

# ДЕМОНОПОЛИЗАЦИЯ В СФЕРЕ ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ПОЧТОВОЙ И ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ СВЯЗИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПО СВЯЗИ  
ПРИ КОМИТЕТЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ,  
ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ  
ПО БЮДЖЕТУ И ФИНАНСОВЫМ РЫНКАМ  
Вячеслав Александрович Новиков

## Малое и среднее предпринимательство в условиях рыночной экономики

Модернизация экономики и общества в целом на сегодняшнем этапе формирования информационного общества в Российской Федерации происходит в основном за счет развития и внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), а связь, как их основа, является одной из самых востребованных обществом услуг. Ее развитие определяется в первую очередь уровнем конкуренции на рынке услуг электрической и почтовой связи, что невозможно без повышения конкурентоспособности малых и средних предприятий, государственной защиты их от дискриминации со стороны монополиста. Повышение конкуренции одновременно является мощнейшей антикоррупционной программой. Более того, без активного развития малого и среднего бизнеса задачи по модернизации нашей экономики, по повышению занятости населения и формированию среднего класса нам практически не решить. Это неоднократно подчеркивали и Президент Российской Федерации, и Председатель Правительства Российской Федерации. Так устроен бизнес, что именно малое и среднее предпринимательство двигает, развивает отрасль, малые и средние предприятия создают и внедряют новые прорывные технологии. Крупный же бизнес, в частности государственные корпорации, извлекает прибыль из их массовой эксплуатации. Ни одна корпорация за последние 20–30 лет ничего прорывного у нас не предложила. Не является исключением из этого правила роль малого и среднего бизнеса в инновационном развитии сферы

услуг общедоступной электрической и почтовой связи. Перспективы развития малых инновационных предприятий сферы связи в рамках формирования национальной инновационной системы определяются в первую очередь их внедренческим потенциалом.

На федеральном уровне принят целый ряд законов, направленных на снижение административного давления, ослабление налогового бремени, облегчение доступа малых и средних предприятий к объектам недвижимости. Принят базовый Федеральный закон от 24 июля 2007 года №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», и на его основе построены региональные законодательные базы. Этому способствовал и Федеральный закон от 22 июля 2008 года №159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон от 2 августа 2009 года №217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» также должен сыграть важную роль в развитии малых инновационных предприятий, в реализации интеллектуального потенциала наших ученых, образовательных учреждений. Федеральный закон от 28 декабря 2009 года №381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» призван защитить малый бизнес от монополизма крупных торговых сетей и помогать в сбыте продукции малых предприятий. Внедренческие особые экономические зоны с их значительными преференциями и льготами для бизнеса в первую очередь ориентированы на малые и средние предприятия. Изменения и дополнения к Федеральному закону от 26 июля 2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции», вносимые в последнее время с целью существенного ужесточения ответственности за злоупотребление монопольным положением на рынке, также направлены в первую очередь на защиту малых и средних предприятий бизнеса. Большие надежды связаны с Федеральным законом от 7 мая 2013 года №78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации», который определяет основные принципы деятельности, основные задачи и компетенцию Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Уполномоченный при Президенте Российской Федерации и его рабочий аппарат с 1 января 2014 года будут являться государственным органом, обеспечивающим гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, местного самоуправления и должностными лицами.

## Проблемы малого и среднего предпринимательства в сфере связи

Однако настоящего прорыва в развитии малых и средних предприятий бизнеса мы не увидели. По-прежнему остро стоят проблемы административного давления. Малые предприятия всё еще страдают от несовершенства налогового законодательства. Большое развитие получила электронная торговля в сфере государственных закупок и заказов, однако их доля здесь крайне мала. И доля малых предприятий инновационного предпринимательства остается на очень низком уровне. По разным оценкам, она варьирует всего лишь от 1,5 до 3%. Вероятно, его развитие тормозится и отсутствием в федеральном законодательстве самих понятий «инновация» и «инновационная деятельность», определения того, какие именно малые и средние предприятия следует относить к категории инновационных.

В условиях мирового экономического кризиса серьезно обострилась проблема доступа малых предприятий к финансовым ресурсам. Крайне острой для них остается проблема приватизации арендуемых объектов недвижимости. Проведенная Генеральной прокуратурой Российской Федерации проверка выявила многочисленные нарушения в исполнении упомянутого закона



№159-ФЗ, определяющего систему льготного выкупа малыми предприятиями бизнеса арендуемых помещений. В области налогового стимулирования малых и средних предприятий бизнеса действенными мерами являются снижение ставки налога на добавленную стоимость и введение налоговых каникул для малых инновационных предприятий на период их становления.

