджанской Республики от 15 марта 2016 года №176-VQ «О лицензиях и разрешениях» // URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=85079 (дата обращения: 27.05.2020).

202-V ЗРК понятие государственного электронного регистра разрешительных документов раскрывается как компонент «государственной информационной системы разрешений и уведомлений» (ст.2), содержащий сведения о всех выданных разрешительных документах. Таким образом, в законах стран СНГ и ЕАЭС представлены различные названия и перечни разрешительных документов, рассредоточенные по различным нормативным актам, но все же наиболее часто употребляемыми в разрешительной деятельности стран СНГ и ЕАЭС можно назвать термины: «лицензия», «лицензиат», «лицензиар», «лицензионные условия», «лицензионный контроль», «лицензирование». Подходы к правовому регулированию разрешительной деятельности в сфере связи в странах СНГ можно представить в виде таблицы:

Страна	Наличие специального закона о разрешительной системе	Наличие закона о связи (электросвязи)	Наличие закона о лицензировании	Уполномоченный орган
Азербайджан	+ « О лицензиях и разрешениях »	+	-	Министерство связи и высоких технологий
Армения	-	+	+ « О лицензировании »	Министерство связи, Комиссия по регулированию общественных услуг (КРОУ или Регулятор)
Белоруссия	-	+	+ Указ «О лицензировании отдельных видов деятельности»	Министерство связи и информатизации, Государственная инспекция по электросвязи Министерства и Оперативно-аналитический центр при Президенте в области электросвязи
Казахстан	+ « О разрешениях и уведомлениях »	+	-	Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан и Государственное учреждение «Комитет телекоммуникаций»

				Министерства цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан»
Кыргызстан	+ « О разрешительной системе »	+	+	Уполномоченный государственный орган по транспорту и коммуникациям
Молдова	-	+	+	Национальное агентство по регулированию в области электронных коммуникаций и информационных технологий
Россия	-	+	+	Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)
Таджикистан	+ « О разрешительной системе »	+	+ « О лицензировании отдельных видов деятельности »	Служба связи при Правительстве РТ
Узбекистан	+	+	+	Государственный комитет связи, информатизации и телекоммуникационных технологий

Таким образом, страны СНГ и ЕАЭС обладают как общими, так и специфическими особенностями правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи. Закон о связи (электросвязи, телекоммуникациях) является единственным актом, присутствующим во всех без исключения странах, а в отдельных странах за последние годы приняты специальные законы о разрешительной деятельности (Азербайджан, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан), в Кыргызстане (Закон КР от 19 октября 2013 года № 195 «О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике»). Главным трендом развития законодательства о разрешительной деятельности в сфере связи

в странах СНГ и ЕАЭС можно считать принятие специальных законов о разрешительной деятельности, что соответствует общемировой тенденции упрощения и де бюрократизации разрешительных процедур.

Учитывая мировую практику, в целях стабилизации и систематизации законодательных норм, снижения их коррупционной емкости, упрощения разрешительных процедур и повышения качества российской разрешительной системы в целом, представляется оправданным и необходимым принятие единого Федерального закона о разрешительной деятельности. Где были бы закреплены базовые принципы правового регулирования, ключевые определения форм разрешительной деятельности, ответственность должностных лиц, выдавших разрешительный документ за нарушение законодательства и ущерб, причиненный предпринимателю в результате этих нарушений. В новом Законе в обязательном порядке должны быть определены такие ключевые категории, как: «разрешительный документ», «разрешительная деятельность», «субъекты разрешительной деятельности», «разрешительный орган», «соискатель разрешительного документа», «разрешительные требования», «разрешительная процедура», «Единый федеральный электронный реестр разрешительных документов». Федеральный закон должен установить не только исчерпывающие перечни разрешительных документов и видов деятельности, подлежащих лицензированию, но и содержать классификацию субъектов разрешительных органов с определением их полномочий и функций, не допускающих расширенного толкования, регламентировать стадии разрешительного производства. Перечень требований к соискателям разрешений должен быть конкретным и ограничен запретом истребования дополнительных документов и согласований. Необходимо гармонизировать подходы к правовому регулированию разрешительной деятельности, способствующие развитию цифровой экономики на пространстве ЕАЭС и СНГ. Неотъемлемым элементом разрешительной деятельности, обеспечивающим прозрачность принятия решений и стимулирование экономической деятельности, связанной с использованием

современных технологий, сбором и использованием данных в условиях создания новой регуляторной среды для цифровой экономики, должно стать формирование Единого федерального электронного реестра разрешительных документов, отдельным разделом реестра должны стать разрешения в сфере связи.

Констатируя всё вышеизложенное, автор предлагает под разрешительной деятельностью в сфере связи понимать:

- организованную деятельность;
- уполномоченных органов федеральной исполнительной власти;
- деятельность 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.

Таким образом, по мнению автора, содержание разрешительной деятельности в сфере связи имеет направленность на обеспечение прав и законных интересов граждан, государства и общества и включает:

- предварительную проверку соответствия деятельности заявителя нормативно установленным требованиям в указанной сфере;

- административное правоуправление, которое реализуется посредством выдачи разрешения или юридического акта подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права, расширяющего правоспособность заявителя;

- последующую подконтрольность разрешенной деятельности.

Исходя из вышеизложенного, 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.

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.

§ 3. Разрешительные полномочия в сфере связи

Разрешительная система – это, прежде всего инструмент «защиты конституционного строя, прав и законных интересов граждан, общественного здоровья и нравственности, национальной безопасности государства»⁸². Поэтому разрешительная деятельность присутствует во всех сферах государственного управления и включает широкий круг субъектов.

В соответствии с общей теорией права, субъект - это лицо, участник общественных отношений в той или иной сфере, которому принадлежат субъективные права и обязанности. С. С. Алексеев, отмечает малоизученность и особенность отраслевой правосубъектности. По его мнению, отраслевая правосубъектность имеет «общий характер и является, равной для всех предпосылкой правообладания по своим исходным параметрам»⁸³.

В соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. N 314 разрешительные полномочия осуществляются федеральными органами в рамках функций по контролю и надзору⁸⁴.

В структуру федеральных органов исполнительной власти⁸⁵ включены:

- федеральные министерства, федеральные службы и агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ,
- федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам,
- федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство РФ.

Положение о каждом ведомстве утверждается либо Президентом РФ - в случаях, когда он осуществляет руководство деятельностью соответствующего

⁸² Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-sostoyaniya-razreshitelnoy-sistemy-v-rossiyskoy-federatsii> (Дата обращения: 06.04.2021).

⁸³ Алексеев С. С. Общая теория права. – М., 1982. Т.2. С. 145

⁸⁴ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

⁸⁵ Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 27.01.2020. № 4. Ст. 346. № 13. Ст. 1899. № 23. Ст. 3627.

ведомства (речь идет о первой группе ведомств), либо Правительством РФ - в случаях, когда оно осуществляет руководство деятельностью ведомства (речь идет о второй и третьей группе ведомств).

При этом по общему правилу функции по контролю и надзору возлагаются на федеральные службы. В случаях, прямо предусмотренных положением о конкретном федеральном министерстве или федеральном агентстве, контрольно-надзорные функции могут осуществляться министерством и агентством.

Необходимо отметить, что Президентом России Владимиром Путиным 20 ноября 2020 год был подписан Указ о ликвидации Федерального агентства связи (Россвязь). Минцифры России стало правопреемником упраздненного агентства⁸⁶. В связи с этим в структуру федеральных органов исполнительной власти были внесены изменения. Данными изменениями из раздела II исключено Федеральное агентство связи.

Для анализа субъектов разрешительной деятельности в сфере связи можно выделить следующие группы субъектов:

Первая группа (властные, т.е. разрешающие субъекты):

- федеральный орган исполнительной власти в сфере связи (Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации);
- 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 (например, Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) выдает разрешения на бортовые радиостанции, используемые на гражданских воздушных судах).

Вторая группа (невластные субъекты) - юридические лица или индивидуальные предприниматели. Нужно согласиться с мнением В.А. Вайпана и

⁸⁶ Указ «О совершенствовании государственного управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций» // Собрание законодательства РФ. 2020. № 47. Ст. 7508.

С.Р. Гладких, что обосновано введение особой категории субъектов - «операторов виртуальных сетей подвижной связи»⁸⁷.

Виртуальный оператор подвижной радиотелефонной связи (MVNO) это оператор подвижной радиотелефонной связи, оказывающий услуги связи, с использованием инфраструктуры других операторов.

Лицензию виртуальные операторы могут получить, если в комплекте документов, представляемых для получения лицензии, есть схема взаимодействия, согласованная с базовым оператором подвижной радиотелефонной связи⁸⁸.

По мнению автора, данное требование относится к уже получившим лицензии на оказание услуг связи операторам, а не к процедуре получения лицензии. На данный момент этот вопрос до сих пор остается нерешенным.

Для соотнесения закона с действиями и актами на его основе необходимо законодательное установление компетенции разрешительных органов, четкое определение круга вопросов, которые отнесены к ведению разрешительных органов. Учитывая многочисленность субъектов разрешительной деятельности, дискуссионность в административном праве понятийного аппарата, в науке и практике крайне актуальным остается вопрос определения разрешительной компетенции в сфере связи. Как пишет Ю.А. Тихомиров «...важнее заняться разработкой «моделей компетенции» для разных структур такие модели позволят заблаговременно оценить возможные сценарии действий и взаимоотношений и предвидеть последствия»⁸⁹.

В науке высказывается множество точек зрения по поводу природы компетенции, так, по мнению Б.М. Лазарева, компетенция государственного

⁸⁷ Вайпан В.А. Правовые основы деятельности операторов виртуальных сетей подвижной связи // Право и экономика, 2006, № 1. С. 25–30.

⁸⁸ Приказ Минкомсвязи России от 20.10.2017 N 570 «Об утверждении Требований к оказанию услуг подвижной радиосвязи и радиотелефонной связи при использовании бизнес-моделей виртуальных сетей подвижной радиосвязи и радиотелефонной связи» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

⁸⁹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2005. С. 6.

органа - это система его полномочий - прав и обязанностей, носящих внешневластный характер⁹⁰.

А.В. Мицкевич считает, что компетенция - это круг задач, выполнение которых составляет обязанность органа, а также круг властных полномочий, необходимых для осуществления возложенных на него задач⁹¹, а М.В. Баглай предлагает под компетенцией понимать объем полномочий, через которые раскрываются основные функции органа государственной власти⁹².

По мнению автора диссертационного исследования, наиболее обоснованным является следующее определение, компетенция есть определяемый законом объем полномочий государственного органа, за рамки которого он не может выходить в своей деятельности⁹³. В условиях цифровизации разрешительной деятельности еще более актуальным являются четкие юридические определения, однозначное их толкование, что важно и для совершенствования законодательства.

Поэтому, исходя из вышеизложенного, предлагается следующее определение понятия разрешительная компетенция это

- предоставленные нормативными правовыми актами полномочия;
- для осуществления действий государственного органа, исполняющего контроль и надзор в той или иной сфере;
- которые влекут юридические последствия для субъектов по возникновению, изменению или прекращению разрешительных правоотношений;
- не могут иметь договорный характер и делегироваться иным органам.

В вышеназванной научной литературе исследовался вопрос о целесообразности включения функций и полномочий государственных органов в понятие компетенции. По мнению диссертанта, суть определения компетенции от этого не меняется, т.к. именно путем реализации полномочий и выполняются

⁹⁰ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. С. 26–27.

⁹¹ Мицкевич А.В. Субъекты советского права. – М., 1960. С. 120.

⁹² Баглай М.В. Конституционное право РФ. – М., 1999. С. 40.

⁹³ Большой юридический словарь // под ред. А.В. Малько. – М., 2009.

функции государственного органа. Таким образом, полномочия государственного органа исполнительной власти нужно рассматривать как конкретные действия.

Так, основным субъектом, представляющим государство в сфере связи, является Минцифры России. Минцифры осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию и реализации государственной политики. Данные функции реализуются путем осуществления полномочий, например, таких как внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации.

Минцифры России может самостоятельно принимать нормативные правовые акты, например, касательно требований к сетям связи в части задействования ресурсов нумерации, требований к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей связи и сооружений связи или по вопросам обеспечения контроля и надзора в установленной сфере ведения и ряд др.

Функции по контролю и надзору в сфере связи, выполняет Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Функции реализуются путем осуществления государственного контроля и надзора, например, за соблюдением требований к построению сетей электросвязи, требований к строительству и эксплуатации сетей и сооружений связи, за соблюдением порядка распределения ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации и ряд других полномочий. Важным полномочием является и координация обеспечения устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Важным субъектом, разрешительной деятельности в сфере электросвязи является Государственная комиссия по радиочастотам (далее – ГКРЧ), которая является межведомственным координационным органом, действующим при Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской

Федерации. ГКРЧ осуществляет регулирование использования радиочастотного спектра в Российской Федерации на коллегиальной основе. ГКРЧ осуществляет такие функции как, разработка концепции распределения и использования радиочастотного спектра в Российской Федерации и обеспечение доступа пользователей к радиочастотному спектру. ГКРЧ организует работы по унификации распределения полос радиочастот и условий их использования в Российской Федерации, а также принимает решения о проведении работ по конверсии радиочастотного спектра. Обобщает опыт применения новейших технологий регулирования и использования радиочастотного спектра. Данные функции реализуются путем осуществления таких полномочий как, выделение полос радиочастот для использования и определение условий их использования. ГКРЧ устанавливает доступный для оказания услуг связи радиочастотный спектр (РЧС) и ограничение количества операторов связи для работы определенной территории Российской Федерации. Устанавливает методы оценки электромагнитной совместимости, а также осуществляет работы по международно-правовой защите присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов.

Упразднение подведомственного Минцифры России Агентства Россвязь позволит более эффективно и рационально использовать имеющиеся ресурсы без ущерба количеству и качеству реализуемых задач. Все полномочия и функционал поэтапно будут переведены в министерство. Агентство Россвязь было создано в 2004 году Указом Президента РФ⁹⁴.

В состав разрешительной деятельности Россвязь были включены следующие позиции организация сертификации в сфере связи, регистрация деклараций о соответствии средств связи и ведение реестра сертификатов соответствия системы сертификации в сфере связи, организация работ по учету ресурса нумерации, а также по формированию и ведению реестра российской системы и плана нумерации.

⁹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

Формирование и ведение реестра российской системы и плана нумерации являлось важной функцией Россвязи. Эту деятельность, по мнению автора, можно полностью автоматизировать. Отметим, что агентство (в настоящее время Минцифры) выдает три типа телефонных номеров: с географическим кодом (ABC), негеографическим (DEF – федеральные номера сотовых операторов) и номера 8-800. На рынке, однако, существуют короткие номера на сотовых сетях. Это трехзначные номера (например, 900 у Сбербанка) и номера со звездочкой (например, *555 у "Аэрофлота"). И эти номера на непрозрачной основе продают компании типа «ГетСтар» (аффилирована с израильской GetTaxi). Таким образом, частные компании получают доход от продажи ресурса нумерации в обход регулятора. Следовательно, регулятор должен либо контролировать данный процесс полностью, либо отстраниться от регулирования вообще. Таким образом, видно, что объем функций, которые были возложены на Россвязь, в состоянии осуществлять чиновники в количестве не более пары десятков человек, а часть функций и вовсе можно полностью автоматизировать. В одной из своих работ Сирил Паркинсон заметил, что общее количество занятых в бюрократииросло на 5-7% в год безотносительно к каким-либо изменениям в объеме требуемой работы. А двумя движущими силами первого закона Паркинсона является то, что чиновник стремится множить подчиненных, а не соперников, и то, что чиновники создают друг другу работу. Сам закон звучит так: «Работа заполняет все время, отпущенное на нее». Важно, чтобы Минцифры, получив формально десятки новых функций, не сообщило, что для этого нужны сотни новых чиновников - и вместо сокращения аппарата мы получили бы его кратное увеличение.

Вторая группа (невластные субъекты), как автор отмечал выше, это юридические лица или индивидуальные предприниматели, оказывающие услуги связи на основании соответствующего разрешения. Исследуя правовой статус невластных субъектов в сфере связи, необходимо отметить, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель проходит, определенные разрешительные процедуры.

Можно условно выделить две группы таких процедур. Разрешительные процедуры вхождения на рынок оказания услуг связи, например, присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала гражданского назначения или получение лицензии на осуществление услуг связи. Разрешительные процедуры, осуществляемые в процессе оказания услуг связи, например, продление действия лицензии.

На сегодняшний день, как это следует из анализа судебной практики, большее число дел возбуждается именно по статье – ст.14.1 КоАП РФ. Необходимо отметить, что административная ответственность при этом, в значительной части касается невластных субъектов, которые обязаны получать разрешение. Например, можно отметить, что при признании незаконным отказа Роскомнадзора в выдаче лицензии на осуществление деятельности в сфере оказания услуг связи или касательно срока исполнения предписания, как правило, суды оставляют жалобы без удовлетворения. В соответствии с Постановлением Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.09.2018 N Ф01-4052/2018 по делу N А43-277/2018, по результатам проверки обществу (оператору связи) выдано предписание об устранении выявленных нарушений лицензионных требований при осуществлении деятельности в области оказания услуг связи. Общество сочло отказ Управления в продлении срока исполнения предписания неправомерным. В удовлетворении требования было отказано, поскольку установлено, что у общества до выдачи предписания имелось более трех лет на выполнение лицензионных требований, а потому четырехмесячный срок для устранения выявленных нарушений признан разумным и достаточным⁹⁵.

В соответствии с Постановлением АС МО от 17.04.2018 N Ф05-3860/2018, ООО «Электра» (далее – общество) обратилось в Арбитражный суд города Москвы с заявлением к Роскомнадзору о признании незаконным решения об отказе обществу в продлении разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов по разрешению на использование от 13.07.2016 N 390-

⁹⁵ Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.09.2018 № Ф01-4052/2018 по делу № А43-277/2018 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». (дата обращения: 02.05.2020).

10-0330. Инструментальным образом было установлено, что общество предоставляет услуги связи для целей эфирного вещания в г. Салават без разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов, а в г. Стерлитамак – в отсутствие лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи.

На основании этого, суды первой и апелляционной инстанций пришли к обоснованному выводу, что с учетом измерений ФГУП «РЧЦ ЦФО», приказом Роскомнадзора обществу было правомерно отказано в продлении срока действия разрешения в связи с несоответствием заявленной деятельности в области связи, установленным для данного вида деятельности требованиям, нормам и правилам.

Относительно административных правонарушений должностных лиц, наделенных разрешительной компетенцией, ответственность предусмотрена только в единичных случаях (к примеру, ст. 19.6.1 КоАП РФ). Необходимо отметить, что этому факту не уделяется достаточного внимания. Поэтому, по мнению автора, необходимо дополнить КоАП РФ статьей, устанавливающей административную ответственность должностных лиц за несоблюдение требований законодательства при осуществлении разрешительных процедур.

