Государственное регулирование и дерегулирование в сфере связи

ТЕРЕЩЕНКО Людмила Константиновна, заместитель заведующего отделом административного законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: adm1@izak.ru

На разных этапах развития экономических отношений имеет место различное соотношение государственного регулирования и дерегулирования, в частности в сфере связи.

Цель исследования — определить существующие тенденции в использовании государством правового регулирования и дерегулирования сферы связи, для чего были изучены возможные направления дерегулирования указанной отрасли, выявлены сферы, где правовое регулирование усилилось, а где могло бы применяться как государственное регулирование, так и саморегулирование. Автором затронуты также вопросы о пробелах в праве, поскольку в условиях постоянного совершенствования технической и технологической сторон сферы связи возникают общественные отношения, не включенные в правовое поле, но не относящиеся к дерегулируемым.

Методологическую основу статьи составляет совокупность методов научного познания. Применены общенаучные и частнонаучные методы исследования, в частности формально-юридический, технико-юридический.

Вывод: основной объем регулирования в сфере связи выполняет государство, тенденцию к дерегулированию можно усмотреть только по вопросам ценообразования. Вместе с тем существуют важные для государства и бизнеса направления, по которым должны прилагаться совместные усилия, в частности это вопросы безопасности. Здесь государство осуществляет правовое регулирование, оставляя субъектам возможность выбора наиболее оптимальных средств защиты, определения собственных требований и политики безопасности и др. К сфере совместных усилий государства и операторов связи, осуществляемых не только правовыми средствами, но и в рамках собственных инициатив, можно отнести борьбу с детской порнографией, инициативы по формированию «безопасного Интернета» и др.

Ключевые слова: сфера связи, телекоммуникации, государственное регулирование, саморегулирование, дерегулирование, оператор связи.

Для цитирования: Терещенко Л. К. Государственное регулирование и дерегулирование в сфере связи // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 98—108. DOI: 10.12737/jrl.2019.10.8

Regulation and Deregulation of Communications by State

L. K. TERESHCHENKO, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Moscow 117218, Russian Federation
E-mail: adm1@izak.ru

At different stages in the development of economic relations, there is a different relationship between state regulation and deregulation in various spheres, which depends on a number of reasons. The regulation of such a complex industry as communications should meet modern requirements. At present, when the task is set of creating new, digital economy, eliminating unnecessary administrative barriers, the issues of correlation of state regulation and deregulation, including those in the communications

sector, are particularly important. The article is devoted to the analysis of regulation's state in the communications field, identification of areas that can be removed from the regulation in which mechanisms of self-regulation and deregulation can be used.

The aim of the study is to identify existing trends in the use of regulation and deregulation of the communications sector by the state. For this the possible direction of deregulating the communications sector is studied, areas in which regulation has been strengthened and areas in which both government regulation and self-regulation can be applicable are identified. Since the communication sphere is in constant development, the technical and technological aspects of this industry are constantly being improved, the social relations arise that are not included in the legal field, while not related to the deregulated ones also. The article also touches on the gaps in the law.

The methodological basis of the article is a set of methods of scientific knowledge. General scientific and private scientific research methods are applied, in particular formal legal, technical legal ones.

The conclusion: the main volume of regulation in the field of communications lies with the state and the tendency to deregulation can be seen only on issues of pricing. At the same time, there are important areas for both the state and business, along which joint efforts should be made. First of all, these are security issues. Here the state exercises regulation, providing for entities the possibility to choose the most optimal means of protection, defining their own security requirements, forming their own security policies, etc. The sphere of joint efforts of the state and telecom operators, carried out not only by legal means, but also as part of their own initiatives, include the fight against child pornography, initiatives to create a "safe Internet", etc.

Keywords: communication sphere, telecommunications, state regulation, self-regulation, deregulation, telecom operator.