Перечисленные проблемы малых и средних предприятий характерны и для сферы оказания услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи. Однако их сетевой характер и сфера деятельности естественных монополий привносят сюда и много специфического, обостряя проблему недискриминационного доступа к инфраструктуре и ресурсам, в том числе к радиочастотному спектру (РЧС), жизненно необходимым для осуществления деятельности малых предприятий. Совершенно ясно, что просто декларирования поддержки развития малых и средних предприятий бизнеса здесь недостаточно. Нужны конкретные шаги со стороны государства, в том числе и со стороны законодателей.

Совет Федерации еще в 2006 году провел круглый стол на тему «Проблемы демополизации отрасли связи». Уже тогда участники встречи пришли к выводу, что развитие средств и технологий связи выводит услуги общедоступной электрической связи из сферы естественной монополии. По результатам работы круглого стола Правительству Российской Федерации было рекомендовано в ближайшее время рассмотреть вопрос о демополизации сферы оказания услуг общедоступной электрической связи, а Министерству информационных технологий и связи Российской Федерации – до конца года представить в Правительство Российской Федерации предложения по демополизации сферы оказания услуг общедоступной электросвязи. При этом с целью поэтапного исключения услуг общедоступной электрической связи из сферы естественных монополий их следовало дополнить разработкой положений о локальных естественных монополиях в области связи с юридически точным их определением. Кроме того, необходимо было подготовить предложения по созданию условий для недискриминационного доступа (НДД) операторов связи к инфраструктуре связи. Однако этого сделано не было. И главной причиной торможения законодательного исключения услуг общедоступной электрической связи из сферы естественных монополий явилась массовая дискриминация монополистами в области электросвязи местных операторов связи, так называемых альтернативных операторов (в основном малые предприятия). Монополисты, навязывая альтернативным операторам дискриминационные условия их присоединения к сети связи общего пользования, нарушали единство данной сети связи, что противоречит положениям действующего Федерального закона «О связи».

Была выявлена и проблема транзитных узлов (прямая зависимость величины оплаты трафика от количества транзитных узлов на линии связи), которая ведет отрасль к регрессу. Естественно, у монополиста таких узлов больше. И это один из самых больших вопросов для малого и среднего предпринимательства в электросвязи. Каждый месяц операторы связи малых предприятий бизнеса, получая за завершение вызовов от монополиста по 12–16 копеек, ему платят в среднем по 30–40 копеек.

Очень долго не решается проблема сети связи общего пользования, связанная с запретом на прямое соединение операторов местной электросвязи разных, в том числе соседних, муниципальных образований. Все соединения между такими операторами, в том числе и в случае междугородной связи (через ОАО «Ростелеком»), должны производиться через зонового оператора связи, то есть через того же монополиста. Это значительно повышает стоимость соединения. И вопросы: почему этот запрет был введен? кто в нем заинтересован? – чисто риторические. Причем Правилами присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2005 года №161, прямое соединение сетей связи операторов связи не запрещено. Более того, постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2007 года №666 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам связи» в названные правила внесено дополнение о возможности прямых присоединений сотовых и местных сетей. Однако продолжает действовать приказ Мининформсвязи России от 8 августа 2005 года №98, который обязывает гонять трафик только через узлы зоновой связи, в него изменения не были внесены, хотя многократно и публично это было обещано официальными представителями Министерства и операторам связи, и членам Совета Федерации. И Фе-



деральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций продолжает надзирать за «правильностью» пропуска трафика.

В среде представителей малого и среднего предпринимательства в сфере электрической общедоступной связи царят пессимизм и уныние. Даже те, кто смог получить с монополиста компенсации за обслуживание точек присоединения, считают, что «с малым бизнесом в сфере связи покончено», поскольку «в основном всё монополизировано четверкой» («Билайн», «МегаФон», «МТС» и «Ростелеком»).

В последнее время операторы связи столкнулись в своей деятельности с еще одной, выскочившей как черт из табакерки проблемой – уже со стороны местных чиновников. Она связана со стоимостью аренды земли под объекты связи. Пока операторы строят объект связи (элементы инфраструктуры), цена аренды приемлема. Однако после сдачи его в эксплуатацию возрастает до 40 раз. В результате местные чиновники вынуждают операторов связи искусственно поднимать цены на связь. Этот вопрос стоит довольно остро, однако его решение постоянно упирается в «невидимые» барьеры. Более того, у представителей малого и среднего предпринимательства в сфере связи появилась новая проблема. Организации, обслуживающие в жилых домах кабельную канализацию в помещениях лифтовой шахты и т.п. (а также управляющие компании ЖКХ, ТСЖ), самовольно ввели ограничения на допуск к ней работников предприятий связи, занимающихся обслуживанием и заменой вышедшего из строя оборудования, с помощью которого абонентам – собственникам жилья предоставляются услуги. Таким образом, операторы связи не могут обеспечить работоспособность своего оборудования, размещенного в помещениях лифтовой, что грозит им резкой потерей клиентов и, соответственно, банкротством. Естественно, никакого права распоряжаться имуществом, принадлежащим собственникам помещений в данном доме, осуществлять действия, грубо нарушающие законные (конституционные) права и интересы абонентов услуг связи, управляющие организации не имеют. Целью подобных действий является лишь получение необоснованных (незаконных) доходов. Используя свое монопольное положение, они навязывают операторам связи договоры о предоставлении на возмездной основе доступа в машинные помещения для размещения и обслуживания оборудования связи. Однако такого вида услуг не существует, они не предусмотрены действующим российским законодательством.