Таким образом, по мнению диссертанта, субъектами правоотношений в сфере связи являются:

- властные субъекты, т.е. наделённые в соответствии с нормами права разрешительной компетенцией по выдаче разрешений в сфере связи;
- невластные субъекты, т.е. получившие разрешение для деятельности в сфере связи.

Раскрывая данный вопрос, необходимо остановиться и на Федеральном законе от 31.07.2020 № 248-ФЗ (далее — Закон о контроле)⁹⁶, который начнет действовать с 01.07.2021 (но многие его нормы вступят в силу еще позже).

⁹⁶ Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, №31 (Ч. 1), Ст. 5007.

В Законе о контроле предусмотрен порядок проведения контрольных (надзорных) мероприятий. Будут действовать Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, а также Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Отсутствие вида контроля в реестре повлечет невозможность проведения контрольных мероприятий. С 2023 г. судебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц будет возможно только после их досудебного обжалования. Обжаловать решения можно будет через единую информационную систему досудебного обжалования. Появятся такие профилактические мероприятия, как

- стимулирование добросовестности,
- профилактический визит,
- консультирование.

Например, профилактический визит будет проводиться инспектором в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности компании либо путем использования видео-конференц-связи. В ходе профилактического визита компанию проинформируют об обязательных требованиях. Можно будет отказаться от проведения обязательного профилактического визита, уведомив об этом контрольный (надзорный) орган не позднее, чем за три рабочих дня до даты его проведения. Контрольный (надзорный) орган обязан предложить проведение профилактического визита новым компаниям не позднее чем в течение одного года с момента начала деятельности. А если при проведении профилактического визита будет установлено, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда или такой вред причинен, инспектор незамедлительно направит информацию об этом уполномоченному должностному лицу для принятия решения о проведении контрольных (надзорных) мероприятий. Также будут проводиться контрольная и мониторинговая закупки, инспекционный визит, рейдовый осмотр.

Контрольно-надзорные органы будут определять способы проверок, их частоту на основе системы управления рисками:

- при плановом контроле — категорией риска,
- при внеплановом — выявлением индикатора риска.

Федеральным законом о виде контроля может быть предусмотрена независимая оценка соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований. Такую оценку будут проводить организации, не зависящие от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованные в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции. Если у компании будет заключение о подтверждении соблюдения обязательных требований от такой независимой организации, то в отношении нее плановые контрольные (надзорные) мероприятия в течение срока действия заключения не будут проводиться, если иное не предусмотрено федеральным законом о виде контроля.

В соответствии с Приказом Минкомсвязи России от 09.09.2020 N 451,⁹⁷ индикатором риска является наличие в СМИ, в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», сведений (информации) об использовании юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем введенной в эксплуатацию в соответствии с требованиями, утвержденными Приказом Минкомсвязи России от 26.08.2014 N 258⁹⁸ сети электросвязи.

Постановление Правительства РФ от 30.11.2020 N 1969⁹⁹ предусматривает, что проверки юридических лиц в 2021 г. могут проводиться дистанционно, в том числе с использованием аудио- или видеосвязи. После 1 июля 2021 г., но не

⁹⁷ Приказ Минкомсвязи России от 09.09.2020 №451 «Об утверждении индикатора риска нарушения обязательных требований, используемого как основание для проведения внеплановых проверок при осуществлении Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами федерального государственного надзора в области связи» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (Дата обращения: 29.10.2020).

⁹⁸ Приказ Минкомсвязи России от 26.08.2014 № 258 «Об утверждении требований к порядку ввода сетей электросвязи в эксплуатацию» // Российская газета, № 257, 12.11.2014.

⁹⁹ Постановление Правительства РФ от 30.11.2020 № 1969 «Об особенностях формирования ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2021 год, проведения проверок в 2021 году и внесении изменений в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» // Собрание законодательства РФ, 07.12.2020, № 49, Ст. 7941.

позднее, чем за 20 рабочих дней до даты начала плановой выездной проверки, включенной в ежегодный план на 2021 г., может быть принято решение о проведении вместо нее инспекционного визита.

Вопросам, касательно осуществления разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, уделяется значительное внимание и в посланиях Президента РФ. Например, в Послании от 4 декабря 2014 г.¹⁰⁰ Президент акцентировал необходимость избавления бизнеса «от навязчивого надзора и контроля». Также в вышеуказанном послании Президентом РФ В.В. Путиным было предложено введение «надзорных каникул», как временной меры, действующей до введения риск-ориентированного подхода.

Риск-ориентированный подход предполагает, что контрольно-надзорная деятельность должна основываться на рисках и быть соразмерной им, т.е. позволяет сфокусировать возможности контроля там, где это наиболее необходимо.

Следует отметить, что в условиях цифровой экономики любые проверки упрощаются благодаря открытости и доступности практически всех данных о деятельности лица. В оценке рисков могут быть применены методы машинного обучения и искусственного интеллекта.

В соответствии с п. 2 Постановления Правительства РФ¹⁰¹ риск-ориентированный, подход был распространён и на сферу связи. В связи с этим были внесены изменения в положение о федеральном государственном надзоре в указанной сфере, касающиеся риск - ориентированного подхода. От плановых проверок освобождены хозяйствующие субъекты, деятельность которых в сфере связи отнесена к категории низкого риска. Для категории значительного риска периодичность проверок составляет один раз в 3 года, для среднего риска – не чаще, чем один раз в три года, и для категории умеренного риска – не чаще одного раза в 5 лет. Из данной нормы не ясно, чем же отличается положение

¹⁰⁰ Послание Президента РФ Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Парламентская газета. 2014. 5–11 декабря.

¹⁰¹ Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 «О применении риск – ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 29.08.2016. N 35. ст. 5326.

субъектов с категорией значительного риска от положения субъектов, отнесенных к категории среднего риска – и там, и там периодичность проверок составит один раз в 3 года.

Во исполнение подпункта «б» пункта 2 поручения Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. N Пр-1596, подпункта 4.1 пункта 4 поручения Правительства Российской Федерации от 19 августа 2016 г. N СП-П17-4983 был утвержден порядок внесения информации в федеральную государственную информационную систему «Единый реестр проверок» (далее – ФГИС ЕРП). Лица, уполномоченные на внесение информации во ФГИС ЕРП, назначаются приказами территориальных органов Роскомнадзора.

В соответствии с критериями вероятности несоблюдения обязательных требований для объектов государственного контроля и надзора в сфере связи установлены следующие категории риска:

1) значительный риск - лица, при наличии вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания, которые предусмотрены ч. 2 статьи 13.4 КоАП РФ и ч. 1 статьи 13.18;

2) средний риск - лица, в отношении которых выносились постановления, предусмотренные статьями 13.3 и 13.4 (случаи, не связанные с созданием радиопомех) и статьями 13.5-13.9, 14.1, 19.4, 19.4.1, 19.5, 19.7.10 и 20.25 КоАП РФ;

3) умеренный риск - лица, у которых при проведении проверки выявлены нарушения обязательных требований, не связанные с привлечением к административной ответственности;

4) низкий риск - лица при отсутствии нарушений обязательных требований в сфере связи.

Таким образом, в качестве критерия рисков указано нарушение норм законодательства об административных правонарушениях. Следовательно, вопрос учитывает ли такой критерий тяжесть потенциальных негативных последствий, является дискуссионным. Как известно, КоАП РФ устанавливает

административную ответственность за лицензионные правонарушения преимущественно по отраслевому принципу. Например, Глава 13 регламентирует административные правонарушения в области связи и информации. Нужно отметить, что значительная доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения, связана с высокой эффективностью планирования, применения при планировании риск-ориентированного подхода, а также высокой результативности выявления нарушений в ходе проведения внеплановых проверок и систематического наблюдения.

В результате анализа теоретической и практической части вопроса о разрешительных компетенциях и разрешительных процедурах в сфере связи можно дать следующее определение разрешительным процедурам в сфере связи — это урегулированная нормами права совокупность действий субъектов, возникающих в связи с выдачей разрешений в указанной сфере. Субъект разрешительной деятельности в сфере связи — это с одной стороны субъект, который в соответствии с нормами права, обладает разрешительной компетенцией по выдаче разрешения, с другой стороны, получивший разрешение на осуществление деятельности в указанной сфере.

Подводя итог анализу субъектов разрешительной деятельности, разрешительных компетенций и разрешительных процедур в сфере связи нужно сделать вывод, что необходима модернизация деятельности контрольно-надзорных органов в сфере связи, т.к. в современных условиях требуется обработка, хранение и предоставление по запросу информации с использованием цифровых технологий. Цифровизация разрешительной деятельности позволит использовать новые инструменты для повышения прозрачности принятия решений и расширения участия различных субъектов в их подготовке, а также позволит использовать анализ больших данных, как для подготовки регуляторных решений, так и для оценки их эффективности после принятия. По мнению автора, цифровизация разрешительной деятельности — это внедрение цифровых технологий на основе административных регламентов, позволяющих всю

алгоритмизируемую составляющую разрешительной деятельности передать государственным информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта.

Конец XX века характеризовался началом качественного преобразования общественных отношений в результате изменения подходов к ИКТ. Это приводит к появлению новых и модификациям прежних функций, методов деятельности, которые все больше становятся зависимыми от современных технологий. Начало внедрению цифровых технологий в общественные отношения, регулируемые административным законодательством, в нашей стране было положено в 2008 году, чему способствовало утверждение Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации. В настоящее время эти вопросы регулирует государственная программа Российской Федерации «Информационное общество»¹⁰². Данный процесс в первую очередь затрагивает сферу государственного управления, позволяя осуществить качественные преобразования в реализации государственных функций и оказании государственных услуг, обеспечить повышение эффективности взаимодействия граждан, общества и государства.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.03.2018 года, Президент подчеркнул, что «нормативная база должна постоянно обновляться, строиться на гибком подходе к каждой сфере и технологии»¹⁰³.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2020 года указано, что в 2020 году нужно, наконец, завершить реформу контрольно - надзорной деятельности, тем самым сделать работу бизнеса удобнее и проще... нужно запустить гибкий механизм экспериментальных правовых режимов для разработки и внедрения в России новых технологий, наладить современное регулирование оборота больших данных¹⁰⁴.

¹⁰² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, N 18 (часть II), ст. 2159.

¹⁰³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 // Парламентская газета. – 2018. – 02 марта.

¹⁰⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 // Российская газета – 2020. – 16 марта.

В соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204¹⁰⁵ необходимо обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике. Одной из таких технологий является блокчейн (выстроенная по определённым правилам непрерывная последовательная цепочка блоков, содержащих информацию). Обычно копии цепочек блоков хранятся на множестве разных компьютеров независимо друг от друга, технология цепочек блоков может быть распространена на любые взаимосвязанные информационные блоки. Блокчейн – это распределенный реестр, состоящий из взаимосвязанных информационных блоков. Соответственно, технологически блокчейн представляет собой децентрализованную базу данных, предназначенную для хранения и подтверждения достоверности информации¹⁰⁶.

Возможно ли применение технологии блокчейн в разрешительной деятельности?

По мнению автора, возможно, т.к. там, где есть типовые решения, можно применить инструменты систематизации как требований по видам разрешительной деятельности, так и требований, предъявляемых к конкретному субъекту разрешительной деятельности. «Доверие в блокчейне» основывается не на контролирующем органе или посреднике: оно встроено в сам механизм цепочки данных. Кроме того, каждая запись в блокчейне зафиксирована во времени и неизменна: ее нельзя удалить либо внести в нее изменения.

Опыта внедрения этих инструментов в государственном управлении в нашей стране пока нет. Чтобы понять, возможен ли блокчейн в разрешительной деятельности, необходимо сравнить его с существующей системой учета и хранения информации. Сейчас все централизовано, мы ничего не видим, возможно, произвольное внесение изменений в информационные массивы любого лица, которое предоставило документы для получения разрешения, в том числе «утрата» документа, его подмена, уничтожение папки и т.д.

¹⁰⁵ Указ Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства РФ. 14.05.2018. N 20. ст. 2817.

¹⁰⁶ Иванов А.Ю., Башкатов М.Л., Галкова. Блокчейн на пике хайпа: правовые риски и возможности. – М.: Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики»; Ин-т развития ВШЭ. Сколково. 2017. С. 24.

По мнению автора, технология блокчейн наиболее полно может быть реализована в системах с ограниченным кругом участников, принадлежащих государственным органам при обеспечении необходимого уровня информационной безопасности в случае использования такой технологии, например, в разрешительной деятельности.

Целесообразно на первом этапе применения данной технологии использовать ее в большей степени для фиксации информации, т.к. существующие процедуры разрешительной деятельности имеют низкую скорость операций по внесению и изменению данных в соответствующих информационных системах, а также большой массив письменной документации. Технология блокчейн может снизить ряд административных барьеров на любой стадии получения разрешительных документов и время их обработки, т.к. упрощает процессы внесения изменений в базу данных, обеспечивает долговременную сохранность информации, ее общедоступность, многократное копирование электронных документов и любой иной разрешительной информации. Исходя из вышеизложенного,

1. Блокчейн в разрешительной деятельности может рассматриваться как цифровой реестр, т.е. разновидность технологии распределенных реестров, в которых подтвержденные и проверенные информационные блоки, связанные между собой в устойчивую к несанкционированному вмешательству цепочку, начинающуюся с первичного блока в процедуре получения разрешительных документов.

2. Работоспособность данной технологии уже доказана на практике, поэтому необходимо разработать механизмы контроля и управления, препятствующие ее использованию в противоправных целях.

3. Технология блокчейн имеет отличия от централизованной базы данных. Если в централизованной базе данных осуществлен принцип «клиент-сервер», когда пользователь подключается к единому серверу для доступа, то в технологии блокчейн функционирует принцип распределения информации среди множества

компьютеров, что защищает систему от хакерских атак или иных противоправных действий. Централизованная база данных в большинстве случаев хранит только текущий снимок системы, блокчейн же «помнит всю историю».

4. Технология блокчейн позволяет обеспечить принцип информационной открытости, т.е. недискриминационный доступ к сведениям об осуществлении разрешительной деятельности ее субъектами.

Правовая регламентация осуществления разрешительной деятельности должна проводиться в соответствии с требованиями законности, противодействия коррупции и выражаться в установлении исчерпывающих перечней:

- документов, необходимых для разрешительной деятельности;
- оснований для приостановления или отказа в выдаче разрешений.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что разрешительная система в сфере связи основывается на компетентно-процедурном подходе, обуславливающим необходимость включения в понятийно-категориальный аппарат административно-правовой науки таких понятий, как «разрешительная компетенция» и «разрешительная процедура».

Под разрешительной компетенцией понимается 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.

Под разрешительной процедурой в сфере связи понимается урегулированная нормами права совокупность юридически значимых действий субъектов в связи с выдачей разрешений, возникающих между соискателем (обладателем) разрешения и органом, обладающим разрешительной компетенцией.

Таким образом, разрешительная система в сфере связи предполагает осуществление полномочий органов публичной власти (разрешительная компетенция) через реализацию специальных (разрешительных) процедур.

Разрешительная компетенция не является индивидуальной и свободной прерогативой, привилегией органа публичной власти или должностного лица, участвующих в упорядочении общественных отношений в сфере электросвязи. Она не может осуществляться в интересах, отличных от интересов государства в данной сфере. Полномочия по признанию или подтверждению со стороны государства возникновения, ограничения, перехода или прекращения прав, связанных с осуществлением деятельности в сфере электросвязи являются одновременно и правом, и обязанностью субъекта разрешительной деятельности, а, следовательно, не могут осуществляться в личных интересах должностного лица или ведомственных интересах органа публичной власти. Осуществление полномочий в рамках разрешительной компетенции, ни при каких обстоятельствах не может пониматься как осуществление субъективного права или правомочия, которое характеризует свободу и инициативу субъекта права. В результате, при осуществлении разрешительной компетенции необходимым условием является неукоснительное следование, установленной разрешительной процедуре, которая должна нормировать, упорядочивать и обеспечивать устойчивость разрешительной деятельности в сфере связи. 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.

В заключении хотелось бы отметить, что в развитие государственной программы «Информационное общество» Минцифры разработало положение о генеральной схеме развития сетей связи и хранения данных. Основной целью генеральной схемы является развитие инфраструктуры цифровой экономики, планирование развития сетей связи и инфраструктуры хранения и обработки данных РФ. Высшим органам исполнительной власти субъектов РФ рекомендовано использовать информацию, содержащуюся в информационной системе «Генеральная схема», для формирования региональных проектов, направленных на развитие связи.

Подводя итог в целом данной главе, необходимо сделать вывод, 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 и административных правонарушениях, для чего представляется необходимой унификация регламентации разрешительной деятельности в сфере связи в специальном разделе закона о разрешительной деятельности при его принятии.

Глава 2

Осуществление разрешительной деятельности в сфере связи

§ 1. Разрешительная деятельность в сфере оказания услуг связи

Раскрывая вопрос о формах разрешительной деятельности в сфере связи, еще раз обратимся к определению данной категории, например, Н.В. Субанова определяет ее как «однородный по своему характеру и правовым последствиям комплекс действий, наделенных публично-властными полномочиями субъектов по предоставлению разрешений и надзору за соблюдением правил разрешенной деятельности (действий)»¹⁰⁷.

Подробно данный вопрос рассматривался в первой главе. В качестве синонима данного понятия также используется термин «административно-правовые разрешительные режимы».¹⁰⁸ В сфере оказания услуг связи, прежде всего, необходимо остановиться на такой форме разрешительной деятельности, как лицензирование в сфере связи, которое, по мнению автора, является существенным ограничением конституционных прав и свобод в сфере предпринимательской деятельности.

Проблеме лицензирования уделялось особое внимание такими авторами, как Ю.А. Тихомиров, Н.Ф. Ноздрачев, С.М. Зырянов, Л.К. Терещенко, Н.А. Игнатюк, Н. В. Субанова, А.С. Калинина, Ю.С. Юрьева, А.Н. Орлов, Г.В. Мельничук, Е.И. Спектор, А.Б. Багандов, Р.А. Журавлев, Т.В. Куликова, К.И. Налетов, И.В. Усова, С.М. Зубарев, А.В. Кнутов и А.В. Чаплинский, и др.

Так, Ю.А. Тихомиров, определяет лицензирование как «специфический административно-правовой режим, который реализуется преимущественно запрещающими или обязывающими нормами и направлен на официальное

¹⁰⁷ Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации // М.: Юриспруденция, 2012.

¹⁰⁸ Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/analiz-sostoyaniya-razreshitelnoy-sistemy-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 13.05.2021).

удостоверение права хозяйствующего субъекта, на ведение определенного вида деятельности с соблюдением правил, нормативных требований и стандартов»¹⁰⁹.