For citation: Tereshchenko L. K. Regulation and Deregulation of Communications by State. *Zhurnal rossijskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2019, no. 10, pp. 98—108. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2019.10.8

На разных этапах развития экономических отношений мы наблюдаем различное соотношение государственного регулирования и дерегулирования в тех или иных сферах, что зависит от ряда причин. Отказ от правового регулирования может быть обусловлен различными факторами. Это могут быть общественные отношения, которые: государство не считает нужным регулировать; неэффективно регулировать правом; невозможно регулировать правом.

Границы между этими группами подвижны и по мере развития тех или иных общественных отношений меняются. При этом одними из основных критериев выбора модели воздействия на общественные отношения являются эффективность (неэффективность) правового регулирования и отсутствие социальной необходимости жесткого регулирования.

В современном обществе используются различные регуляторы общественных отношений, при этом право лишь один из регуляторов.

Как отмечается в литературе, современный этап в развитии экономики подавляющего большинства развитых стран характеризуется все большим сокращением доли государства в экономике, осуществляемым посредством приватизации, либерализации и дерегулирования¹. Однако дерегулирование не означает отсутствие регулирования — просто место права как регулятора занимают другие регуляторы общественных отношений.

К одному из видов дерегулирования часто относят и саморегулирование.

Основополагающим законодательным актом, регламентирующим правовой статус саморегулируемых организаций (СРО) в России, является

¹ См.: Маркварт Э., Курбанов Б. Не так, как все: применение законодательства о банкротстве к публично-правовым образованиям и публичным юридическим лицам (на примере Германии и России) // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 6. С. 61—78.

Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», который определяет основные требования к СРО, что создает правовую основу для формирования таких организаций.

Для целей настоящей статьи интерес представляет понятие саморегулирования, данное в ст. 2 указанного Закона. Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности и содержанием которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением требований указанных стандартов и правил. Как видим, регулирование не исчезает, но правовые нормы заменены стандартами и правилами, установленными субъектами в определенной сфере. При этом стандарты и правила обязательны для выполнения всеми членами саморегулируемой организации. С этой точки зрения неверно было бы говорить об отсутствии регулирования, о дерегулировании как таковом: регулирование переходит на другой уровень, выполнение установленных правил и стандартов является обязательным условием членства в саморегулируемой организации. Не исчезает и контроль, но его также в основном осуществляет не государство, а саморегулируемая организация, в ряде случаев более эффективно, чем государственные органы.

Ю. А. Тихомиров рассматривает саморегулирование как систему управления общественными делами, построенную на основе самоорганизации и самодеятельности². Однако следует уточнить, что в основе самоорганизации и самодеятельности лежит разрешительный режим, установленный государством исходя из публичного ин-

тереса. Если участники рынка не могут самостоятельно обеспечить достижение баланса интересов в конкретной сфере, то государство должно взять на себя решение возникающих проблем, определив наиболее оптимальные способы и методы воздействия.

Саморегулирование в полном смысле этого направления в сфере связи не существует, хотя есть отдельные вопросы, которые операторы связи пытаются решить совместными усилиями. Что касается дерегулирования, то эта задача ставилась достаточно давно, но широкого развития также не получила.

Дерегулирование рассматривается как одно из главных направлений преодоления административных барьеров. «Оно не означает отказа от регулирования как такового, но вводит его в рамки тех минимальных ограничений, которые необходимы для обеспечения защиты государства и общества, территориальных и профессиональных сообществ, физических и юридических лиц»³. При этом в результате дерегулирования обеспечивается большая гибкость и приспособляемость к обновляющимся общественным отношениям.

Вместе с тем практика показывает, что к дерегулированию зачастую относят меры, имеющие другой характер и направленность. Так, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р, было установлено, что в целях дерегулирования отрасли связи необходимо принять следующие меры:

перейти от прямого регулирования тарифов к установлению контроля за обоснованностью ценообразования в сфере связи с учетом

² См.: Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. М., 1994. С. 193—213.

³ Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. 320 с.

требований законодательства Российской Федерации;

ликвидировать перекрестное субсидирование в отрасли;

развивать рыночные механизмы и повысить прозрачность распределения радиочастотного спектра;

совершенствовать механизмы выделения ресурсов нумерации, предусмотрев переход от единовременных платежей за получение ресурса нумерации к регулярным платежам с дифференциацией в зависимости от степени задействованности ресурса;

повысить эффективность и снизить обременительность процедур контроля и надзора в сфере связи в отношении хозяйствующих субъектов.

По сути, только меры по переходу от прямого регулирования цен и тарифов к контролю за обоснованностью ценообразования в сфере связи можно рассматривать как дерегулирование. Отказ от прямого регулирования цен и тарифов — одно из главных направлений дерегулирования. Оно осуществляется и показывает эффективность в конкурентных сегментах рынка. Соответственно, в сфере связи отказ от прямого регулирования цен и тарифов целесообразен только при наличии конкуренции.

Представляется целесообразным по этому вопросу привести позицию ФАС России, изложенную им в решении от 31 марта 2017 г. по делу № 1-10-141/00-03-16: «Дерегулирование нужно, но только там, где действительно созданы условия не для псевдо, а для нормальной рыночной конкуренции. Поэтому подходить к этому вопросу нужно избирательно и точно».

В рамках указанного подхода ФАС России утверждает предельные максимальные уровни тарифов на услуги связи, в пределах которых оператор связи свободен определять конкретные размеры тарифов. Так, приказом ФАС России от 19 февраля 2019 г. № 192/19 утверждены пре-

дельные максимальные уровни тарифов на услуги, оказываемые ПАО «Таттелеком» на территории Республики Татарстан, в частности на услуги местной телефонной связи, услугу по предоставлению внутризонового телефонного соединения абоненту (пользователю) сети фиксированной телефонной связи для передачи голосовой информации, факсимильных сообщений и данных, услугу по передаче внутренней телеграммы.

Аналогичные решения приняты в отношении ПАО «МГТС» на территории г. Москвы, ПАО «Башинформсвязь» на территории Республики Башкортостан⁴.

Установление максимальных уровней тарифов распространяется и на услугу по доставке цифровых сигналов общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов до радиоэлектронных средств, предназначенных для передачи сигнала в эфир⁵.

Такая мера, как ликвидация перекрестного субсидирования в отрасли, направлена на эффективность финансирования, но никак не влияет на процесс дерегулирования. Развитие рыночных механизмов и повышение прозрачности распределения радиочастотного спектра также может быть отнесено к сфере дерегулирования лишь отчасти, поскольку согласно ст. 22 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» регулирование использования радиочастотного спектра является исключительно

⁴ См. приказ ФАС России от 25 декабря 2018 г. № 1842/18.

⁵ См. приказ ФАС России от 12 декабря 2018 г. № 1540/18 «Об утверждении предельных максимальных уровней тарифов на услугу по доставке цифровых сигналов общероссийских обязательных общедоступных телеканалов и радиоканалов до радиоэлектронных средств, предназначенных для передачи сигнала в эфир, предоставляемую ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть»».

ным правом государства. Возможно включение рыночных механизмов на различных этапах распределения и использования радиочастотного спектра, но эти рыночные механизмы действуют в рамках правового поля и не исключают государственного регулирования.

Определение механизмов выделения ресурсов нумерации, включая их совершенствование, также не предполагает дерегулирования, более того, ограниченность ресурса требует правового регулирования, контроля государства, что не исключает возможности включения рыночных механизмов в рамках правового регулирования.

Повышение эффективности и снижение обременительности процедур контроля и надзора в отношении хозяйствующих субъектов — это общая тенденция, политика, проводимая государством, но не исключаящая правового регулирования.