Основными принципами лицензирования являются обеспечение единства экономического пространства на всей территории Российской Федерации, установление исчерпывающих перечней лицензионных требований, недопустимость взимания платы с соискателей лицензий и лицензиатов, за исключением оплаты государственной пошлины, соблюдение законности.

Федеральными законами устанавливаются особенности лицензирования некоторых перечисленных в законе видов деятельности, например, оказания услуг связи. Лицензионные отношения характеризуются сочетанием публично-правовых и частноправовых интересов. Лицензирование в первую очередь связано с обеспечением безопасности личности, общества, государства. Гражданско-правовые нормы обеспечивают частноправовые интересы в лицензионных отношениях. Например, юридические лица получают полную правоспособность только после получения лицензии, если осуществление деятельности требует получение лицензии (ст. 49 ГК РФ).

Исходя из вышеизложенного, следует согласиться с мнением Ю.С. Юрьевой, что в лицензировании имеется наличие частноправовых аспектов, как в институте права, «институт лицензирования является по своей природе комплексным, так как вбирает в себя нормы различных отраслей права»¹¹⁰.

По мнению А.Н. Орлова: «Лицензионные отношения в России складывались в известной мере стихийно, опираясь в основном на заимствование западного опыта лицензирования отдельных видов деятельности»¹¹¹.

Е.И. Спектор считает, что «лицензирование, являясь специальным административно-правовым режимом, представляет собой один из универсальных

¹⁰⁹ Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. М.: Статут, 2011. С. 12.

¹¹⁰ Юрьева Ю.С. О правовой природе института лицензирования // Административное право и процесс. 2008. № 1. С. 21–23.

¹¹¹ Орлов А.Н. Теория и практика правового регулирования лицензионных отношений в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

и достаточно эффективных легализующих средств государственного регулирования экономики»¹¹².

А.Б. Багандов полагает, что определение лицензионного права в качестве института административного права обусловлено, прежде всего, достаточно широкой нормативной правовой базой в данной области регулирования, отличающейся определенным своеобразием и внутренней структурированностью норм¹¹³.

Н.В. Субанова рассматривает лицензирование как «необходимость разграничения разрешительной деятельности как родового понятия и лицензирования как его вида»¹¹⁴.

О.М. Олейник указывает, что «лицензирование — это правовой режим начала и осуществления отдельных, признанных законодательством, видов предпринимательской деятельности»¹¹⁵.

Однако И.В. Ершова и Т.М. Иванова отмечают, что лицензирование это не только деятельность по выдаче специальных разрешений, но и институт государственного контроля.¹¹⁶ Позднее И.В. Ершова отмечает, что «в рамках лицензионного режима существует явно выраженная дифференциация правового регулирования, что предопределено существенными различиями указанных сфер экономики и основ их правового регулирования»¹¹⁷.

Д.В. Осинцев, рассматривает лицензирование как административно-правовой институт, который включает правоотношения, между властными и невластными субъектами¹¹⁸.

¹¹² Спектор Е.И. Правовые иллюзии и реалии Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Законодательство и экономика. 2011. № 7. С. 22.

¹¹³ Багандов А. Б. Лицензионное право как институт административного права // Проблемы экономики и юридической практики. 2006. №1–2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/litsenzionnoe-pravo-kak-institut-administrativnogo-prava> (дата обращения: 20.05.2020).

¹¹⁴ Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. – М.: Юриспруденция, 2012. С. 29.

¹¹⁵ Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности // Закон. 1994. № 6. С. 17.

¹¹⁶ Ершова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское право: учебное пособие. – М., 1999. С. 36.

¹¹⁷ Ершова И.В. Лицензирование экономической деятельности в условиях интеграционных процессов // Предпринимательское право. 2014. № 1. С. 23.

¹¹⁸ Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб., 2005. С. 135.

По мнению Г.В. Мельничука «лицензирование предпринимательской деятельности является межотраслевым институтом. При этом процедура лицензирования является одним из видов административного регулирования и осуществляется в рамках разрешительной системы»¹¹⁹.

По мнению автора настоящего исследования, правовое регулирование лицензирования иными отраслями права незначительно, поскольку только некоторые аспекты урегулированы нормами иных отраслей права.

А.В. Кнутов и А.В. Чаплинский отмечают, что лицензирование является одним из основных административно-правовых режимов, используемых для государственного регулирования экономики. Данный институт может служить довольно точным «барометром» административного давления, оказываемого на бизнес¹²⁰.

Таким образом, анализ существующих мнений о природе лицензирования, позволяет подразделить их на две группы:

- лицензирование как вид деятельности органов исполнительной власти;
- лицензирование, как административно-правовой институт.

На сегодняшний день, правовой основой лицензионной деятельности является Закон о лицензировании отдельных видов деятельности.¹²¹ Согласно, названного закона, под лицензированием понимается, прежде всего, деятельность определенных органов, связанная с предоставлением, переоформлением или продлением срока действия лицензий, а также по осуществлению лицензионного контроля. По сути, лицензирование представляет собой административно - правовой режим, а под лицензией понимается специальное разрешение на право осуществления определённого вида деятельности.

¹¹⁹ Мельничук Г.В. Лицензирование как форма государственного регулирования предпринимательской деятельности в России и США: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: – М., 2007. С. 8–10.

¹²⁰ Кнутов А.В., Чаплинский А.В. Лицензирование отдельных видов экономической деятельности: история развития и современное состояние // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/litsenzirovanie-otdelnyh-vidov-ekonomicheskoy-deyatelnosti-istoriya-razvitiya-i-sovremennoe-sostoyanie> (дата обращения: 20.05.2020).

¹²¹ Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». // Собрание законодательства РФ, 09.05.2011. № 19. Ст. 2716.

Еще раз отмечу, что лицензирование в сфере связи, регламентировано главой 6 Закона о связи, которая к лицензируемым услугам в сфере связи относит услуги местной телефонной связи, междугородной и международной телефонной связи, услуги связи в выделенной сети, подвижной радиосвязи в сети связи общего пользования, телематические, услуги связи для целей кабельного вещания и ряд др.

С 1 января 2021 года лицензия подтверждается не документом, выданным лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, а записью в реестре лицензий. Переход на реестровую модель лицензирования деятельности в области оказания услуг связи позволяет упростить процесс выдачи лицензий на оказание услуг связи и уменьшить регуляторное давление на участников рынка.

Порядок взимания и возврата платы за предоставление выписки из реестра лицензий на бумажном носителе утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 ноября 2020 г. № 742 «Об установлении размера платы за предоставление выписки из реестра лицензий на бумажном носителе, порядка ее взимания, случаев и порядка возврата»¹²².

Выписка из реестра лицензий в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лицензирующего органа, предоставляется без взимания платы.

Нужно отметить, что в соответствии со статьей 31 Закона о связи торги на получение лицензии в области оказания услуг связи с использованием радиочастотного спектра проводятся только в том случае, если ГКРЧ установит, что доступный для оказания услуг связи радиочастотный спектр ограничивает возможное количество операторов связи на данной территории.

Согласно, данным отчета Роскомнадзора за период 2017 - 2020 гг. наблюдается большое количество обращений о выдаче лицензий на

¹²² Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 6 ноября 2020 г. № 742 «Об установлении размера платы за предоставление выписки из реестра лицензий на бумажном носителе, порядка ее взимания, случаев и порядка возврата» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.12.2020).

телематические услуги связи и услуги передачи данных (около 50 % всех обращений). В тоже время практически одиночными являлись обращения о выдаче лицензий на оказание услуг телеграфной связи, персонального радиовызова (устаревшие технологии) и услуг подвижной спутниковой радиосвязи¹²³.

Законодательством Российской Федерации предусмотрено индивидуальное лицензирование деятельности в сфере связи по 20 наименованиям услуг связи. Это означает, что для осуществления деятельности по возмездному оказанию услуг каждому оператору связи необходимо получить индивидуальную, персонифицированную лицензию отдельно на каждое наименование услуги связи.

По мнению автора, в целях снижения административных барьеров представляется целесообразным объединение предметов лицензирования на отдельные услуги электросвязи (телефонию, услуги связи по передаче данных, теле- и радиовещание, услуги связи по предоставлению каналов связи).

Именно технологические особенности должны быть в основе определения предметов лицензирования в данной области общественных отношений. Целесообразность подробной детализации лицензируемых видов деятельности в условиях усиливающейся конвергенции вызывает сомнения.

Эволюция компьютерных, информационных технологий, а также технологий в сфере электросвязи ведут к глубоким изменениям в процессах создания, доставки и обработки информации. Существовавшие по отдельности в течение многих лет услуги электросвязи и информационные технологии начинают постепенно объединяться в результате процессов конвергенции сетей связи, вычислительной техники и различных информационных средств. Развитие сетей, базирующихся на технологии IP, широкое распространение мультимедийных компьютерных технологий, с одной стороны, и желание пользователей получить доступ к большому набору услуг, не зависящих от типа сети, становятся основными движущими силами, определяющими прогресс

¹²³ См. доклад Роскомнадзора о лицензировании за 2020 год // <https://rkn.gov.ru> (дата обращения: 11.03.2021).

инфокоммуникаций. Рассмотрим данное положение на конкретном примере, а именно: телематические услуги связи подлежат лицензированию, однако ни одним законом или подзаконным актом не дается не только определения телематики, но и отсутствует перечень услуг, которые она в себя включает. Из Правил оказания телематических услуг связи тоже не следует ответа, что же включает в себя телематика. По мнению автора, к телематике относится служба голосовых мессенджеров, электронных сообщений, видео - и аудиоконференции, факсимильные службы и иные разновидности доступа к данным, сохраненным в электронном виде. Современные сети электросвязи представляют собой технические средства, которые предназначены для передачи информации через оптоволоконные линии связи. По мнению автора, обязательному лицензированию должны подлежать услуги, связанные с использованием ограниченных ресурсов, а также деятельность операторов электросвязи, занимающих существенное положение на сети связи общего пользования. В других случаях, по мнению автора, деятельность по оказанию услуг связи не должна подлежать лицензированию, но должна соответствовать обязательным требованиям в сфере связи.

Анализируя лицензирование в указанной сфере, необходимо обратить внимание на статью 30 Закона о связи, где, по мнению автора, необходимо более четко урегулировать содержание перечня организационно-правовых документов, представляемых в контролирующий орган. Заявление о предоставлении лицензии может быть представлено в лицензирующий орган в форме пакета электронных документов с использованием федеральной ГИС Единая система идентификации и аутентификации. Приложения к заявлению следует оформлять в виде отдельных документов. Например, в 2020 году в Роскомнадзор было подано 328 электронных заявлений (в 2019 г. - 572 заявления, 2018 г. – 518 заявлений, в 2017 г. – 472 заявления).

По результатам рассмотрения указанных заявлений были приняты решения о выдаче 45 лицензий (в 2019 г. – 89 лицензий, в 2018 г. – 100 лицензий, в 2017 г.

– 75 лицензий), о продлении срока действия 43 лицензий (в 2019 г. – 157 лицензий, в 2018 г. – 155 лицензий, в 2017 г. – 132 лицензий), о переоформлении 41 лицензии (в 2019 г. – 96 лицензий; в 2018 г. - 107 лицензий, в 2017 г. – 94 лицензий), о прекращении действия 139 лицензий (в 2019 г. - 41 лицензии, в 2018 г. – 68 лицензий, в 2017 г. – 87 лицензий)¹²⁴.

Однако доля заявлений о предоставлении, переоформлении, продлении срока действия лицензии, прекращении действия лицензии, о выдаче дубликата, копии лицензии, полученных лицензирующим органом на бумажном носителе еще велика и в процентах от общего числа заявлений, составляет – 98,8 % (в 2019 г. – 94,8 %, в 2018 г. – 94,4 %, в 2017 г. – 95,7 %).

Наиболее распространенными причинами отказа в выдаче (продлении срока действия, переоформлении) лицензий являются ошибки, допускаемые соискателями при заполнении заявления о предоставлении лицензии и при составлении прикладываемых к заявлению документов (схема построения сети связи, описание сети и средств связи).

По мнению автора, целесообразно определить обязанность контролирующего органа по уведомлению лицензиата о необходимости устранения допущенных нарушений в четко определенные сроки. Таким образом, в законодательстве о связи и разрешительной деятельности 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.

Действие лицензии прекращается если

1) лицензиат направил заявление о прекращении деятельности в сфере оказания услуг связи;

¹²⁴ См. доклад Роскомнадзора о лицензировании за 2020 год // <https://rkn.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2021).

2) физическое лицо или юридическое лицо прекратило деятельность в качестве индивидуального предпринимателя или юридического лица в соответствии с законодательством Российской Федерации;

3) есть решение суда об аннулировании лицензии.

По мнению автора, необходимо согласиться с мнением А.Б. Агапова, что особенностью лицензирования является «конкурентный порядок регламентации, крайне редко применяемый в отечественном праве, в соответствии с которым выбор правовой нормы обусловлен усмотрением правоприменителя»¹²⁵.

Подводя итог вышесказанному, можно сделать вывод, что лицензирование, как вид разрешительной деятельности в сфере связи, выполняет функцию контроля за соблюдением обязательных требований, предусмотренных законодательством в сфере электросвязи, например, Роскомнадзор осуществляет контроль за субъектами права, которые получили лицензию на осуществление деятельности в сфере связи. Таким образом, лицензия является, своеобразным «регистрационным актом», позволяющим вести учет и контроль за лицензиатами и их деятельностью в сфере связи, т.е. лицензирование - это совокупность административно-правовых отношений, которые возникают между властными и невластными субъектами, по предоставлению соответствующих лицензий.

Поскольку разрешительная деятельность всегда имеет место, где потенциально присутствует угроза безопасности жизненно важным интересам личности, общества и государства, то лицензирование не только состоит из правонаделения, но и сочетает в себе охранительную и регулятивную функции.

По мнению автора, основной формой разрешительной деятельности в сфере оказания услуг связи является именно лицензирование. Учитывая, что лишение лицензии ограничивает правоспособность лица, лишает возможности заниматься определенным видом деятельности, указанная мера должна применяться только в

¹²⁵ Агапов А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 53–59.

случае возникновения необходимости защиты экономических интересов Российской Федерации, прав и законных интересов граждан и иных лиц¹²⁶.

Всего за 2020 год было рассмотрено 8 050 заявлений лицензиатов по вопросам лицензирования деятельности в области оказания услуг связи, для сравнения в 2019 г. – 9 918 заявлений. Кроме того, принято 4 517 решений о продлении срока действия лицензий в рамках выполнения постановления Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440¹²⁷.

По состоянию на 31.12.2020 в реестре лицензий в сфере связи зарегистрировано 30 908 действующих лицензий, в том числе:

услуги электросвязи – 23 261;

услуги связи для целей телерадиовещания – 6 777;

услуги почтовой связи – 870¹²⁸.

Исследуя вопрос о разрешительной деятельности в сфере оказания услуг электросвязи кроме лицензирования нужно отметить разрешительную деятельность по регулированию ресурса нумерации.

Ресурс нумерации является ограниченным ресурсом, поэтому использование ресурса возможно только при наличии разрешения. Ресурс нумерации считается ограниченным, если в соответствии с российской системой и планом нумерации объем нумерации, выделенный всем операторам связи и запрашиваемый в поступивших заявлениях о выделении ресурса нумерации на конкретной территории, составляет более 90% доступного ресурса.¹²⁹

Ресурсы нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации - это часть ресурса нумерации международной сети связи и включают в себя ресурсы нумерации сетей связи, например, телефонных и телеграфных сетей, передачи данных телематических служб, коды идентификации сети Интернет. Получить в

¹²⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2020) утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020 // Справ.-поисковая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.05.2020).

¹²⁷ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году» // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 15 (часть IV). – Ст. 2294.

¹²⁸ См. доклад Роскомнадзора о лицензировании за 2020 год // <https://rkn.gov.ru> (дата обращения: 11.04.2021).

¹²⁹ Постановление Правительства РФ от 13.07.2004 N 350 // Собрание законодательства РФ. 19.07.2004, N 29, ст. 3056.

пользование ресурс нумерации может только оператор, уже обладающий лицензией на оказание услуг связи.

Торги на получение лицензии на оказание услуг связи на территории с ограниченным ресурсом нумерации сети связи общего пользования проводятся в форме аукциона при одновременном наличии следующих условий:

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

ресурс нумерации предназначен для однозначного определения (идентификации) сети связи в пределах российского сегмента соответствующей международной сети связи¹³⁰.

В иных случаях торги проводятся в форме конкурса.

По законодательству для обеспечения эффективного использования ресурса в определенных случаях предусмотрено его изъятие.

В частности, выделенный ресурс нумерации должен быть использован полностью или частично (не менее 75%) в течение двух лет с даты его выделения оператору, а иначе ресурс может быть изъят у оператора.

Минцифры подготовило проект приказа, в соответствии с которым для звонков по межгороду и на мобильные телефоны с 2025 года надо будет набирать код 0 вместо 8. Суть изменений состоит в том, что для звонков внутри региона, мобильных и междугородних, надо будет набирать код 0 вместо 8, для международных — 00 вместо 8-10. Формат 0 и 00, на который перейдет Россия, рекомендован Международным союзом электросвязи.

С 2025 по 2028 год также планируется перейти на закрытый план нумерации при местных звонках. Открытый план позволяет при внутригородских соединениях пренебрегать кодом города, нововведение переведет все регионы на закрытый план нумерации: ввод кода города будет обязателен. Кроме того, проект приказа разработан с целью закрепления в российской системе и плане

¹³⁰ Гришаев С.П. Правовое регулирование оказания услуг связи // Справ.-поисковая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.05.2020)..

нумерации номера «122» как «Единой службы оперативной помощи гражданам по вопросам оказания медицинской помощи».

Разрешительная деятельность в сфере оказания услуг связи, также включает такие формы, как регистрация сертификата соответствия средств связи и регистрация деклараций о соответствии средств связи¹³¹.

В целях обеспечения целостности, устойчивости функционирования и безопасности единой сети связи является обязательным подтверждение соответствия установленным требованиям средств связи, которые используются в сети связи общего пользования, в технологических сетях и сетях специального назначения (если они присоединены к сети общего пользования). Обязательное подтверждение состоит в документальном удостоверении соответствия средств связи техническому регламенту, принятому в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, а также требованиям, Минцифры.

Средства связи, подлежащие обязательной сертификации, например:

- оборудование, выполняющее функции систем коммутации;
- средства связи, выполняющие функции цифровых транспортных систем;
- средства связи, выполняющие функции систем управления и мониторинга;
- оборудование, используемое для учета объема оказанных услуг связи в сетях связи общего пользования (автоматизированные системы расчетов);
- оборудование средств связи (в т.ч. программного обеспечения), обеспечивающее выполнение установленных действий при проведении оперативно-розыскных мероприятий (СОРМ);
- окончное оборудование, которое может привести к нарушению функционирования сети связи общего пользования.