Отметим, что относительно понятия «дерегулирование» нет единой точки зрения. Так, ряд исследователей полагают, что этим понятием не должны охватываться процессы отстранения государства от рынка: дерегулирование — это тоже инструмент государственного регулирования экономики, который можно отнести к методам прямого воздействия⁶.

Следует согласиться с А. В. Деминим, что «дерегулирование, как правило, означает отказ от императивных методов в пользу альтернативного расширения автономии частных лиц за счет полномочий субъектов-регуляторов»⁷. Соответственно, дерегулирование можно рассматривать как в широ-

ком смысле, когда изменения законодательства направлены на расширение прав и самостоятельности субъектов экономической деятельности, на переход к «мягкому» регулированию, так и в узком, когда правовое регулирование заменяется изъятием тех или иных отношений из правового поля, заменяя правовой регулятор иными социальными регуляторами.

Дерегулирование является общей тенденцией для большинства стран, поскольку рассматривается в качестве одной из основных мер, направленных на поддержание инновационной экономики. Однако далеко не всегда дерегулирование рассматривается как исключительно положительное явление. Ряд исследователей указывают на негативные последствия дерегулирования в виде возрастания неопределенности в обществе при отсутствии прозрачных рычагов воздействия со стороны государства⁸.

Продолжая эту мысль, другие авторы применительно к результатам глобализации отмечают, что «при навязывании всему миру максимальной открытости экономики, децентрализации и дерегулирования в ведущих капиталистических государствах фактически выстраивается централизованный и суверенно регулируемый рыночный механизм, интересы которого обеспечиваются и защищаются мощным государственным аппаратом, кредитно-финансовыми инструментами, информационной и военной инфраструктурой»⁹.

Существует еще более жесткая позиция по вопросу о дерегулировании, согласно которой дерегулирование не предоставляет возможностей для развития новых технологий, но главное, в периферийных странах дерегулирование умень-

⁶ См.: Правовое регулирование экономических отношений. Несостоятельность (банкротство) / под ред. Е. П. Губина, С. А. Карелиной. М., 2018. 256 с.

⁷ Диспозитивность и налогообложение: комментарий законодательства и практики налогового администрирования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2017.

⁸ См.: Бауман З. Индивидуализированное общество. М., 2005. С. 27, 53—54.

⁹ Красинский В. В. Защита государственного суверенитета: монография. М., 2017. 608 с.

шает возможности правительств осуществлять контроль за экономическим развитием своих стран. Во многих случаях глобализация привела к дерегулированию или повышению гибкости рынков рабочей силы, что на практике означало изменение или отмену законов о труде, препятствующих увольнению рабочих, снижение заработной платы, внесение изменений в системы социального обеспечения и т. д.¹⁰

В борьбе за иностранные инвестиции активно используется дерегулирование, устраняющее максимум ограничений для того или иного вида деятельности прежде всего в трудовой сфере, обеспечивая инвесторов дешевой рабочей силой. Однако сейчас наметилась новая тенденция — роботизация, при которой дешевизна рабочей силы уже не будет привлекательным, стимулирующим фактором для инвесторов.

Представляется, что в любом случае меры по сокращению правового регулирования, проведению дерегулирования должны быть не менее оправданы и обоснованы, чем ужесточение правового регулирования.

Снижение правового регулирования предполагает развитие конкуренции, в связи с чем интерес представляют положения Указа Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», которым утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг. В области телекоммуникаций обозначены такие направления, как обеспечение формирования инновационных инфраструктур на принципах установления недискриминационных требований для участников рынков вне зависимости от технологий, используемых при оказании услуг в сфере связи; обеспечение не ме-

нее чем в 80% городов с численностью более 20 тыс. человек наличия не менее трех операторов, предоставляющих услуги связи для целей передачи сигнала; устранение необоснованной разницы в тарифах на услуги сотовой связи при поездках по Российской Федерации (роуминг). Указанные векторы направлены прежде всего на устранение монополии на рынке услуг связи, на создание условий для конкурентных начал правовыми способами. Как видим, и в этом документе речь не идет о дерегулировании отрасли связи.