Полный перечень средств связи, подлежащих обязательной сертификации, утвержден постановлением Правительства РФ № 532¹³². Средства связи, которые

¹³¹ Постановление Правительства РФ от 13.04.2005 № 214 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи» // Собрание законодательства РФ. 2005. №16. Ст. 1463.

не вошли в вышеуказанный перечень подлежат обязательному декларированию соответствия.

Важные особенности сертификации средств связи:

1. Заявителем в сертификате может быть продавец, изготовитель либо зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации на ее территории юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, обеспечивающий на основании договора с изготовителем соответствие поставляемых средств связи установленным требованиям;

2. Провести процедуру сертификации может только уполномоченный аккредитованный орган;

3. В зависимости от схемы сертификации, сертификат может быть оформлен как на оборудование, так и единичное изделие;

4. Сертификат можно оформить на срок действия 1 или 3 года;

5. Оформленный сертификат в обязательном порядке регистрируется и вносится в специальный реестр зарегистрированных сертификатов;

За использование средств связи или несертифицированных средств кодирования (шифрования), не прошедших процедуру подтверждения их соответствия установленным требованиям установлена ответственность (ст. 13.6 КоАП РФ).

Основаниями для отказа в регистрации декларации о соответствии являются:

- неправильное оформление;
- невозможность идентификации декларируемого средства связи по техническому описанию;
- отсутствие оплаты государственной пошлины за регистрацию декларации о соответствии.

¹³² Постановление Правительства РФ от 25.06.2009 № 532 «Об утверждении перечня средств связи, подлежащих обязательной сертификации» // Собрание законодательства РФ. 29.06.2009. № 26. Ст. 3206.

Срок действия декларации о соответствии устанавливается лицом, ее принявшим. Сертификат соответствия включается в реестр сертификатов соответствия, декларация о соответствии также подлежит регистрации в реестре.

Подводя итог, данному параграфу, можно сделать вывод, что разрешительная деятельность в сфере оказания услуг связи направлена на обеспечение:

- прав и законных интересов абонентов и иных потребителей услуг связи;
- безопасности личности, общества и государства;
- рационального использования ресурса нумерации.

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

Кроме того, автором предлагается в законодательстве о связи отказаться от использования неопределенного понятия «разумный срок» в части устранения лицензиатом нарушения, повлекшего за собой вынесение предупреждения о приостановлении действия лицензии, установив обоснованный определенный срок.

Необходимо сделать вывод, что в целях снижения административных барьеров в условиях конвергентного оказания услуг связи конечным потребителям 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.

§ 2. Разрешительные процедуры в области создания, модернизации и эксплуатации сетей и сооружений связи

В целях исполнения обязательных требований, предусмотренных статьей 9 Закона о связи утверждено 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,¹³³ которое определяет порядок строительства и проведения изыскательских работ для проектирования, реконструкции или ликвидации линий связи, если линии связи пересекают государственную границу Российской Федерации или размещаются на приграничной территории, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.

Необходимость разрешительного порядка вызвана тем, что при функционировании линии связи не должен наноситься вред здоровью граждан, а также экологии Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с Законом РФ N 4730-1¹³⁴ действует особый режим хозяйственной деятельности либо непосредственно на Государственной границе, либо вблизи нее в пределах пятикилометровой полосы местности, которая прилегает к Государственной границе РФ.

Касательно сухопутной линии связи зона действия обязательных требований определяется от места пересечения линией связи Государственной границы Российской Федерации до места пересечения внутренней границы приграничной территории. В случае прохождения линии связи без пересечения Государственной границы Российской Федерации обязательные требования

¹³³ Постановление Правительства РФ от 09.11.2004 № 610 «Об утверждении Положения 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» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 46 (Ч. 2). Ст. 4531.

¹³⁴ Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

относятся к участку линии связи между точками пересечения ею внутренней границы приграничной территории.

Касательно подводной линии связи обязательные требования установлены ко всей трассе линии связи, которая находится во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации.

В пределах зоны действия обязательных требований строительство, реконструкция, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидация линий связи осуществляются на основании разрешений, выдаваемых Роскомнадзором в отношении сухопутных линий связи и Росприроднадзором – в отношении подводных линий связи отдельно на каждый вид деятельности.

Инженерные изыскания выполняются в целях получения данных:

- о природных условиях территории, на которой будут осуществляться строительство или реконструкция объектов;
- необходимых для проектирования инженерной защиты таких объектов, разработки мероприятий по охране окружающей среды, проектов организации строительства;
- необходимых для обоснования решений по вопросам, возникшим при подготовке проектно-технической документации, ее согласовании или утверждении.

Выделяют пять основных видов инженерных изысканий:

- инженерно-геодезические;
- инженерно-геологические;
- инженерно-гидрометеорологические;
- инженерно-экологические;
- изыскания грунтовых строительных материалов и источников водоснабжения на базе подземных вод.

Разрешение заявитель должен получить не менее чем за 3 месяца до предполагаемой даты начала работ. Для этого необходимо подать следующие документы:

- а) заявление о выдаче разрешения;
- б) копия выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ;
- в) перечень мероприятий по предупреждению возможного ущерба окружающей среде, который согласуется с территориальными органами Росприроднадзора;
- г) сведения о технических средствах и судах, которые будут использованы при выполнении работ;
- д) перечень мер, которые будут направлены на предотвращение и ликвидацию аварийных ситуаций при проведении работ.

Минцифры России подготовило проект поправок в Закон о связи. В статью 9 предлагается добавить часть вторую, в которой говорится, что линию передачи, пересекающую государственную границу Российской Федерации, на территории Российской Федерации вправе организовывать только лицо, являющееся оператором связи.

Процедура выдачи разрешения на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории устанавливается Административным регламентом¹³⁵.

Важной особенностью является выдача таких разрешений по согласованию с:

- Министерством обороны Российской Федерации;
- Федеральной службой безопасности Российской Федерации;
- Министерством иностранных дел Российской Федерации;

¹³⁵ Приказ Роскомнадзора от 26.07.2019 № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории» // Документ не опубликован. – Справ.-правовая система «Консультант».

- Федеральной службой по надзору в сфере природопользования;
- Федеральной таможенной службой;
- Федеральной службой по надзору в сфере транспорта;
- органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого планируется осуществление деятельности.

Если подается заявление на проведение изыскательских работ для проектирования линий связи, в случае пересечения линией связи государственной границы Российской Федерации, должны быть определены и согласованы географические координаты точек пересечения линией связи государственной границы Российской Федерации.

Заявление представляется в Роскомнадзор:

- на бумажном носителе;
- или на электронном носителе;
- или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью.

Срок рассмотрения заявления о выдаче разрешения составляет не более 3 месяцев с даты регистрации заявления. Если подается заявление о выдаче дубликата разрешения, то срок составляет не более 15 рабочих дней. Рассмотрение заявления об изменении сроков проведения работ и иных условий разрешения в срок не более 10 рабочих дней. Плата за предоставление данного вида разрешения не взимается.

Основания для отказа в выдаче разрешения:

например, если функционирование линии связи наносит вред экологической и иной безопасности Российской Федерации и сопредельных с ней иностранных государств, создает помехи содержанию государственной границы Российской Федерации и выполнению задач пограничными органами, оказывает дестабилизирующее воздействие на целостность и устойчивость функционирования и безопасности единой сети электросвязи Российской Федерации и др.

Поскольку разрешение является именным документом, то передача разрешения другим лицам не допускается.

Особенностью выдачи разрешения на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации является, то, что процедура получения данного вида разрешений регламентирована Административным регламентом Росприроднадзора¹³⁶.

Разрешения предоставляется физическим и юридическим лицам, которые планируют строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации. Срок предоставления таких разрешений не должен превышать 3 месяцев со дня регистрации заявления.

Необходимо обратить внимание, что для получения разрешений на проведение изыскательских работ для проектирования линий связи, кроме общих сведений, должны быть указаны, например, сведения

о трассе линии связи с указанием географических координат района, где будут проводиться изыскательские работы,

об экспертном заключении межведомственного координационного органа касательно генеральной схемы развития сетей электросвязи,

о присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала, если проектируется линия связи, при использовании которой планируется применение радиоэлектронных средств.

Для получения разрешений на строительство или реконструкцию линии связи кроме общих сведений, должны быть указаны, например, сведения об

¹³⁶ Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 202 «Об утверждении административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации, по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. №14.

операторе связи, в состав сети которого будет входить линия связи, об организации, осуществляющей эксплуатацию линии связи и др. Кроме того, требуются утвержденный проект и географические координаты начального и конечного пунктов и точек поворота трассы. Для разрешения касательно ликвидации линий связи указываются сведения о характере предстоящей ликвидации и график проведения ликвидационных работ.

Основаниями для отказа в предоставлении данного вида разрешений, например, являются отказ, хотя бы от одного из согласующих органов, функционирование линии связи наносит вред или содержит угрозу нанесения ущерба здоровью населения, окружающей среде, экологической и иной безопасности Российской Федерации и сопредельных с ней иностранных государств, создает помехи содержанию государственной границы Российской Федерации, эксплуатации инженерных сооружений, оказывает дестабилизирующее воздействие на целостность, устойчивость функционирования и безопасность единой сети электросвязи Российской Федерации.

Росприроднадзор обязан в течение месяца со дня выдачи разрешения сообщить информацию в Министерство обороны Российской Федерации в целях её опубликования в «Извещениях мореплавателям».

Разрешительная деятельность в сфере связи не только включает в себя выдачу разрешений, но и осуществление регистрации права собственности на объекты связи.

Автор уже приводил мнения ученых по данному вопросу в первой главе. Например, Ю.А. Тихомиров исследуя вопрос о разрешительной деятельности государства, выделяет подотрасль административного права, в которую входят и институты государственной регистрации, т.к. «в ходе экономического реформирования изменилось содержание административного права, которое в настоящее время регулирует не только управленческие отношения, но и ряд

таких, которые традиционно составляли предмет гражданско-правового регулирования»¹³⁷.

Согласно, Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ¹³⁸ государственная регистрация прав на недвижимое имущество – это, прежде всего, акт, который признает и подтверждает возникновение, изменение и прекращение права определенного лица на недвижимое имущество. Осуществляя соответствующую деятельность, регистрирующий орган, по мнению автора, совершает именно акт специального правового дозволения, поскольку регистрация это функция контроля и надзора.

Как справедливо отмечает Д.А. Юрченко, регистрация права собственности на линейно-кабельные сооружения в России на практике сопряжена с рядом проблем. Одной из проблем является то обстоятельство, что в правоприменительной практике Российской Федерации линейные объекты, несмотря на наличие соответствующих законоположений, не всегда признаются объектами недвижимого имущества¹³⁹.

В данном контексте следует обратить внимание на одно из решений Президиума ВАС РФ, в соответствии с которым проводится разграничение между понятием градостроительного законодательства «объект капитального строительства» и понятием «недвижимой вещи». В своем решении Президиум ВАС РФ установил, что недвижимой вещью, которая подлежит государственной регистрации, может считаться только такой объект капитального строительства, который обладает своим отдельным предназначением, то есть, соответствует критериям недвижимой вещи, установленной ст. 133.1. ГК РФ¹⁴⁰. При этом, таким объектом не является, например, помещение, в котором располагаются линейные объекты именно по причине того, что такое помещение по своей правовой

¹³⁷ Акимов Л.Ю., Андриченко Л.В., Артемьева Е.А. Разрешительная система в Российской Федерации: научно-практическое пособие. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ИНФРА-М, 2015. С. 94.

¹³⁸ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. №29 (Ч. 1). Ст. 4344.

¹³⁹ Юрченко Д.А. Актуальные проблемы приобретения права собственности на новые линейные объекты // Имущественные отношения в РФ. 2015. №11. С. 88 - 94.

¹⁴⁰ Постановление ВАС РФ № 1160/13 от 24.09.2013 г Вестник ВАС РФ. 2014, N 3.

природе не может считаться отдельной вещью, обладающей существенными признаками недвижимого имущества.

Следует отметить, что данная негативная правоприменительная тенденция во многом была преодолена путем принятия положений о едином недвижимом комплексе. Особенность правового статуса единого недвижимого комплекса базируется на трех важнейших принципах:

- физическая взаимосвязь вещей, составляющих единый недвижимый комплекс
- технологическая (функциональная) взаимосвязь вещей, составляющих единый недвижимый комплекс, проявляющаяся в единстве назначения таких вещей
- территориальное единство, проявляющееся в единстве территории, которую занимает та или иная вещь¹⁴¹.

При этом действующее правовое регулирование прямо устанавливает, что лишь физическое или же лишь технологическое единство, само по себе, признается достаточным основанием для того, чтобы считать совокупность вещей единым недвижимым комплексом. Таким образом, единый недвижимый комплекс является, своего рода, правовой фикцией: недвижимая вещь, как один физический объект, чаще всего не существует, вместо этого существует множество вещей, объединенных, по функционально-территориальному принципу, в единый объект гражданских прав, имеющий статус недвижимого имущества.

Буквальное толкование ст. 133.1. ГК РФ относительно природы единого недвижимого комплекса указывает на то, что единый недвижимый комплекс состоит из недвижимости, а также из иных вещей. Следует отметить, что к единому недвижимому комплексу законодатель прямо относит также и линейные сооружения, которые, могут существовать и выполнять свою функцию исключительно неразрывно друг от друга и, сами по себе, не являются

¹⁴¹ Веденин А.А. Сравнительно-правовой анализ понятий «Единый недвижимый комплекс», «Предприятие как имущественный комплекс» и «Комплекс имущества» // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2016. №2. С. 172-182.

самостоятельными недвижимыми вещами, однако, при совместном непрерывном использовании таких вещей, могут признаваться недвижимым имуществом, как единый недвижимый комплекс. Кабельная линия представляет собой единый линейный объект, расположенный на отведенном для этих целей земельном участке, демонтаж части линейного объекта связи может повлечь утрату функциональности линии связи. В соответствии с Законом о связи к линиям связи относятся как движимое имущество – линии передачи, физические цепи, так и линейно-кабельные сооружения связи, которые относятся к недвижимому имуществу. Юридическая классификация вещей на движимые и недвижимые обеспечивается исключительно нормами гражданского законодательства (ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации) при том, что недвижимость не относится к межотраслевым или комплексным институтам права и законодательства. В положениях закона (п. 2 ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации) прямо указано, что вещи, не относящиеся к недвижимости, признаются движимым имуществом.

Следует учитывать, что в разъяснениях федеральных органов исполнительной власти указывается на различия режимов кабеля связи как движимого имущества и линейно-кабельных сооружений связи как недвижимого имущества (письмо Минфина России от 27.03.2013 № 03-05-05-01/9648; письмо Минкомсвязи России от 14.04.2015 № П12-7172-ОГ)¹⁴². Особенности государственной регистрации права собственности на линейно-кабельные сооружения связи (положение об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи¹⁴³) также не предполагают возможность отнесения кабеля связи к недвижимости. В отдельных материалах судебно-арбитражной практики обосновывается отнесение линии оптически волоконной связи именно к

¹⁴² Письмо Минкомсвязи России от 14.04.2015 N П12-7172-ОГ «О линиях связи» // Документ не опубликован. Справ - правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁴³ Постановление Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 № 68 // Справ - правовая система «КонсультантПлюс».

движимым, а не к недвижимым вещам (судебные акты по делам № А63-8615/2014, № А11-9130/2016)¹⁴⁴.

В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства¹⁴⁵.

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации объектом капитального строительства является здание, строение, сооружение, объекты незавершенного строительства, за исключением некапитальных строений, сооружений и неотделимых улучшений земельного участка¹⁴⁶.

В Техническом регламенте о безопасности зданий и сооружений под сооружением понимается:

- результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций;

- предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида¹⁴⁷.

Как автор отметил выше, линия связи — это линия передачи, физические цепи и линейно-кабельные сооружения связи. Линии связи и сооружения связи не являются временными постройками. Назначение линий связи связано с длительным использованием для оказания услуг связи.

Раскрывая данный вопрос, необходимо упомянуть, что поскольку государственная регистрация является актом, подтверждающим со стороны

¹⁴⁴Определение Верховного Суда РФ от 12.11.2018 N 308-ЭС18-17757 по делу N А63-8615/2014 // Документ не опубликован. Справ - правовая система «КонсультантПлюс».

¹⁴⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, Ст. 3301.

¹⁴⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, №1 (Ч. 1), Ст. 16.

¹⁴⁷ Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2010, №1, Ст. 5.

государства наличие у собственника уже существующего субъективного права на имущество,¹⁴⁸ то государственная регистрация, сама по себе, не является основанием для приобретения права на линейный объект.

Отдельной проблемой является вопрос легализации линейных объектов, а именно, то обстоятельство, что такие объекты расположены на чужих земельных участках, а право собственности на такие объекты, возведенные еще в советское время или в 90-ые годы прошлого столетия редко бывает подтверждено какими-либо фактическими доказательствами.

Следует также отметить, что суды Российской Федерации достаточно критически рассматривают возможность легализации права собственности на такой объект через приобретательскую давность. Так, в решении Арбитражного суда Сахалинской области от 7 сентября 2017 г. по делу № А59-4908/2016 было установлено, что линейные объекты, относительно которых отсутствует документация являются объектами самовольной постройки. Исходя из вышеизложенного, для признания права собственности на данные объекты, необходимо использовать установленный ГК РФ механизм легализации объектов самовольной постройки¹⁴⁹.

Это, в свою очередь, создает другую проблему. В соответствии с ч.3 ст. 222 ГК РФ, самовольная постройка может быть легализована только в том случае, если у лица, владеющего самовольной постройкой, есть соответствующие права на земельный участок, позволяющие возводить и эксплуатировать такую постройку. В то же время, большинство линейных сооружений расположены, на чужом земельном участке.

Казалось бы, данная проблема может быть решена установлением сервитута. Как гражданское, так и земельное законодательство допускают установление сервитута, в том числе и в публичных интересах, к которым, безусловно, относится вопрос надлежащего функционирования линейных

¹⁴⁸ Новгородова Я.Ю. Правовое значение государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Проблемы Науки. 2016. №37 (79). С.87-89.

¹⁴⁹ Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 7 сентября 2017 г. по делу № А59-4908/2016 // Документ не опубликован. Справочно-правовая система «Консультант-плюс» (дата обращения: 30.05.2020).

объектов. Данную норму также содержит ст. 11 ФЗ №341¹⁵⁰. Однако проблема в данном случае состоит в том, что установление публичного сервитута возможно исключительно в отношении линейного объекта, который является соответствующим объектом гражданских прав. Самовольная же постройка таким объектом гражданских прав не является, следовательно, неурегулированность данного вопроса приводит к невозможности признания права собственности на линейный объект, что создает сложности в его дальнейшей эксплуатации. Очевидно, что данная проблема должна быть решена путем внесения соответствующих изменений в ст. 222 ГК РФ, предусматривающими возможность легализации линейного сооружения, пусть даже расположенного на чужом земельном участке, при том условии, что такая легализация будет соответствовать публичным интересам.

Резюмируя все вышеизложенное, следует отметить, что внесение в ГК РФ положений о легализации линейных сооружений позволит устранить существующую законодательную коллизию и создать необходимые законодательные предпосылки для введения огромного количества фактически существующих линейных объектов в правовое поле.

Итак, в соответствии с Законом о связи, сооружения связи, прочно связанные с землей и перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе линейно-кабельные сооружения связи, относятся к недвижимому имуществу и подлежат государственной регистрации права собственности и других вещных прав.

К недвижимому имуществу относятся сооружения связи, которые прочно связаны с землей и перемещение которых без ущерба их назначению невозможно.

Линейно-кабельные сооружения связи классифицируются как объекты недвижимости, если они прочно связаны с землей и невозможно их перемещение

¹⁵⁰ Федеральный закон от 03.08.2018 N 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» // Собрание законодательства РФ. 2018. N 32 (Часть II) ст. 5134.

без ущерба назначению. Линейно-кабельные сооружения связи, право на которые подлежит государственной регистрации, представляют собой:

- совокупность разнородных недвижимых вещей, технологически образующих единое целое, соединенных являющимися движимым имуществом физическими цепями (кабелями), имеющих одновременно следующие признаки:

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

Подводя итог, необходимо отметить, что 1 ноября 2019 года вступил в силу «Закон о суверенном Рунете» - неформальное название Федерального закона от 1 мая 2019 г.¹⁵¹

Данный закон предусматривает создание национальной системы маршрутизации интернет-трафика, инструментов централизованного управления, а также вводит ряд новых понятий, например, «номер автономной системы», но не дает им определение, рассмотрим этот вопрос подробнее.

Как технические специалисты определяют данные понятия?

Номер автономной системы - это не IP-адрес, поскольку автономной системе может быть присвоено множество IP-адресов. Для определения маршрута движения данных в направлении конкретного IP-адреса используются номера автономных систем, можно сказать, что номер автономной системы – это почтовый индекс, а IP-адрес – полный адрес абонента. Система распределения IP-адресов в мире имеет централизованный характер, т.е. региональные интернет-регистраторы перераспределяют IP-адреса из единого источника локальным регистраторам (далее LIR), а они присваивают их конечным пользователям. Статус LIR может быть отозван. Лишение локальных регистраторов IP-адресов является одной из главных проблем уязвимости Рунета. Так, региональный

¹⁵¹ Федеральный закон от 1 мая 2019 г. N 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ. – 2019. - N 18. - ст. 2214.

интернет-регистратор RIPE NCC¹⁵² в 2019 году лишил членства двух российских локальных регистраторов.

Законом также введён ряд обязанностей для операторов связи и собственников/владельцев технологических сетей, имеющих номер автономной системы (ASN).

Следует отметить, что в соответствии со статьей 15 Закона о связи под технологическими сетями понимаются сети, предназначенные «для обеспечения производственной деятельности организаций, управления технологическими процессами в производстве». Соответственно, исходя из буквального толкования положений закона, следует, что установленные требования распространяются на любые организации, являющиеся собственниками или иными владельцами любой сети связи (в том числе компьютерной сети) и имеющие номер автономной системы.

Таким образом, Закон о связи предусматривает ряд обязательных требований к владельцам автономных систем, которые аналогичны по факту тем требованиям, которые предусмотрены для операторов связи. Такие сети могут использоваться, например, для обеспечения производственной деятельности организаций и управления технологическими процессами на производстве. Владельцами крупнейших в России технологических сетей связи являются «Газпром», РЖД и другие подобные организации.

Однако деятельность операторов связи подлежит лицензированию, которое и обеспечивает установленные для них обязательные требования. Деятельность владельцев автономных систем лицензированию не подлежит, так как они используют сети для собственных нужд. Следовательно, механизм обеспечения обязательных требований, установленных для них, отсутствует, поэтому автором предлагается в целях обеспечения устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-

¹⁵² RIPE NCC — один из пяти мировых региональных интернет-регистраторов. Организация обслуживает 76 стран, в России имеет более 1,5 тыс. участников.

телекоммуникационной сети «Интернет» для владельцев автономных систем, предусмотреть получение разрешения на ввод сети связи в эксплуатацию.

В заключение данного параграфа можно сделать вывод, что разрешительная деятельность в сфере создания, модернизации и эксплуатации сетей и сооружений связи осуществляется в целях обеспечения прав и законных интересов граждан и организаций, в том числе в части безопасности и рационального использования публичных ресурсов.

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.

§ 3. Обеспечение рационального использования радиочастотного ресурса через разрешительную деятельность

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. Рост спроса на услуги высокоскоростной передачи данных вызывает закономерное увеличение потребностей в радиочастотном спектре.

В соответствии с Законом о связи радиочастотный спектр - это в установленных Международным союзом электросвязи пределах упорядоченная совокупность радиочастот. Среди международных актов, регулирующих использование радиочастотного спектра, прежде всего, нужно отметить Устав международного союза электросвязи¹⁵³ и Конвенцию Международного союза электросвязи¹⁵⁴, где указано, что «радиочастоты и орбита геостационарных спутников являются ограниченными естественными ресурсами, которые надлежит использовать рационально, эффективно и экономно, в соответствии с положениями Регламента радиосвязи»¹⁵⁵.

Регламент радиосвязи является составной частью Устава Международного союза электросвязи (МСЭ) и устанавливает общие принципы эффективного использования на международном уровне радиочастотного спектра и орбитально-частотного ресурса для космических аппаратов на геостационарной орбите, устранения причин возникновения помех между, различными радиослужбами.

Один из важнейших принципов использования радиочастотного спектра в Российской Федерации это разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру. Право на использование радиочастотного спектра реализуется:

¹⁵³ Устав Международного союза электросвязи // Бюллетень международных договоров. 1997. № 3. С. 3–29.

¹⁵⁴ Конвенция Международного союза электросвязи // Бюллетень международных договоров. 1997. № 3. С. 30–81.

¹⁵⁵ Там же С.15.

- предоставлением разрешения на использование конкретной полосы радиочастот;
- предоставлением разрешения на использование конкретной радиочастоты или радиочастотного канала с указанием конкретного радиоэлектронного средства;
- регистрацией радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;
- выдачей разрешения на судовые и бортовые радиостанции.

Другим принципом использования радиочастотного спектра является платность. Размер платы устанавливается Правительством Российской Федерации.

Радиочастотный спектр включает в себя полосы радиочастот:

- используемые органами государственной власти для нужд обороны страны и обеспечения правопорядка;
- преимущественного пользования радиоэлектронными средствами гражданского назначения;
- а также совместного пользования радиоэлектронными средствами любого назначения¹⁵⁶.

Уполномоченные органы определяются в зависимости от категории полос радиочастот радиочастотного спектра. Поскольку радиочастотный спектр для государственных нужд и обороны находится в ведении федеральных органов исполнительной власти в области государственной охраны (ФСО России), безопасности (ФСБ России) и обороны (Минобороны России), следовательно, объектом разрешительной деятельности указанные радиочастоты не являются. Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, связанные исключительно с теми радиочастотами, которые имеют гражданское назначение.

Как автор отмечал в первой главе, организация работ по унификации распределения полос радиочастот и условий их использования в Российской

¹⁵⁶ Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

Федерации является прерогативой государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ), которая действует на основании Положения¹⁵⁷.

ГКРЧ это межведомственный координационный орган, действующий при Минцифре. Решения ГКРЧ являются обязательными для всех органов исполнительной власти, юридических и физических лиц, включая иностранных. Состав комиссии утвержден распоряжением Правительства РФ¹⁵⁸.

Следует отметить, что регулирование использования радиочастотного спектра является исключительной компетенцией Комиссии, что подтверждается сложившейся судебной практикой¹⁵⁹.

Решения ГКРЧ не являются нормативно-правовыми актами, данный довод подтверждается сложившейся судебной практикой, например, Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.05.2010 г. №17АП-4636/2010-АК по делу №А50-1749/2010¹⁶⁰.

Также решения комиссии обязательны для всех органов исполнительной власти, юридических и физических лиц¹⁶¹.

Отрицательное заключение члена Комиссии выдается, например, при отсутствии в заявке на выдачу разрешения назначения радиоэлектронного средства¹⁶².

Среди важных заседаний ГКРЧ следует отметить заседание, состоявшееся 29 декабря 2020 года, на котором был рассмотрен вопрос, связанный с

¹⁵⁷ Постановление Правительства РФ от 02.07.2004 г. №336 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по радиочастотам» // Собрание законодательства РФ. 2004. №28. Ст. 2905.

¹⁵⁸ Распоряжение Правительства РФ от 02.07.2004 №901-р «О составе Государственной комиссии по радиочастотам» // Собрание законодательства РФ. 2004. №28. Ст.2922.

¹⁵⁹ Постановление ФАС Московского округа от 28.02.2014 г. №Ф05-1409/2014 по делу №А40-52084/13-134-497 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». (Дата обращения: 18.01.2021).

¹⁶⁰ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.05.2010 г. №17АП-4636/2010-АК по делу №А50-1749/2010 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». (Дата обращения: 18.01.2021).

¹⁶¹ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2015 г. №09АП-2312/2015 по делу №А40-157669/14 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». (Дата обращения: 18.01.2021).

¹⁶² Более подробно см.: Савченко Е.А. Правовые аспекты использования радиочастотного спектра// Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6. С. 124–132.

уточнением характеристик радиоэлектронных средств связи сетей связи стандарта 5G¹⁶³.

Также важным решением ГКРЧ является решение о согласовании плана работ по регистрации в Международном союзе электросвязи частотных присвоений для радиоэлектронных средств, используемых космическими системами Российской Федерации, на 2021 год¹⁶⁴.

Раскрывая правовые аспекты использования радиочастотного спектра в РФ, необходимо обратить внимание на Постановление Конституционного суда РФ от 28 февраля 2006 г. N 2-П¹⁶⁵.

В данном акте рассматривались положения абз. 1 п. 2 ст. 24 во взаимосвязи с абз. 4 п. 2 ст.24, абз. 1 и 2 п. 2 ст. 22, п. п. 4, 5 и 10 ст. 24 и п. 4 ст. 30 Закона о связи, определяющие компетенцию государственной комиссии по радиочастотам.

Данное положение оспаривалось в связи с тем, что властно-распорядительные и контрольные полномочия исполнительной власти в сфере связи возлагаются на орган, который не входит в структуру федеральных органов исполнительной власти и не является юридическим лицом. По мнению заявителя, это противоречит ст. ст. 10, 11 (ч. 1), 15 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 110 Конституции РФ, Уставу Международного союза электросвязи и Конвенции Международного союза электросвязи. Однако Конституционный Суд РФ указал, что указанные нормы не противоречат Конституции РФ, т.к. рассматриваемые положения по их конституционно-правовому смыслу свидетельствуют, что государственная комиссия по радиочастотам не является органом исполнительной власти. Следовательно, решения комиссии в качестве межведомственного координационного органа, который действует при Минкомсвязи России,

¹⁶³ Решение ГКРЧ при Минцифры России от 28.12.2020 N 20-57-06 «Об уточнении характеристик РЭС сетей связи стандарта 5G/IMT-2020 и определении условий использования полосы радиочастот 24,25 - 27,50 ГГц РЭС сетей связи стандарта 5G/IMT-2020» // Документ не опубликован. – Справ.- правовая система «Консультант».

¹⁶⁴ Решение ГКРЧ при Минцифры России от 28.12.2020 N 20-57-01 «О планах работ по заявлению, координации и регистрации в Международном союзе электросвязи частотных присвоений для радиоэлектронных средств Российской Федерации» // Документ не опубликован. – Справ.- правовая система «Консультант».

¹⁶⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 N 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» // Собрание законодательства РФ.2006. N 11. ст. 1230.

обязательны, поскольку утверждаются данным полномочным федеральным органом исполнительной власти в сфере связи.

Непосредственно само разрешение на использование радиочастотного спектра выдаётся Роскомнадзором. Порядок выдачи разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения регламентирован Приказом Роскомнадзора от 04.03.2019 № 42¹⁶⁶.

Регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств.

Как, предусмотрено статьёй 22 Закона о связи, средства связи, иные радиоэлектронные средства и высокочастотные устройства, являющиеся источниками электромагнитного излучения, подлежат регистрации. Исключение сделано для судовых радиостанций, используемых на морских судах, судах внутреннего плавания, судах смешанного (река - море) плавания, а также бортовых радиостанций, используемых на воздушных судах, поскольку они используются на основании разрешений на судовые радиостанции или разрешений на бортовые радиостанции.

Соответствующий порядок регистрации и перечень подлежащих ей радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств утвержден Постановлением Правительства РФ от 12.10.2004 г. №539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств». Целью такой регистрации является учет источников электромагнитного излучения, оказывающих влияние на обеспечение надлежащего использования радиочастот.

Качественное предоставление услуг связи, требует осуществления контроля за соблюдением пользователями радиочастотного спектра требований и условий, относящихся к использованию радиочастотного спектра. В рамках контрольно-надзорной деятельности выявляются такие случаи, как например, нарушения обязательных требований по использованию радиочастотного спектра. Например,

¹⁶⁶ Приказ Роскомнадзора от 04.03.2019 № 42 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по присвоению (назначению) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения» //Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (Дата обращения: 14.08.2019).

за 2019 год было выявлено 30685 нарушений условий использования радиочастотного спектра, установленных решением о выделении полос радиочастот, разрешением на использование радиочастот или радиочастотных каналов и использования радиочастотного спектра без соответствующих разрешительных документов. На основании указанных нарушений было составлено 65868 протоколов об административном правонарушении¹⁶⁷.

Особенностью выдачи разрешения на судовые и бортовые радиостанции является то, что в соответствии с Законом о связи такие радиостанции не подлежат регистрации и используются на основании разрешений. К таким радиостанциям относятся

- судовые радиостанции, которые используются на морских судах и судах внутреннего плавания,
- бортовые радиостанции, которые используются на воздушных судах.

Выдача разрешения на судовые радиостанции регулируется Приказом Роскомнадзора,¹⁶⁸ в котором, например, предусмотрено извещение о принятии решения о прекращении действия разрешения на судовые радиостанции в случае получения разрешения на судовые радиостанции при прекращении использования отдельных радиоэлектронных средств в составе судовой радиостанции.

Заявителями являются российские юридические и физические лица, граждане Российской Федерации, в том числе индивидуальные предприниматели.

Для получения разрешения необходимо подать лишь заявление. Все документы, находящиеся в распоряжении иных ведомств, запрашиваются Роскомнадзором самостоятельно.

Разрешение на судовые радиостанции выдается с учетом заключения радиочастотной службы, например, в случае, изменения сведений о

¹⁶⁷ См. доклад Роскомнадзора о лицензировании за 2020 год // <https://rkn.gov.ru> (дата обращения: 11.03.2021).

¹⁶⁸ Приказ Роскомнадзора от 18.12.2018 № 201 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по выдаче разрешений на судовые радиостанции, используемые на морских судах, судах внутреннего плавания и судах смешанного (река-море) плавания» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, (Дата обращения 02.04.2019).

судовладельце или названия судна, или наименования порта регистрации судна, а также при изменении иных сведений о судовой радиостанции.

Выдача разрешений на судовые радиостанции осуществляется без заключения радиочастотной службы, например, если изменяются сведения о судовладельце, утеряно разрешение на судовую радиостанцию или прекращено использование отдельных радиоэлектронных средств в составе судовой радиостанции.

Федеральным законом от 18.04.2018 N 70-ФЗ¹⁶⁹ ст. 22 Закона о связи была дополнена п. 6, согласно которому действие разрешения на судовую радиостанцию прекращается во внесудебном порядке при утрате судном права плавания под Государственным флагом РФ или по истечении срока действия разрешения на судовую радиостанцию.

Таким образом, согласно, действующего законодательства любая судовая или бортовая радиостанция может использоваться только на основании соответствующего разрешения. Помимо общего требования о получении разрешения, Закон о связи устанавливает требования к самим рациям. Разрешение обеспечивает законность использования рации, поскольку при получении разрешения радиостанции присваивается Идентификатор морской подвижной службы, MMSI (Maritime Mobile Service Identity). Это позывной и идентификатор, который позволяет «прописать» судно в различных идентификационных и поисковых системах. Рация обязательна для судов, которым разрешено максимальное удаление от берега на 12 миль и более. В соответствии с Правилами пропуска судов через шлюзы внутренних водных путей, утвержденными Приказом Минтранса России от 03.03.2014 N 58¹⁷⁰ весь процесс шлюзования согласуется и проходит с постоянным использованием радиосвязи.

¹⁶⁹ Федеральный закон от 18.04.2018 N 70-ФЗ «О внесении изменений в статьи 22 и 24 Федерального закона «О связи» // Собрание законодательства РФ. 2018. N 17. ст. 2419.

¹⁷⁰ Приказ Минтранса России от 03.03.2014 N 58 «Об утверждении Правил пропуска судов через шлюзы внутренних водных путей» // Рос. Газ. N 190. 2014. 22 августа.

Кроме того, в случае выхода в море в пограничной зоне, в соответствии с Приказом ФСБ России от 07.08.2017 N 454,¹⁷¹ выход судов из пунктов базирования на участки в российской части вод осуществляется с уведомлением лицом, управляющим судном не позднее, чем за 2 часа до выхода судна. Уведомление осуществляется по телефонной связи или радиосвязи пограничного органа или подразделения пограничного органа. Указанный нормативный акт позволяет уведомление и по телефону, но не всегда и не везде это доступно, в отличии от радиосвязи.

Выдача разрешения на бортовые радиостанции,
регулируется, Приказом Минтранса России от 26.07.2012 N 275¹⁷².

Разрешения на бортовые радиостанции выдаются Федеральным агентством воздушного транспорта (далее – Росавиация), в следующих случаях:

- если бортовые радиостанции используются на гражданских воздушных судах;
- если они имеют национальную принадлежность Российской Федерации;
- или зарегистрированы в иностранном государстве при условии наличия соглашения между Российской Федерацией и государством регистрации, которое предусматривает передачу полномочий на выдачу такого разрешения.

По субъектному составу разрешение выдается Федеральным агентством воздушного транспорта (Росавиация). Срок действия разрешения соответствует сроку регистрации воздушного судна в Российской Федерации.

- Предоставление разрешения производится Росавиацией, если
- заявитель первоначально обратился за выдачей разрешения;
 - при изменении состава или типа бортовых радиостанций;
 - при порче, износе или утере разрешения.

¹⁷¹ Приказ ФСБ России от 07.08.2017 N 454 «Об утверждении Правил пограничного режима». Документ не опубликован. – Справ.- правовая система «Консультант».