Вместе с тем отметим, что быстрый рост инфраструктурных отраслей, прежде всего телекоммуникационной, использование новых технологий способствуют устранению монополии на рынке услуг связи, в частности снижают такую затратную составляющую, как прокладка сетей (в ряде стран отказались от прокладки оптоволоконных линий и перешли на спутниковую связь), тогда как в Российской Федерации с ее территориальной протяженностью по-прежнему стоит задача прокладки новых линий связи. Демонополизация отрасли связи, обусловленная техническим прогрессом, должна ослабить и жесткость государственного регулирования.

Принятая в 2017 г. Программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹¹ содержала большое количество указаний на необходимость снятия барьеров, в том числе в сфере телекоммуникаций, которые понимались исключительно широко, но среди них не ставились вопросы дерегулирования. Пришедшая ей на смену Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹² в качестве одного из

¹¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р. Утратила силу с 11 февраля 2019 г.

¹² Утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

¹⁰ См.: Ковалев А. А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. М., 2013. 591 с.

основных направлений определила нормативное регулирование цифровой среды, нацеленное на снятие первоочередных барьеров, препятствующих развитию цифровой экономики, в частности, в таких сферах, как телекоммуникации.

Планируется также урегулировать сквозные для различных отраслей законодательства вопросы, связанные с идентификацией субъектов правоотношений, электронным документооборотом, сбором, хранением и обработкой данных, в том числе персональных. Как следует из Программы, по мере решения первоочередных отраслевых задач и общесистемных вопросов формирования единой цифровой среды доверия набор мероприятий будет расширяться, в том числе применительно к другим сферам правоотношений и отраслям законодательства.

Как видим, и в этом документе прямо не предусмотрено дерегулирование отношений, в том числе в сфере связи. Напротив, речь идет о правовом регулировании. Вместе с тем дерегулирование тех или иных блоков общественных отношений может происходить по воле государства, выраженной в нормативном правовом акте, т. е. в результате правового регулирования.

Снижение степени государственного регулирования тесным образом связано с сокращением доли естественных монополий в той или иной сфере. В Федеральном законе от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» перечислены сферы естественной монополии, к которым отнесены в том числе услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи. По мере изменения технологий, появления новых технологий монополия может утратить статус естественной, что мы можем наблюдать в сфере связи при появлении альтернативных решений, новых видов связи, новых услуг связи, которые возможно исполь-

зовать в публичных интересах. Соответственно, меняется и степень жесткости воздействия государства на эту сферу. При этом принципиальным моментом является наличие публичного интереса или его отсутствие.

Основным механизмом регулирования сфер естественных монополий является тарифное регулирование. Исключение не составляет и сфера связи. Дерегулирование в данном направлении повышает гибкость и устойчивость российской экономики, способствует формированию рыночных (конкурентных) цен на услуги связи. Указ Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», которым утвержден Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018—2020 гг., в качестве одного из направлений предусматривает корректировку законодательства Российской Федерации в целях устранения необоснованной разницы в тарифах на услуги подвижной радиотелефонной связи в поездках по России при нахождении в сети того же оператора связи.

Эта задача уже реализуется: Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 527-ФЗ «О внесении изменений в статьи 46 и 54 Федерального закона “О связи”» установлено, что оператор подвижной радиотелефонной связи в своей сети связи должен устанавливать одинаковые условия оказания услуг подвижной радиотелефонной связи каждому абоненту на одинаковых условиях независимо от того, в каком субъекте РФ он находится. Также операторы связи не смогут устанавливать плату за входящий звонок из другого российского региона.