¹⁷² Приказ Минтранса России от 26.07.2012 № 275 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства воздушного транспорта предоставления государственной услуги по выдаче разрешений на бортовые радиостанции, используемые на гражданских воздушных судах» // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». № 9. 2013.

Нужно отметить, что принятие Федерального закона № 188-ФЗ¹⁷³ позволило устранить противоречия между положениями статьи 14 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации¹⁷⁴, статей 25 и 29 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации¹⁷⁵ и подпунктом 55 пункта 1 статьи 333 Налогового кодекса Российской Федерации и Федеральным законом «О связи». Для того, чтобы исключить противоречия и обеспечить единообразный порядок, законом была предусмотрена замена понятия «лицензия судовой радиостанции» понятием «разрешение на судовую радиостанцию» в статье 14 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации и в статьях 25 и 29 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации.

Раскрывая данный вопрос, важно подчеркнуть, что в соответствии со статьей 22 Закона о связи регулирование использования радиочастотного спектра осуществляется посредством проведения целого комплекса мероприятий, которые должны быть связаны с конверсией радиочастотного спектра.

Исторически сложилось так, что в РФ радиочастотный спектр использовали для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, обеспечения безопасности государства и правопорядка.

По мнению автора, одним из крупных недостатков управления использованием РЧС, является ведомственный характер и жесткое государственное регулирование всех процедур, связанных с выделением полос частот для развития новых радиотехнологий.

¹⁷³ Федеральный закон от 18.07.2009 N 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу выдачи разрешений на судовую радиостанцию и бортовую радиостанцию» // Собрание законодательства РФ.2009. N 29. ст. 3625.

¹⁷⁴ Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 N 24-ФЗ // Собрание законодательства РФ.2001. N 11. ст. 1001.

¹⁷⁵ Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 N 81-ФЗ // Собрание законодательства РФ.1999. N 18. ст. 2207.

Конверсия - это комплекс мероприятий, направленных на расширение использования радиочастотного спектра радиоэлектронными средствами гражданского назначения¹⁷⁶.

Конверсия проводится в соответствии с планом реализации Концепции создания и развития сетей 5G/ИМТ-2020 в Российской Федерации¹⁷⁷ и направлена на выполнение Плана мероприятий по направлению «Информационная инфраструктура» программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹⁷⁸ и решения ГКРЧ от 15.04.2019¹⁷⁹.

Нужно отметить, что, внедрение новых радиотехнологий должно осуществляться на основе анализа государственных приоритетов использования радиочастотного спектра и оценки их экономической эффективности.

Конверсия в интересах 5G/ИМТ-2020 требует отказаться от методов распределения частот по «остаточному принципу», поскольку значительное число полос радиочастот, в которых потенциально может быть изыскан требуемый радиочастотный ресурс используется именно силовыми ведомствами. Поэтому так необходим анализ сведений об использовании диапазона радиоэлектронных средств гражданского назначения, а также радиоэлектронных средств, используемых в целях обеспечения безопасности граждан, обеспечения связи для нужд органов государственной власти, обороны страны и безопасности государства, правопорядка, экологической безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Необходимо исследование возможности и оценка финансовых и временных затрат на проведение работ по определению участков полос радиочастот для совместного беспомехового функционирования сетей подвижной радиосвязи

¹⁷⁶ Федеральный закон от 21.07.2014 г. №228-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О связи» // Собрание законодательства РФ. 28.06. 2014. №30 (Ч. 1). Ст. 4229.

¹⁷⁷ Приказ Минкомсвязи России от 27.12.2019 N 923 «Об утверждении Концепции создания и развития сетей 5G/ИМТ-2020 в Российской Федерации» // Документ не опубликован. — Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

¹⁷⁸ Паспорт национального проекта Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7) Документ не опубликован. — Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

¹⁷⁹ Решение ГКРЧ при Минкомсвязи России от 15.04.2019 N 19-49-01 «О результатах реализации решений ГКРЧ о создании опытных и пилотных зон сетей связи пятого поколения» // Документ не опубликован. — Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

пятого поколения с другими радиоэлектронными средствами различного назначения.

Необходимо констатировать, что в настоящее время более 80% спектра используется или зарезервировано именно средствами военного назначения. Этот вывод вытекает из анализа Таблицы распределения полос частот между радиослужбами Российской Федерации исключительно по признаку категории полосы.

Федеральный проект «Информационная инфраструктура» Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» направлен на создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки и хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок.

Поэтому для достижения установленных показателей цифровизации требуется создание новой информационной инфраструктуры, которая включает доступность подключения к сети интернет за счет беспроводных технологий. Именно сети подвижной связи пятого поколения (5G) должны обеспечить трансформацию сферы электросвязи.

Однако существующая модель конверсии радиочастотного спектра не отвечает современным задачам развития экономики страны и лишает доступа к современным услугам высокоскоростного подключения к интернету значительную территорию страны, особенно районов с малой плотностью населения.

Кроме того, необходимо обратить внимание и на обсуждаемую реформу платежей операторов связи государству за радиочастоты. В ней предлагается снизить платежи для компаний, которые внедряют 5G, а тем компаниям, которые препятствуют внедрению 5G, повысить плату. Общие платежи за частоты при этом должны снизиться. Также Роскомнадзор предложил вводить льготы по платежам за частоты, только если будет использовано отечественное оборудование для 5G. Нужны механизмы компенсации резкого роста затрат при строительстве 5G, поскольку в качестве базового для 5G в России

рассматривается диапазон 4,8–4,99 ГГц, а не 3,4–3,8 ГГц, который необходим, в том числе и для снижения капитальных затрат в 2–2,5 раза. Стоимость строительства сетей в диапазоне 4,8–4,99 ГГц значительно превысит цену конверсии и создания сетей на 3,4–3,8 ГГц.

Завершая данный параграф необходимо отметить, что «существует четыре основные модели правового регулирования отношений, связанных с использованием радиочастотного спектра: command-and-control (административная модель), commons (общественная модель); market model (рыночная модель) и unrestricted usage (модель неограниченного использования)»¹⁸⁰.

Общепризнанной мировой тенденцией стало внедрение таких рыночных методов управления спектром, как введение технологической и сервисной нейтральности, передача права на использование спектра, в том числе путем его продажи, создание вторичного рынка спектра, внедрение эффективных конкурентных методов распределения спектра, а также увеличение количества спектра, используемого на безлицензионной основе.

Одним из принципов реформирования разрешительной деятельности является внедрение реестровой модели, которая подразумевает переход от предоставления разрешения в форме бумажного документа к машиночитаемой форме, на основе цифровой записи в электронном реестре.

Зарождение реестровой модели предоставления разрешений произошло в США в середине 90-х годов прошлого века, когда Администрация Президента Билла Клинтона начала акцентировать свое внимание на внедрении электронно-вычислительной техники, информационных систем и информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти. Определенные успехи в этой сфере достигнуты в Китае, Южной Корее, Австралии, Сингапуре, Нидерландах, Новой Зеландии, Финляндии. Следует отметить, что по данным ООН, отраженным в докладе «United Nations E-

¹⁸⁰ Акберов Д.И. Радиочастотный спектр как источник доходов федерального бюджета // Реформы и право. 2016. № 2. С. 33 - 47.

Government Survey 2018», указанные страны имеют очень высокий E-Government Index. В число стран с очень высоким Индексом вошла также Российская Федерация, что свидетельствует о потенциальной возможности успешного дальнейшего внедрения реестровой модели предоставления разрешений на федеральном уровне.

Необходимо отметить, что подходы к выдаче разрешений на использование радиочастотного спектра решаются в разных странах по-разному.

Например, в Польше определены правила осуществления контроля за рынком телекоммуникаций, а также сформулированы составы правонарушений при оказании услуг связи и административные наказания. Распределение радиочастот, а также спутниковых и нумерационных ресурсов входит в компетенцию главного регулятора телекоммуникационного рынка. Польское законодательство не предусматривает ведение реестровой модели присвоения радиочастот. Ведется Национальная Таблица распределения радиочастот. Таблица позиционирована как государственный документ, определяющий назначение для отдельных служб радиосвязи частот и правила их использования. Распределение радиочастотных ресурсов осуществляется на договорной основе, а при возникновении дефицита частот - путем проведения аукционов и торгов.

В Германии любому субъекту, желающему использовать радиочастоту, может быть по заявлению предоставлено право на использование частоты Федеральным Агентством Сетей. Выделение частоты осуществляется на основании планов использования радиочастотного спектра для конкретных целей. Решения, принятые Агентством, выносятся в виде административного акта и подлежат опубликованию в официальной Газете Агентства. Ведение реестровой модели присвоения радиочастот в Германии не предусмотрено.

Реализация реестровой модели присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения обозначена федеральным проектом «Информационная инфраструктура» и направлена на более широкое использование высокоскоростной передачи,

обработки и хранения больших объемов данных и современных цифровых методов взаимодействия граждан, бизнеса и государства.

По мнению автора, необходимо как можно скорее перейти к реестровой модели, что позволит повысить технологичность процессов, в том числе за счет применения цифровых технологий. Такая модель уже частично внедрена в отдельных федеральных органах исполнительной власти, таких как Росреестр, ФНС России и др.

Внедрение реестровой модели предоставления разрешения обусловлено тем, что в Российской Федерации к настоящему моменту сформировалась необходимая информационно-коммуникационная инфраструктура, обеспечивающая взаимодействие между властными субъектами, с одной стороны, и невластными, с другой. Переход к реестровой модели позволит ускорить внедрение цифровых и электронных сервисов как со стороны органов, обладающих разрешительной компетенцией, так и со стороны лиц, планирующих использование радиочастотного спектра. Также будут уменьшены финансовые издержки за счет отсутствия необходимости ожидания оформления документов, выдаваемых после принятия соответствующих решений, на бумажном носителе, поскольку после принятия решений результаты будут внесены в юридически значимый реестр, публикуемый в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Соответствующая информация о присвоенных радиочастотах должна быть указана в Едином реестре частотных присвоений.

Подводя итог данному параграфу необходимо отметить, что анализ норм действующего законодательства и правоприменительной практики показывает, что в настоящее время, несмотря на наличие обширной системы нормативных правовых актов о радиочастотном спектре, нормативная база характеризуется разрозненностью и отсутствием единых подходов разрешительной деятельности при использовании радиочастотного спектра. По мнению автора с учетом особой значимости радиочастотного спектра в условиях цифровой экономики, необходимо рассмотреть целесообразность разработки федерального закона «О

радиочастотном спектре», который оптимизирует государственное регулирование радиочастотного спектра, в том числе и разрешительную деятельность в данной сфере.

Следует уточнить и понятийный аппарат действующего российского законодательства в этой сфере деятельности. В Законе о связи понятие радиочастота определяется как, частота электромагнитных колебаний, устанавливаемая для обозначения единичной составляющей радиочастотного спектра. Радиочастотный спектр как, совокупность радиочастот в установленных Международным союзом электросвязи пределах, которые могут быть использованы для функционирования радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств. По мнению автора являются тавтологией.

С проблемой конверсии РЧС тесно связана и проблема управления использованием РЧС. Все вопросы использования РЧС фактически решаются представителями двух ведомств — Минцифры России и Минобороны России. Необходимы такие правила выделения полос радиочастот, которые гарантировали бы их выделение оператору связи в кратчайшие сроки и обеспечивали прозрачность всех процедур, связанных с выделением частотного ресурса.

В заключении необходимо отметить, что разрешительная деятельность в сфере использования радиочастотного ресурса осуществляется в целях обеспечения рационального использования данного ресурса, а также обороноспособности страны и безопасности государства.

В данном случае предусмотрены следующие формы разрешительной деятельности:

- разрешение на использование конкретной радиочастоты или радиочастотного канала;
- разрешение на использование конкретной полосы радиочастот;
- регистрация радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;
- разрешения на судовые и бортовые радиостанции.

Подводя итог в целом данной главе необходимо отметить, что в сфере электросвязи существуют различные формы разрешений, но при этом каждый из перечисленных видов разрешений в сфере связи, обладает общими признаками:

1. регулирует конкретные индивидуальные разрешительные отношения посредством применения разрешительных правовых норм;

2. для получения каждого вида разрешения предусмотрены определенные административные процедуры;

3. административные процедуры включают в себя совокупность субъективных прав и юридических обязанностей по соблюдению установленного регламента.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи показало, что в рассматриваемой сфере существует ряд нерешенных проблем, вызванных, в том числе слабой теоретической проработкой данного вопроса. Итогом исследования, проведенного автором при решении поставленных задач, являются выводы, которые позволяют считать, что разрешительная система в сфере связи является подсистемой разрешительной системы Российской Федерации. Она обеспечивает реализацию обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации о связи, а также в отдельных случаях иными отраслями российского законодательства.

Формально-юридическими критериями установления разрешительных режимов в сфере связи выступают:

- необходимость регламентации использования ограниченных ресурсов, каковыми в сфере связи выступают радиочастотный ресурс, номерной ресурс и др.;

- необходимость в установлении специальных условий функционирования участников общественных отношений в данной сфере, а также обеспечения соблюдения ими таких условий как гарантии безопасности личности, общества и государства.

Исследование правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи позволило сделать следующие выводы:

- разрешительная система в сфере связи основывается на компетентно-процедурном подходе, обуславливающим необходимость включения в понятийно-категориальный аппарат административно-правовой науки таких понятий, как «разрешительная компетенция», «разрешительная процедура», «разрешение в сфере связи» и его формы, понятие «цифровизации разрешительной деятельности»,

- предложить классификацию разрешений в сфере связи в зависимости от области фактической деятельности, от характера регулирования в сфере связи и др.

Содержание разрешительной деятельности в сфере связи имеет направленность на обеспечение прав и законных интересов граждан, государства и общества и включает:

- предварительную проверку соответствия деятельности заявителя нормативно установленным требованиям в указанной сфере;

- административное правонаделение (реализуется посредством выдачи разрешения или юридического акта подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права, расширяющего правоспособность заявителя);

- последующую подконтрольность разрешенной деятельности.

Автором отмечается, что особенностью разрешительной деятельности 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 актуальность приобретает цифровизация такой деятельности, предполагающая внедрение цифровых технологий на основе административных регламентов, позволяющих всю алгоритмизируемую составляющую разрешительной деятельности передать государственным информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта.

Обоснована возможность применения технологии блокчейн в разрешительной деятельности, которая рассматривается как разновидность технологии распределенных реестров, в которых подтвержденные и проверенные информационные блоки, связаны между собой в устойчивую к несанкционированному вмешательству цепочку, начинающуюся с первичного блока в процедуре получения разрешительных документов.

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.

Результаты исследования позволили сформулировать определение разрешительной деятельности в сфере связи.

Разрешительная деятельность в сфере связи - это организованная деятельность, уполномоченных органов федеральной исполнительной власти, которая состоит из последовательных административных процедур по предоставлению юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям, намеревающимся оказывать услуги связи, разрешения или иного юридического акта подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права. Предоставленное право, расширяет правоспособность заявителя, на осуществление деятельности в сфере связи, требующей специального правового дозволения.

В научной литературе и нормативных правовых актах не дается характеристика и определение категории «формы разрешений в сфере связи», по мнению автора к разрешениям в сфере связи следует относить:

- лицензирование услуг связи;
- разрешение на использование ресурсов нумерации;
- регистрацию сертификата соответствия средств связи;
- регистрацию деклараций о соответствии средств связи;
- 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 РФ и (или) ввоза в РФ радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств с определенными техническими характеристиками;

- регистрацию радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств;
- разрешение на судовые и бортовые радиостанции;
- разрешение на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории;
- разрешение на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- государственную регистрацию права собственности на объекты связи.

Основной формой разрешительной деятельности в сфере оказания услуг связи является лицензирование.

Дополнительными формами разрешительной деятельности, 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.

Правовое регулирование разрешительной деятельности характеризуется неупорядоченностью использования терминологии. Во многом это определяется тем, что, несмотря на значительное число нормативных актов, отечественная доктрина разрешительной системы еще не сформирована, специальный Закон о разрешительной деятельности не принят. Результаты исследования позволили автору сформулировать авторское определение следующих дефиниций:

1. «Цифровизация разрешительной деятельности», под которой предлагается понимать внедрение цифровых технологий на основе административных регламентов, позволяющих всю алгоритмизируемую составляющую разрешительной деятельности передать государственным

информационным системам, функционирующим на основе искусственного интеллекта.

2. Под разрешительной компетенцией понимается 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.

3. Разрешительная процедура в сфере связи – это урегулированная нормами права совокупность юридически значимых действий субъектов в связи с выдачей разрешений, возникающих между соискателем (обладателем) разрешения и органом, обладающим разрешительной компетенцией.

Проведенное диссертационное исследование позволяет сформулировать некоторые практические рекомендации:

- необходимость унификации, действующего правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи в специальном разделе закона о разрешительной деятельности при его принятии;

- внесение изменений в Федеральный закон от 07.07.2003 N 126-ФЗ «О связи», а именно вместо неопределенного понятия «разумный срок» в части срока устранения лицензиатом нарушения, повлекшего за собой вынесение предупреждения о приостановлении действия лицензии установить определенный срок, с возможностью продления в случае возникновения обстоятельств, не зависящих от воли субъекта;

- дополнения КоАП РФ статьей, устанавливающей административную ответственность должностных лиц за несоблюдение требований законодательства при осуществлении разрешительной деятельности.

Совершенствование правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи, необходимо в целях снижения административных барьеров для входа на рынки цифровой экономики в части доступа к

инновационным технологиям в сфере связи и обеспечению эффективного использования радиочастотного спектра, а именно:

- 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;

- необходима модернизация деятельности контрольно-надзорных органов в сфере связи, в связи с тем, что в современных условиях требуется обработка, хранение и предоставление по запросу информации с использованием цифровых технологий.

Полагаю, что выдвинутые в ходе диссертационного исследования суждения нуждаются в дальнейшем более глубоком изучении. Настоящее исследование не исчерпывает всего массива проблем правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи. За пределами исследования остались вопросы правового регулирования разрешительной деятельности в сфере связи в условиях развития технологий 5G, больших данных, интернета вещей, почтовой связи, которые могут быть предметом самостоятельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Международные правовые акты

1. Договор о функционировании Европейского Союза // официальный сайт законодательства Европейского Союза [Электронный ресурс] // URL: <http://eur-lex.europa.eu> (дата обращения: 05.10.2019).

2. Генеральное соглашение по тарифам и торговле: [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 37 (приложение, ч. VI). — Ст. 2785–2817.

3. Конвенция Международного союза электросвязи (Вместе с «Определением некоторых терминов, используемых в настоящей конвенции и в административных регламентах Международного союза электросвязи»), Женева, 22.12.1992 г. [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 48. — Ст. 5370.

4. Международная конвенция электросвязи, Атлантик Сити, 1947 г. Заключительный протокол к Конвенции. Дополнительные протоколы к Конвенции. Резолюции, рекомендации и пожелания. [Текст] — М., 1949.

5. Международная конвенция электросвязи, Буэнос-Айрес, 1952 г. Заключительный протокол к Конвенции. Дополнительные протоколы к Конвенции. Резолюции, рекомендации и пожелания. [Текст] — М., 1954.

6. Международная конвенция электросвязи (Монтре, 1965 г.). Заключительный протокол к Конвенции. Дополнительные протоколы к Конвенции. Резолюции, рекомендации и пожелания. [Текст] — М., 1969.

7. Устав Международного союза электросвязи (принят в г. Женеве 22.12.1992 г.) [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — №48. — Ст. 5370 .

8. Конвенция о Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ) (вместе с Процедурой разрешения споров, предусмотренных

статьей 31 Конвенции статьей XVI Эксплуатационного соглашения) заключена в г. Лондоне 03.09.1976 г. [Текст] // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXV. — М., 1981. 324 с.

9. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 11.12.2018 № 2018/1972 «Об установлении Европейского Кодекса электронных коммуникаций» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

10. Директива № 2002/20/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об авторизации электронных коммуникационных сетей и услуг» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс». Документ утратил силу 21 декабря 2020 года в соответствии с Директивой Европейского парламента и Совета Европейского Союза от 11.12.2018 № 2018/1972 (дата обращения: 02.05.2020).

11. Директива N 2002/19/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О доступе к сетям электронных коммуникаций и к связанным с ними ресурсам» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

12. Директива № 2002/22/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об универсальных услугах и правах пользователей в отношении сетей электронных коммуникаций и услуг» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

13. Директива № 2002/58/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «В отношении обработки персональных данных и защиты конфиденциальности в секторе электронных средств связи» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

14. Регламент № 1211/2009 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Учреждающий Орган Европейских Инспекторов в области

электронных коммуникаций (BEREC) и его Центральный офис» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

15. Регламент № 2015/2120 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об установлении мер относительно открытого доступа в Интернет и изменении Директивы 2002/22/ЕС об универсальных услугах и правах пользователей в отношении сетей электронных коммуникаций и услуг и Регламента (ЕС) 531/2012 о роуминге общественных сетей мобильной связи в пределах Союза» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

16. Регламент № 531/2012 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О роуминге общественных сетей мобильной связи в пределах Союза» [Электронный ресурс] // Справ.-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

17. Регламент № 2015/2120 Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об установлении мер относительно открытого доступа в Интернет и изменении Директивы 2002/22/ЕС об универсальных услугах и правах пользователей в отношении сетей электронных коммуникаций и услуг и Регламента (ЕС) 531/2012 о роуминге общественных сетей мобильной связи в пределах Союза» [Электронный ресурс] // Справ.- правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 02.05.2020).

18. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. [Электронный ресурс]: офиц. текст // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. — URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения 05.06.2018).

19. Заявление глав государств Республики Беларусь, РСФСР, Украины «Об образовании Содружества Независимых Государств» от 8 дек. 1991 [Текст]: офиц. текст // Содружество. Информационный вестник Советов глав государств и правительств СНГ. — 1992. — Вып. 1.

20. Соглашение от 08 дек.1991 «О создании Содружества Независимых Государств» [Текст]: офиц. текст // Ведомости СНГ и ВС РФ. — 1991. — № 51. — Ст. 1798.

21. Решение Совета глав государств СНГ от 22.01.1993 «О принятии Устава СНГ» [Текст]: офиц. текст // Бюллетень международных договоров. — 1994. — № 1.

Нормативные правовые акты государств - членов Евразийского экономического союза и стран СНГ

22. Кодекс Республики Казахстан от 05.07. 2014 года № 235-V ЗПК «Об административных правонарушениях» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399 (дата обращения: 27.08.2019).

23. Закон республики Молдова от 22 июля 2011 года №160 «О регулировании предпринимательской деятельности путем разрешения» [Электронный ресурс] База данных «Законодательство стран СНГ» // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=49390 (дата обращения: 27.05.2020).

24. Закон Республики Таджикистан «О разрешительной системе» от 2 августа 2011 года № 751 [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31050967 (дата обращения: 27.05.2020).

25. Закон Азербайджанской Республики от 15 марта 2016 года №176-VQ «О лицензиях и разрешениях» [Электронный ресурс] База данных «Законодательство стран СНГ» // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=85079 (дата обращения: 27.05.2020).

26. Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года № 202-V ЗПК «О разрешениях и уведомлениях» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31548200 (дата обращения: 27.05.2020).

27. Закон Республики Беларусь от 19 июля 2005 г. № 45-З «Об электросвязи» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30475809 (дата обращения: 27.05.2020).

28. Закон Республики Узбекистан от 25 мая 2000 г., № 71-П «О лицензировании отдельных видов деятельности» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30433664 (дата обращения: 30.05.2020).

29. Закон Республики Узбекистан от 20 декабря 2012 г. № ЗРУ-341 «О разрешительных процедурах в сфере предпринимательской деятельности» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31309636 (дата обращения: 30.05.2020).

30. Закон Туркменистана от 30 ноября 2019 года № 205-VI «О лицензировании отдельных видов деятельности» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36918183 (дата обращения: 30.05.2020).

31. Закон Туркменистана от 12 марта 2010 года № 93-IV «О связи» [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31342032 (дата обращения: 30.05.2020).

32. Закон Республики Армения ЗР-176 от 8 июля 2005 года «Об электронной связи» [Электронный ресурс] База данных «Законодательство стран СНГ» // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=52391 (дата обращения: 30.06.2020).

33. Закон Республики Армения от 27 июня 2001 года № ЗР-193 «О лицензировании» [Электронный ресурс] База данных «Законодательство стран СНГ» // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=8670 (дата обращения: 30.06.2020).

34. Указ Президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 года № 450 «О лицензировании отдельных видов деятельности» [Электронный ресурс] // URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000450> (дата обращения: 30.06.2020).

35. Декрет Президента Республики Беларусь от 7 мая 2012 г. № 6 «О стимулировании предпринимательской деятельности на территории средних, малых городских поселений, сельской местности» [Электронный ресурс] // URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-6-ot-7-maja-2012-g-1494 (дата обращения: 30.06.2020).

Нормативные правовые акты Российской Федерации

36. Конституция Российской Федерации [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

37. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 20 дек. 2001 г.]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. — № 1 (ч. 1). — Ст. 1.

38. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. N 51-ФЗ [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г.]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - N 32 - Ст. 3301.

39. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 дек. 2004 N 190-ФЗ // [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 22 дек. 2004 г.]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. - N 1 - (часть 1) - Ст. 16.

40. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 N 63-ФЗ [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 24 мая 1996 г.]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25 – Ст. 2954.

41. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 авг. 2000 № 117-ФЗ [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 19 июля 2000 г.]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. - № 32 - Ст. 3340.

42. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 N 24-ФЗ [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 7 февраля 2001 г.]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации.- 2001.- N 11. - Ст. 1001.

43. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30.04.1999 N 81-ФЗ [Текст]: [федер. закон: принят Гос. Думой 31 марта 1999 г.]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - N 18. - Ст. 2207.

44. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51. – Ст. 5712.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 11. – Ст. 1230.

46. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 19. – Ст. 2716.

47. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 № 172-ФЗ [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

48. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 N 294-ФЗ [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2008. - N 52 (ч. 1). - Ст. 6249.

49. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 17. - Ст. 594.

50. Федеральный закон от 17.07.1999 № 176-ФЗ «О почтовой связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1999. - № 29. - Ст.3697.

51. Федеральный закон от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. - N 52 (Ч. 1). - Ст. 5140.

52. Федеральный закон от 18.07.2009 N 188-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу выдачи разрешений на судовую радиостанцию и бортовую радиостанцию» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2009. - N 29. - Ст. 3625.

53. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - N 2. - Ст. 170.

54. Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 28. – Ст. 2895.

55. Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12. – Ст. 1231.

56. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31. – Ст. 3448.

57. Федеральный закон от 08.11.2007 N 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - N 46. - ст. 5555.

58. Федеральный закон от 21.07.2014 г. №228-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - №30 (Ч. 1). - Ст. 4229.

59. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2015. - №29 (Ч. 1). - Ст. 4344.

60. Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии терроризму» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 28. – Ст. 4558.

61. Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 28. – Ст. 4559.

62. Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

63. Федеральный закон от 03.08.2018 N 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2018. - N 32 (Часть II) - Ст. 5134.

64. Федеральный закон от 1 мая 2019 г. N 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. - N 18. - ст. 2214.

65. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации.- 2020. - №31. - Ст. 5007.

66. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - № 11. – 2004. – Ст. 945.

67. Указ Президента РФ от 15.05.2018 N 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 21. – Ст. 2981.

68. Указ «О совершенствовании государственного управления в сфере цифрового развития, связи и массовых коммуникаций» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2020. - № 47. - Ст. 7508.

69. Указ Президента РФ от 12.04.2021 N 213 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2021. - N 16 (Часть I). - Ст. 2746.

70. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) [Электронный ресурс] // Документ не опубликован. — Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

71. Паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7 [Электронный ресурс] // Документ не опубликован. — Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

72. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. [Текст]: офиц. текст // Рос. газ. – 2010. – 3 декабря.

73. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ : Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. – 2012. – 13 декабря.

74. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. [Текст] : офиц. текст // Рос. газ.— 2013. – 13 декабря.

75. Послание Президента РФ Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. [Текст]: офиц. текст // Рос. газ. – 2014. – 5 декабря.

76. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01 марта 2018 г. [Текст]: офиц. текст // Рос. газ. – 2018. – 2 марта.

77. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 20.02.2019 [Текст]: офиц. текст // Рос. газ. — 2019. — 21 фев.

78. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 [Текст]: офиц. текст // Рос. газ. – 2020. – 16 марта.

79. Перечень поручений Президента Российской Федерации по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.02.2019 № Пр-294 [Электронный ресурс] // Документ не опубликован. — Справ - правовая система «Консультант-Плюс».

80. Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21.12.2016 № 12) [Электронный ресурс] // URL: <http://knd.ac.gov.ru/> (дата обращения: 29.09.2019).

81. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. — 2017. – 10 мая.

82. Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 № 241 «О мерах по организации оказания универсальных услуг связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 17. – Ст. 1572.

83. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. - N 18 (часть II). - Ст. 2159.

84. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 23. – Ст. 2708.

85. Постановление Правительства РФ от 02.07.2004 № 336 «Об утверждении Положения о Государственной комиссии по радиочастотам» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 28. – Ст. 2905.

86. Постановление Правительства РФ от 11.08.2003 № 486 «Об утверждении Правил определения размеров земельных участков для размещения воздушных линий электропередачи и опор линий связи, обслуживающих электрические сети» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 33. – Ст. 3276.

87. Постановление Правительства РФ от 24.11.2014 № 1240 «О некоторых вопросах по обеспечению использования сети передачи данных органов власти» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48. – Ст. 6876.

88. Постановление Правительства РФ от 26.01.2000 № 68 «Об утверждении Порядка прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 5. – Ст. 534.

89. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – №30 (ч. II). – Ст.3199.

90. Постановление СНК СССР от 15.02.1929 «О введении в действие Устава почтовой, телеграфной, телефонной и радио связи Союза ССР» [Текст]: офиц. текст // Свод законов СССР. – 1929. - N 22. - Ст. 193, 194.

91. Постановление Совмина СССР от 10.08.1953 N 2122 «Об утверждении Устава связи Союза ССР» [Электронный ресурс] // Документ не опубликован. — Справ.- правовая система «Консультант-Плюс».

92. Постановление Совмина СССР от 27.05.1971 N 316 «Об утверждении Устава связи Союза ССР» [Текст]: офиц. текст // Свод законов СССР. - 1990. - т. 8.- С. 365.

93. Постановление Правительства РФ от 13.07.2004 № 350 «Об утверждении Правил распределения и использования ресурсов нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 29. – Ст. 3056.

94. Постановление Правительства РФ от 09.11.2004 № 610 «Об утверждении Положения 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» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 46 (часть 2). – Ст. 4531.

95. Постановление Правительства РФ от 13.04.2005 № 214 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - №16. - Ст. 1463.

96. Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 № 242 «Об утверждении Правил государственного регулирования тарифов на универсальные услуги связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 17. – Ст. 1573.

97. Постановление Правительства РФ от 21.04.2005 № 243 «Об утверждении Правил формирования и расходования средств резерва

универсального обслуживания» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 17. – Ст. 1574.

98. Постановление Правительства РФ от 16.03.2009 № 228 «О Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (вместе с «Положением о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций») [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009 – № 12. – Ст. 1431.

99. Постановление Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 532 «Об утверждении перечня средств связи, подлежащих обязательной сертификации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009 – № 26. – Ст. 3206.

100. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 35 – Ст. 5081.

101. Постановление Правительства РФ от 21.11.2011 № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48. – Ст. 6931.

102. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 35. – Ст. 5326.

103. Постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 440 «О продлении действия разрешений и иных особенностях в отношении разрешительной деятельности в 2020 году» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 15 (часть IV). – Ст. 2294.

104. Постановление Правительства РФ от 27.08.2005 № 538 «Об утверждении Правил взаимодействия операторов связи с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 36. – Ст. 3704.

105. Постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 68 «Об особенностях государственной регистрации права собственности и других вещных прав на линейно-кабельные сооружения связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 8. – Ст. 650.

106. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6) // Документ не опубликован. – Справ.-правовая система «Консультант».

107. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 35. – Ст. 5081.

108. Постановление Правительства РФ от 09.12.2014 № 1342 «О порядке оказания услуг телефонной связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - №51. - Ст. 7431.

109. Постановление Правительства РФ от 10.09.2007 № 575 «Об утверждении Правил оказания телематических услуг связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 38. - Ст. 4552.

110. Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 32 «Об утверждении Правил оказания услуг связи по передаче данных» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - №5. - Ст. 553.

111. Постановление Правительства РФ от 15.04.2005 № 222 «Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 17. - Ст. 1557.

112. Постановление Правительства РФ от 22.12.2006 № 785 « Об утверждении Правил оказания услуг связи для целей телевизионного вещания и (или) радиовещания» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 1 (Ч. 2). - Ст. 249.

113. Постановление Правительства РФ от 06.06.2005 № 353 «Об утверждении Правил оказания услуг связи проводного радиовещания» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 24. - Ст. 2372.

114. Постановление Правительства РФ от 24.05.2014 № 480 «О торгах (аукционах, конкурсах) на получение лицензии на оказание услуг связи» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 22. - Ст. 2886.

115. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2020 г. N 2385 «О лицензировании деятельности в области оказания услуг связи и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2021. - N 2 (Часть II). - Ст. 435.

116. Постановление Правительства РФ от 18.09.2019 № 1203-47 «Об утверждении Таблицы распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2019. - № 39. - Ст. 5411.

117. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 42. - Ст. 4137.

118. Постановление Правительства РФ от 01.04.2005 № 175 «Об утверждении Правил осуществления радиоконтроля в Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 14. - Ст. 1255.

119. Распоряжение Правительства РФ от 02.07.2004 №901-р «О составе Государственной комиссии по радиочастотам» [Текст]: офиц. текст // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - №28.- Ст.2922.

120. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6) // Документ не опубликован. – Справ.- правовая система «Консультант».

121. Приказ Мининформсвязи России от 22 марта 2005 г. № 31 «Об утверждении рекомендаций по содержанию плана и экономического обоснования развития сетей связи, с использованием которых будут оказываться услуги связи» // «СвязьИнформ». – 2005. – № 5.

122. Приказ Минкомсвязи России от 26.08.2014 № 258 «Об утверждении Требований к порядку ввода сетей электросвязи в эксплуатацию» [Текст] : офиц. текст // Рос. газ. – 2014. – № 257.- 12 ноября.

123. Приказ Минтранса России от 26.07.2012 № 275 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством воздушного транспорта государственной услуги по выдаче разрешений на бортовые радиостанции, используемых на гражданских воздушных судах» [Текст]: офиц. текст // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 9.

124. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 30 сентября 2015 г. № 371 «Об утверждении требований к построению, управлению, нумерации, организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования, условиям взаимодействия, эксплуатации сети связи при оказании универсальных услуг связи» [Текст]: офиц. текст // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016 – № 3.

125. Приказ Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 30 сентября 2015 г. № 371 «Об утверждении требований к построению, управлению, нумерации, организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования, условиям взаимодействия, эксплуатации сети связи при

оказании универсальных услуг связи» [Текст]: офиц. текст // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016 г. – № 3.

126. Приказ Минкомсвязи России от 03.11.2011 № 296 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по выдаче разрешений на применение франкировальных машин» [Текст]: офиц. текст // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – № 12.

127. Приказ Минтранса России от 03.03.2014 N 58 «Об утверждении Правил пропуска судов через шлюзы внутренних водных путей» // Рос. газ. - N 190. - 2014. - 22 авг.

128. Приказ Минтранса России от 26.07.2012 № 275 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством воздушного транспорта государственной услуги по выдаче разрешений на бортовые радиостанции, используемых на гражданских воздушных судах» [Текст]: офиц. текст // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». — 2012. – № 9.

129. Приказ Минсвязи России от 12.11.2001 № 225 // Документ не опубликован. – Справ - правовая система «КонсультантПлюс». Документ утратил силу.

130. Приказ Минкомсвязи России от 27.12.2019 N 923 «Об утверждении Концепции создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации» // Документ не опубликован. — Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

131. Решение ГКРЧ при Минцифры России от 28.12.2020 N 20-57-06 «Об уточнении характеристик РЭС сетей связи стандарта 5G/IMT-2020 и определении условий использования полосы радиочастот 24,25 - 27,50 ГГц РЭС сетей связи стандарта 5G/IMT-2020» // Документ не опубликован. – Справ.- правовая система «Консультант».

132. Решение ГКРЧ при Минцифры России от 28.12.2020 N 20-57-01 «О планах работ по заявлению, координации и регистрации в Международном союзе электросвязи частотных присвоений для радиоэлектронных средств Российской Федерации» // Документ не опубликован. – Справ.- правовая система «Консультант».

133. Решение ГКРЧ при Минкомсвязи России от 15.04.2019 N 19-49-01 «О результатах реализации решений ГКРЧ о создании опытных и пилотных зон сетей связи пятого поколения» // Документ не опубликован. — Справ.-правовая система «Консультант-Плюс».

134. Приказ Роскомнадзора от 24.10.2017 N 215 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), используемых Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и ее территориальными органами при проведении плановых проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области связи» // Документ не опубликован. – Справ. - правовая система «Консультант».

135. Приказ Роскомнадзора от 18.10.2016 N 272 «О Перечне правовых актов, содержащих обязательные требования» // Документ не опубликован. – Справ - правовая система «Консультант».