Отчетливой тенденцией является изменение структуры и объемов телекоммуникационного рынка. Так, еще в 2011 г. Правительством России отмечалось, что в сегменте услуг связи по передаче данных

для целей передачи голосовой информации продолжают процессы замещения традиционных услуг связи мобильными технологиями одновременно с расширением рынка услугами на базе средств сети Интернет. В сегменте местной и внутризоновой телефонной связи основным замещающим продуктом является подвижная радиотелефонная связь, а в сегменте международной и междугородной телефонной связи замещающим продуктом является интернет-телефония¹³. Действие принятых указанных выше норм еще более усилит указанную тенденцию. Как следствие, существенное понижение потребности в тех или иных видах услуг связи может способствовать снижению жесткости их правового регулирования.

Принятые новеллы, безусловно, направлены на защиту прав потребителей услуг связи, однако ни в коей мере их не следует рассматривать как имеющие отношение к дерегулированию сферы связи. Напротив, только благодаря воле государства по изменению сложившейся ситуации, выгодной исключительно операторам связи, стало возможным устранение неравенства условий оказания услуг путем корректировки действующего законодательства. Рыночные механизмы в данной ситуации не срабатывали, все операторы связи использовали возможность получения дополнительных доходов. Международная практика также в расчет не принималась. Изменить ситуацию могло только направленное государственное воздействие путем правового регулирования.

В ряде случаев обязанность изменения существующего правового регулирования может быть осно-

вана на признании Конституционным Судом РФ определенных норм неконституционными. В таком случае возможно только государственное регулирование, которое, по сути, является обязанностью законодателя.

Наглядным примером в рассматриваемой сфере является постановление КС РФ от 28 февраля 2006 г. № 2-П, которым были признаны неконституционными положения п. 2 и 3 ст. 59 и ст. 60 Федерального закона «О связи». Речь идет об обязанности операторов сети связи общего пользования осуществлять отчисления в резерв универсального обслуживания в целях обеспечения возмещения операторам универсального обслуживания убытков.

В настоящее время этот вопрос находится в стадии решения: предполагается отчисления в резерв универсального обслуживания заменить на налог на операторов сети связи общего пользования¹⁴. Размер отчислений не изменяется, но принципиально меняется характер платежей: ранее это был неналоговый платеж, теперь — налог, введенный государством, на его регулирование будут распространять действие общие положения Налогового кодекса РФ, который дополняется нормами, регламентирующими правила исчисления и сроки оплаты, а уплату налога обеспечивает принудительная сила государства. Этот вопрос также решается исключительно путем государственного регулирования, хотя теоретически здесь могло бы быть использовано и саморегулирование, но для этого должен существовать субъект (саморегулируемая организация), который взял бы на себя регулирование рассматриваемых общественных отношений и контроль за исполнением установленных обязанностей всеми членами саморегу-

¹³ См. распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2011 г. № 1540-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года».

¹⁴ URL: <https://technologicus.ru/novyyj-nalog-na-operatorov-svyazi.html>.

лируемой организации, однако пока условия для этого, очевидно, отсутствуют.

Обратим внимание еще на один аспект: отсутствие правового регулирования тех или иных общественных отношений не обязательно означает дерегулирование. Это может быть пробел в правовом регулировании, который при определенных обстоятельствах и выявленных проблемах в правоприменении подлежит устранению. Подобные отношения могут регулироваться неправовыми регуляторами. Здесь интерес представляет позиция Л. А. Морозовой в отношении мнимых пробелов, которые она рассматривает как преднамеренное молчание законодателя, т. е. когда он сознательно оставляет вопрос открытым, предлагая передать его решение на усмотрение правоприменителя, или когда законодатель сознательно выводит данные общественные отношения за сферу правового регулирования¹⁵. Такой подход, разделяющий пробелы на мнимые и реальные, нуждается в некотором уточнении. Реальные пробелы могут возникнуть одновременно с принятием или спустя какое-то время после принятия нормативного правового акта. Например, развитие технологий приводит к появлению новых отношений, которые в отсутствие их правовой регламентации влекут появление пробелов в праве.