136. Приказ Роскомнадзора от 26.07.2019 № 214 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию сухопутных линий связи при пересечении государственной границы Российской Федерации и на приграничной территории» // Документ не опубликован. – Справ.-правовая система «Консультант».

137. Приказ Роскомнадзора от 31.07.2019 № 221 «Об утверждении сроков, порядка, состава и формата представления операторами связи, собственниками

или иными владельцами технологических сетей связи, организаторами распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также иными лицами, имеющими уникальный идентификатор совокупности средств связи и иных технических средств в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в электронной форме информации, предусмотренной подпунктом 4 пункта 8 статьи 56.2 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Документ не опубликован. – Справ. - правовая система «Консультант».

138. Приказ Роскомнадзора от 04.03.2019 № 42 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по присвоению (назначению) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения» // Документ не опубликован. – Справ.-правовая система «Консультант».

139. Приказ Роскомнадзора от 18.12.2018 № 201 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной услуги по выдаче разрешений на судовые радиостанции, используемые на морских судах, судах внутреннего плавания и судах смешанного (река-море) плавания» // Документ не опубликован. – Справ.-правовая система «Консультант».

140. Приказ Минприроды России от 29.06.2012 № 202 «Об утверждении административных регламентов Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации, по предоставлению государственной услуги по

выдаче разрешений на строительство, реконструкцию, проведение изыскательских работ для проектирования и ликвидацию подводных линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации» [Текст]: офиц. текст // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2013. - №14.

141. Приказ ФСБ России от 07.08.2017 N 454 «Об утверждении Правил пограничного режима». Документ не опубликован. – Справ.- правовая система «Консультант».

Проекты федеральных законов и концепции проектов федеральных законов

142. Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). [Текст] // Справ.- правовая система «КонсультантПлюс».

143. Проект Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». [Текст] // Справ.- правовая система «КонсультантПлюс».

144. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях). [Текст] // Справ.- правовая система «КонсультантПлюс».

Учебная литература, монографии, справочные издания

145. Агапов А.Б. Административная ответственность. [Текст] – М., 2004.

146. Административное право [Текст]: учебник / под ред. Л. Л. Попова, М. С. Студеникиной. – 2-е изд. – М.: Норма, Инфра-М, 2016.

147. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика [Текст]: монография / Е.С. Болтанова, А.А. Здоровцева, О.А. Золотова и др.; отв. ред. проф. А.Ф. Ноздрачев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ООО «Юридическая фирма Контракт», 2017.

148. Административные процедуры [Текст]: монография / отв. ред. Л.Л. Попов, С.М. Зубарев. — М.: Норма; Инфра-М, 2017.

149. Административные процедуры [Текст]: монография / отв. ред. Л. Л. Попов, С. М. Зубарев. — М.: Норма, Инфра-М, 2017.

150. Алексеев С.С. Проблемы теории права. [Текст] — Свердловск, 1972.

151. Алексеев С.С. Теория права [Текст] — М., 1993.

152. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст] — М., 1982. Т.2.

153. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. [Текст] — М., 1999.

154. Баранов А.А. Информационная инфраструктура: проблемы регулирования деятельности. — [Текст]: ТОВ «Видавничий дім Дмитра Бураго», 2012.

155. Бачило И.Л. Информационное право: учебник. [Текст]: 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2011.

156. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). [Текст] - М.: Юрид. лит. 1976.

157. Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве России [Текст]: монография. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015.

158. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. [Текст] - М.: Юриспруденция, 2000.

159. Власенко Н.А. Теория государства и права: научно-практическое пособие. [Текст] - М.: Проспект, 2009.

160. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М.: ИНФРА-М, 2014.

161. Доронина Н.Г. Правовое регулирование экономических отношений: глобальное, национальное, региональное [Текст]: монография / Н. Г. Доронина, Н. М. Казанцев, Н. Г. Семилютина. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Норма; Инфра-М, 2017.

162. Законность: теория и практика [Текст]: монография / М.С. Андрианов, С.А. Боголюбов, Н.Д. Бут и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.В. Субанова. 3-е изд. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ - 2017.

163. Иванникова Е.А. Словарь русского языка. Т.Ш. [Текст] – М. 1983.

164. Козлов, Ю. М. Избранные труды [Текст]: сборник научных трудов / ред., сост. Э.П. Андрюхина; Моск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – М.: Проспект, 2017.

165. Комментарий к Федеральному закону от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» / Ю.В. Волков, Ю.Н. Вахрушева; отв. ред. Л.К. Терещенко // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс», 2016.

166. Кудрявцев М.А. Язык информационного права и проблемы совершенствования его терминологии // Понятийный аппарат информационного права: сборник научных работ / отв. ред. И.Л. Бачило, Э.В. Талапина.; сост. и ред. А.А. Антопольский. [Текст] - М.: ИГП РАН, 2015.

167. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. [Текст] – М.,1972.

168. Лазарев В.В. К вопросу о понятии эксперимента в области государства и права. В кн.: Лазарев В.В. Избранные труды. [Текст] - М.: Новая юстиция, 2010.

169. Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения. [Текст] – М.: Госюриздат, 1961.

170. Миролюбова С.Ю. Право на свободу передвижения в пределах Российской Федерации: конституционно-правовой аспект. [Текст] – М.: Статут, 2013.

171. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. [Текст] – М.: Госюриздат, 1962.

172. Научные концепции развития российского законодательства [Текст] : монография. 7-е изд. доп. и перераб. / С.Е. Нарышкин, Т.Я. Хабриева, А.И. Абрамова и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: ИД Юриспруденция, 2015.

173. Правосубъектность: общетеоретический, отраслевой и международноправовой анализ: сборник материалов к XII Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся [Текст] / В.Ф. Яковлев, Т.Я. Хабриева, В.К. Андреев и др. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Статут, 2017.

174. Инвестиции в национальном и международном праве: баланс частных и публичных интересов: сборник материалов к XIV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся [Текст] / Л.В. Андреева, Л.В. Андриченко, В.Р. Байрашев и др.; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М.: Юриспруденция, 2019.

175. Правовое администрирование в экономике. Актуальные проблемы. [Текст]: монография / Кол. авт.; под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Юстиция, 2018.

176. Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики [Текст]: монография / А.В. Белицкая, В.С. Белых, О.А. Беляева и др.; отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2019.

177. Предпринимательское право Российской Федерации [Текст]: учебник / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА; Инфра-М - 2017.

178. Разрешительная система в Российской Федерации [Текст]: научно-практическое пособие / Л.Ю. Акимов, Л.В. Андриченко, Е.А. Артемьева и др.;

отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Инфра-М – 2015.

179. Рожкова М.А. Право в сфере Интернета [Текст]: сборник статей / рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. - М.: Статут, 2018.

180. Рожкова М.А. Право на доменное имя [Текст] / Право в сфере Интернета. - М., 2018.

181. Савельев А.И. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» (постатейный) [Текст] - М.: Статут, 2015.

182. Салищева Н.Г. Избранное Издательство [Текст] – М.: РАП, 2011.

183. Совершенствование государственного контроля и надзора, устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности / под ред. Л.К. Терещенко. [Текст] – М.: Юриспруденция, 2011.

184. Советское административное право (Общая и Особенная части). [Текст] – М., 1973.

185. Спектор Е.И. Лицензирование в Российской Федерации: правовое регулирование. [Текст] – М.: Юстицинформ, 2007.

186. Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право [Текст] : учеб. пособие — М. : Норма; Инфра-М, 2018.

187. Стёпин В.С. Теоретическое знание. [Текст] - М.: Прогресс-Традиция, 2003.

188. Субанова Н.В. Лицензирование предпринимательской деятельности: правовое регулирование, ответственность, контроль: монография. [Текст]: - М.: Статут, 2011.

189. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. [Текст]: - М.: Юриспруденция, 2012.

190. Судебная практика в современной правовой системе России: монография / Т.Я. Хабриева, В.В. Лазарев, А.В. Габов и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой, В.В. Лазарева. [Текст] - М.: Институт законодательства и

сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М.: НОРМА, 2017.

191. Талапина Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) [Текст] : монография. – М.: Юриспруденция, 2015.

192. Терещенко Л.К., Игнатюк Н.А. Предпринимателю о разрешительных процедурах [Текст] – М.: Юстицинформ, 2005.

193. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса [Текст] – М., 1998.

194. Тихомиров Ю.А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [Текст] — М., 2018.

195. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. [Текст] – М., 2005.

196. Трунцевский Ю.В. Оценка коррупционных рисков компании: монография. [Текст] — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : Инфра-М, 2017.

197. Черногор Н.Н., Залоило М.В. Актуальные проблемы правотворчества [Текст] учебное пособие – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТРАКТ», 2018.

198. Шергин А.П. К концепции механизма административно-правового регулирования // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. [Текст] – М., 2004.

199. Эффективность законодательства: вопросы теории и практики. [Текст]: монография / Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев, А.А. Аюрова и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцев. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: Инфра-М, 2015.

Публикации в периодических печатных изданиях

200. Агапов А.Б. Политико-правовые предпосылки реформирования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2016. – № 6. – С. 53–59.

201. Акберов Д.И. Радиочастотный спектр как источник доходов федерального бюджета // Реформы и право. - 2016. - N 2. - С. 33 - 47.

202. Амирбеков К.И. Трансформация взглядов на понимание законности как правовой категории // Российская юстиция. – 2016. – № 4. – С. 2–5.

203. Бачило И. Л., Лапина М. А., Карпухин Д. В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. - 2016. - № 3. - С. 12–22.

204. Бошно С.В. Норма права: понятия, свойства, классификация и структура // Право и современные государства. - 2014. - №4. - С. 49 - 60.

205. Веденин А.А. Сравнительно-правовой анализ понятий «единый недвижимый комплекс», «предприятие как имущественный комплекс» и «комплекс имущества» // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. — 2016. — №2. — С. 172-182.

206. Гаско А.В. Правовые дефекты в законодательном регулировании виртуальной реальности // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12. – С. 34–40.

207. Гузанов К.А. Правовые проблемы продления и переоформления лицензий на осуществление деятельности в области оказания услуг связи // Вестник арбитражной практики. – 2016. – № 1. – С. 68–74.

208. Давыдов К. В. Административные акты и административные процедуры: соотношение и взаимодействие // Административное право и процесс. - 2020. - № 2. - С. 43–47.

209. Давыдов К. В. Административные процедуры: проблемы классификации // Вестник Нижегородского ун-та им. Н. И. Лобачевского. - 2017. - № 2. - С. 116–122.

210. Зеленцов А. Б. Границы и структура предмета административного права современной России: дискуссионные вопросы // Административное право и процесс. - 2020. - № 9. - С. 5–20.

211. Зубарев С. М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. - 2017. - № 9. - С. 8–12.

212. Зубарев С. М. Процессуальная природа контроля и надзора // Административное право и процесс. - 2016. - № 2. - С. 10–14.

213. Зырянов С. М. Административно-правовой статус сотрудника контрольно-надзорного органа // Журнал российского права. - 2019. - № 9. - С. 100–110.

214. Зырянов С.М. Разрешительные полномочия федеральных органов исполнительной власти // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 13—21.

215. Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. – 2012. – № 11. – С. 39–48.

216. Зырянов С. М. Проблемы конструирования составов административных правонарушений в статьях Особенной части КоАП РФ // Журнал российского права. - 2020. - № 8. - С. 105–126.

217. Клименко А. В., Минченко О. С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 1. - С. 7–37.

218. Кнутов А.В. Анализ состояния разрешительной системы в Российской Федерации // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2017. - №2. - С.57-82.

219. Кнотов А.В. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в России // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2015. - №1. – С. 104-123.
220. Кузьмин А.Г. Конституционализм, конституционализация, конституционная законность: к вопросу о соотношении категорий // Российский судья. – 2014. – № 9. – С. 18.
221. Минбалеев А.В. Трансформация регулирования цифровых отношений // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. - 2019. - № 12. - С. 31–36.
222. Мицкевич Л. А., Васильева А. Ф. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2017. - № 6. - С. 39–44.
223. Новгородова Я.Ю. Правовое значение государственной регистрации прав на недвижимое имущество // Проблемы Науки. - 2016. - №37. - С.87-89.
224. Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. - 2017. - № 9. - С. 34–46.
225. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система в Российской Федерации: актуальные теоретические и практические вопросы функционирования // Законодательство и экономика. – 2014. – № 2. – С. 5–36.
226. Ноздрачев А.Ф. Административная разрешительная система: происхождение и содержание современного понятия // Журнал российского права. – 2014. – № 5. – С. 37–48; – № 6. – С. 52–64.
227. Панова И.В. Проблемы рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. – 2012. – № 4. – С. 78–108; – № 5. – С. 12–46.
228. Сеницын С. А. Субъективные публичные права: к разработке вопроса о понятии и системе // Адвокат. - 2016. - № 7. - С. 20–37.
229. Сморгочкова Л.Н. Правовой режим обязательных требований как средства административно-правового регулирования экономических отношений // Право и практика. - 2021. - №1. - С. 49-53.

230. Стариков Ю. Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // Административное право и процесс. - 2018. - № 3. - С. 7–23.

231. Субанова Н.В. Законодательство о разрешительной системе в Российской Федерации: состояние, тенденции развития, перспективы // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 54.

232. Субанова Н.В. Разрешительная система – приоритетная сфера противодействия коррупции // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 4. – С. 63–68.

233. Талапина Э. В. Право на информацию в свете теории субъективного публичного права // Сравнительное конституционное обозрение. - 2016. - № 6. - С. 70–83.

234. Талапина Э.В. Эволюция прав человека в цифровую эпоху // Труды Института государства и права РАН. - 2019. - Том 14. - № 3. - С. 122–146.

235. Терещенко Л.К. Понятийный аппарат информационного и телекоммуникационного права: проблемы правоприменения // Журнал российского права. - 2016. - № 10. - С. 101–108.

236. Терещенко Л.К., Тиунов О.И. Информационные посредники в российском праве // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2016. - № 6. - С. 46–51.

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

238. Тихомиров Ю.А. Сравнительное правоведение: развитие концепций и общественной практики // Журнал российского права. - 2006. - № 6. - С. 3 - 15.

239. Тихомиров Ю.А. Влияние цифровизации на компетенцию федеральных органов исполнительной власти // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2018. - N 12. - С. 90 - 94.

240. Устинова Ю.В., Малов А. В. Проблемы формирования критериев эффективности государственного контроля и надзора в сфере связи и инфокоммуникаций // Труды Северо-Кавказского филиала Московского технического университета связи и информатики. – 2014. – № 2. – С. 61–65.

241. Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. – 2012. – № 6. – С. 5–17.

242. Хабриева Т.Я. Коррупция и правопорядок в фокусе современной юридической доктрины // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – № 4. – С. 5–13.

243. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. - 2018. - № 9. - С. 5–16.

244. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. - 2018. - № 1. - С. 85–102.

245. Шмалий О.В. Государственный контроль и надзор в контексте национальной безопасности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. – 2015. – № 3. – С. 226–229.

246. Шохин Д.В. Административная ответственность за несоблюдение требований разрешительной системы в Российской Федерации // Законодательство. – 2012. – № 3. – С. 60.

247. Южаков В. Н., Зырянов С. М. Состояние и перспективы совершенствования досудебного обжалования решений и действий (бездействия) государственных органов и их должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) в Российской Федерации // Право и современные государства. - 2016. - № 2. - С. 19–28.

248. Юрченко Д.А. Актуальные проблемы приобретения права собственности на новые линейные объекты // Имущественные отношения в РФ. - 2015. - №11. - С. 88 - 94.

Диссертации, авторефераты диссертаций

249. Алексеев А.А. Организационно-правовые основы лицензионно-разрешительной деятельности органов внутренних дел в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук. – Саратов 2007.

250. Анисимов Н.Н. Проблемы совершенствования лицензионно-разрешительной деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.

251. Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

252. Гузанов К. А. Правовое регулирование деятельности по оказанию услуг связи: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2018.

253. Журавлев Р.А. Административное разрешение в предпринимательской деятельности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007.

254. Калинина А.С. Правовые основы лицензирования в сфере связи: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.

255. Кожевников О.А. Юридическая ответственность в системе права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тольятти, 2003.

256. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: дис. ... д-ра юрид. наук. – Самара, 2004.

257. Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1994.

258. Рейман Л.Д. Формирование и развитие рынка инфокоммуникационных услуг : автореф. дис. ... д-ра эконом. наук. – СПб., 2004.

259. Субанова Н.В. Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за соблюдением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2013.

260. Чермянинов Д.В. Лицензионно-разрешительная деятельность таможенных органов : дис. ... канд. юрид. наук. – Люберцы, 2003.

261. Шалашов В.И. Лицензионно-разрешительная деятельность органов внутренних дел (милиции): дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997.

262. Ягудина В.М. Юридическая ответственность: система и классификация: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.

Судебная практика

263. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2005 г. № 8-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год: офиц. текст // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст.3199.

264. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 N 2-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» в связи с запросом Думы Корякского автономного округа»: офиц. текст // Собрание законодательства РФ.2006. N 11. ст. 1230.

265. Определение ВАС РФ от 05.04.2013 г. № ВАС-3252/13 по делу № А40-11406/12-119-115 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.05.2020).

266. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 7-П по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации: офиц. текст // Собрание законодательства РФ. – 2004. - N 15. - ст. 1519.

267. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10 декабря 2012 г. № 09АП-35322/2012 по делу № А40-68458/12-21-655.

268. Определение Верховного Суда РФ от 19.06.2012 г. № АПЛ12-300 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 19.03.2012 г. : офиц. текст // Бюллетень Верховного Суда РФ. – № 11. – Ноябрь. – 2012.

269. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации N 2 (2020) утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22.07.2020 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.05.2020).

270. Определение Верховного Суда РФ от 12.12.2013 N АПЛ13-538 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.05.2020).

271. Постановление ВАС РФ № 1160/13 от 24.09.2013: офиц. текст // Вестник ВАС РФ. – 2014. - N 3.

272. Определение Верховного Суда РФ от 12.11.2018 N 308-ЭС18-17757 по делу N А63-8615/2014 // Документ не опубликован. Справочно-правовая система «Консультант-плюс» (дата обращения: 30.05.2020).

273. Решение Арбитражного суда Сахалинской области от 7 сентября 2017 г. по делу № А59-4908/2016 // Документ не опубликован. Справочно-правовая система «Консультант-плюс» (дата обращения: 30.05.2020) .

274. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.05.2010 г. №17АП-4636/2010-АК по делу №А50-1749/2010 // Документ не опубликован. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». (Дата обращения: 18.01.2021).

275. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 24.02.2015 г. №09АП-2312/2015 по делу №А40-157669/14 // Документ не опубликован. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс». (Дата обращения: 18.01.2021).