При разграничении дерегулирования и пробела в праве представляется целесообразным руководствоваться определением пробела в праве, данным В. С. Нерсисянцем: это отсутствие такой нормы права, которая по смыслу действующего права и характеру регулируемых им общественных отношений необходима для регулирования данных конкретных фактических обстоятельств (фактических отношений), находящихся в сфере сложившейся

правовой регуляции¹⁶. Пробел, по сути, вряд ли может возникнуть сознательно и целенаправленно, пренебрегая необходимостью правового регулирования. В ином случае это будет дерегулирование, допускающее отсутствие определенных правовых норм.

В юридической литературе высказывается мнение, что делегирование государственно-властных полномочий также можно рассматривать как дерегулирование¹⁷. Однако, как справедливо отмечает автор, при дерегулировании происходит отказ от государственного регулирования, когда появившуюся нишу в управлении могут занять частные организации. Что касается делегирования, то, на наш взгляд, государство в этом случае не устраняется, оно контролирует исполнение переданных полномочий, при необходимости корректируя неудачное решение вплоть до отмены делегирования.

В рамках рассматриваемой темы принципиальным является вопрос о соотношении государственного регулирования и дерегулирования в сфере связи. Как было показано, в настоящее время сфера связи практически полностью находится под государственным регулированием, главное направление применяемого дерегулирования — это цены и тарифы на услуги связи. Поставлена задача поэтапного прекращения государственного тарифного регулирования в конкурентных сферах деятельности, причем этот процесс должен происходить на основе анализа последствий прекращения государственного регулирования в отношении отдельных

¹⁶ См.: Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. М., 2001. С. 489.

¹⁷ См.: Романовская О. Н. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2. С. 143—154.

¹⁵ См.: Морозова Л. А. Теория государства и права. М., 2002. 288 с.

субъектов естественных монополий¹⁸. Иными словами, должен быть проведен правовой эксперимент, по результатам которого может быть принято решение о целесообразности прекращения государственного тарифного регулирования. Формирование инфраструктуры, доступной для широкого круга участников рынка в сфере связи, также создает условия для развития конкуренции и, как следствие, смягчения или прекращения государственного тарифного регулирования.

Положительно на развитие рынка влияет наличие альтернативных услуг связи, что, однако, не сказывается на степени государственного регулирования тех услуг связи, которые уже вошли в правовое поле. Но сфера связи, телекоммуникаций стремительно развивается, появляются новые виды связи, новые услуги связи. И в этом случае в течение определенного времени новые услуги связи не имеют правового регулирования, аналогичного традиционным услугам связи. Это не означает, что правовое регулирование отсутствует: применительно к этим отношениям действуют нормы Гражданского кодекса РФ. Как один из вариантов дальнейшего развития правового регулирования услуг связи видится возможность более широкого охвата Кодексом существующих услуг связи.

Услуги связи трудно отделить от телекоммуникационных услуг, к которым относятся и услуги по предоставлению доступа к сети Интернет. Применительно к этому блоку отношений можно твердо сказать, что

сфера государственного воздействия неуклонно расширяется. Во многом это связано с борьбой государства с незаконным или вредным контентом, терроризмом, информационной безопасностью, но во всех случаях затрагиваются интересы операторов связи, на которых возлагаются дополнительные обязанности. Так, с 5 мая 2019 г. вступило в силу постановление Правительства РФ о правилах идентификации пользователей мессенджеров, принятое в связи с изменениями Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в соответствии с которыми организатор сервиса обмена мгновенными сообщениями обязан передавать электронные сообщения только идентифицированных пользователей. Запрос оператору связи для уточнения данных пользователя направляет администрация мессенджера. Дополнительные обязанности оператора связи вытекают также из требований по локализации персональных данных, по хранению данных о соединениях, по защите прав правообладателей и т. д. Уточнение правового статуса операторов связи, в том числе возложение на них дополнительных обязанностей, возможно только путем правового регулирования.

Подводя итог, следует признать, что основной объем регуляции в сфере связи лежит на государстве, тенденцию к дерегулированию можно усмотреть только по вопросам ценообразования. Вместе с тем есть направления, имеющие важность как для государства, так и для бизнеса, по которым должны прилагаться совместные усилия. В первую очередь, это вопросы безопасности. Здесь государство осуществляет правовое регулирование, оставляя возможность для субъектов в выборе наиболее оптимальных средств защиты, определение собственных требований безопасности, формирование собственной политики без-

¹⁸ См. приказ ФАС России от 12 марта 2018 г. № 279/18 «Об утверждении Плана мероприятий ФАС России по реализации Национального плана развития конкуренции в Российской Федерации на 2018 — 2020 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»».

опасности и др. К сфере совместных усилий государства и операторов связи, осуществляемых не только правовыми средствами, но и в рам-

ках собственных инициатив, можно отнести борьбу с детской порнографией, инициативы по формированию «безопасного Интернета» и др.

Библиографический список

Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011.

Бауман З. Индивидуализированное общество. М., 2005.

Диспозитивность и налогообложение: комментарий законодательства и практики налогового администрирования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс». 2017.

Ковалев А. А. Международная защита прав человека: учеб. пособие. М., 2013. 591 с.

Красинский В. В. Защита государственного суверенитета: монография. М., 2017. 608 с.

Маркварт Э., Курбанов Б. Не такие, как все: применение законодательства о банкротстве к публично-правовым образованиям и публичным юридическим лицам (на примере Германии и России) // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 6.

Морозова Л. А. Теория государства и права. М., 2002. 288 с.

Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства: учебник для вузов. М., 2001.

Правовое регулирование экономических отношений. Несостоятельность (банкротство) / под ред. Е. П. Губина, С. А. Карелиной. М., 2018. 256 с.

Романовская О. Н. Делегирование государственно-властных полномочий в системе публично-правового регулирования // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. № 2.

Тихомиров Ю. А. Управление делами общества. М., 1994.

References

Administrative procedures and control in the light of european experience. Ed. by T. Y. Khabrieva, Zh. Marku. Moscow, 2011. 320 p. (In Russ.)

Bauman Z. Individualizirovannoe obshchestvo. Moscow, 2005.

Dispozitivnost i nalogooblozhenie: kommentariy zakonodatelstva i praktiki nalogovogo administrirovaniya. Access from SPS "Consultant Plus". 2017.

Kovalev A. A. Mezhdunarodnaya zashchita prav cheloveka. Moscow, 2013. 591 p.

Krasinskiy V. V. Zashchita gosudarstvennogo suvereniteta. Moscow, 2017. 608 p.

Markvart E., Kurbanov B. Ne takie, kak vse: primeneniye zakonodatelstva o bankrotstve k publichno-pravovym obrazovaniyam i publichnym yuridicheskim litsam (na primere Germanii i Rossii). *Imushchestvennyye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii*, 2018, no. 6.

Morozova L. A. Teoriya gosudarstva i prava. Moscow, 2002. 288 p.

Nersesyants V. S. Obshchaya teoriya prava i gosudarstva. Moscow, 2001.

Pravovoe regulirovaniye ekonomicheskikh otnosheniy. Nesostoyatelnost (bankrotstvo). Ed. by E. P. Gubin, S. A. Karelina. Moscow, 2018. 256 p.

Romanovskaya O. V. Delegation of State Authoritative Powers in the Public Regulation System. *Vestnik Permskogo Universiteta. Juridicheskie Nauki = Perm University Herald, Juridical Sciences*, 2017, iss. 36, pp. 143—154. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2017-36-143-154.

Tikhomirov Yu. A. Upravleniye delami obshchestva. Moscow, 1994.