Одним из главных препятствий на пути ускорения развития отрасли связи в Российской Федерации является крайне низкая эффективность использования РЧС. Требуется срочное проведение конверсии РЧС и либерализация управления его использованием. Так и не утвержденная программа конверсии РЧС, которая начала финансироваться Правительством Российской Федерации с 2005 года, не дала ожидаемых результатов.

Радиосвязь, в том числе спутниковая, особенно актуальна для России с ее огромной территорией и неравномерным распределением населения. Существенное увеличение доли РЧС для гражданских нужд на данном этапе развития отрасли является одним из приоритетных направлений ускорения социально-экономического развития страны. В первую очередь от дефицита РЧС страдают малые и средние предприятия, так как у монополиста куда больше возможностей получить дефицитный ресурс.

Абсолютно ясно: если не будут существенно расширены полосы частот для развития систем общественного (гражданского) использования, то реформа системы управления использованием РЧС в России будет невозможна и наша страна будет значительно отставать в развитии радиосвязи и вещания от других стран мира.

Не меньшие, а может, и еще большие проблемы для российского малого и среднего предпринимательства имеются на рынке почтовых услуг, где единственным монополистом является федеральное государственное унитарное предприятие «Почта России». С 2004 по 2006 год руководство Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации усердно работало над новой редакцией закона 1999 года о почтовой связи и обещало в скором времени его представить. В начале 2007 года Министерство заявило, что нет необходимости в новой редакции закона и он представлен не будет. Тогда было подготовлено обращение Совета Федерации к Правительству Российской Федерации «О кризисном состоянии почтовой связи в Российской Федерации».



В 2010 году Министерство в очередной раз приступило к разработке новой редакции закона и в октябре внесло его в Правительство Российской Федерации для согласования. С 2010 года данный законопроект находится в процессе согласования Правительством Российской Федерации, и в Государственную Думу он не внесен до сих пор.

В то же время ФГУП «Почта России» явно не готово к открытой конкуренции, оно вытесняет своих конкурентов с российского рынка неконкурентными методами. Например, в процессе рассмотрения хозяйственного спора между ФГУП «Почта России» и альтернативным оператором почтовой связи (малое предприятие – международный оператор почтовой связи фирма Janzen s.r.o., Чехия) выявились методы недобросовестной конкуренции монополиста, злоупотребляющего своим положением на российском рынке. По договору с ФГУП «Международный почтамт» фирма осуществляет обработку международных почтовых отправлений в России. Большинство их адресатов находятся в Сибирском регионе, на Урале и в Алтайском крае. В Самаре и Новосибирске имеются официально зарегистрированные Всемирным почтовым союзом места международного почтового обмена ФГУП «Почта России», где выгоднее было бы обрабатывать основную массу почтовых отправлений. Однако «Почта России» малому предприятию такой возможности не дает. Более того, совместно с Федеральной таможенной службой она лишила фирму Janzen s.r.o. возможности обрабатывать почтовые отправления и в Москве. Малый оператор почтовой связи – филиал фирмы Janzen s.r.o. в России ООО «Скифы» – был разорен, несмотря даже на то, что готов был рентабельно работать на сельских рынках, где ФГУП «Почта России», по заявлению руководства, терпит основные убытки.

## Совет Федерации и государственное регулирование сферы деятельности общедоступной электросвязи и почтовой связи

Основной регулятор отрасли связи в стране – Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. С принятием Федерального закона от 23 июля 2008 года №160-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием осуществления полномочий Правительства Российской Федерации» полномочия Министерства и находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций и Федерального агентства связи значительно возросли.

Далеко не последнюю роль в регулировании естественных монополий играют арбитражные суды. Неустоявший понятийный аппарат российского законодательства в этой сфере, техническая сложность понятий и терминов отрасли связи сильно затрудняют работу судей. Часто двусмысленная позиция представителей исполнительной власти создает большие риски судебных ошибок и широкое поле для коррупции среди недобросовестных судей. Дело усугубляется сервильностью арбитражных судей по отношению к основному монополисту в этой сфере деятельности естественных монополий, традиционно воспринимающих его и его дочерние организации как государственные структуры, а их интересы на рынке – как государственные, каковыми они не являются.

С приходом в Совет Федерации нового председателя вопросу почтовой связи стало уделяться особое внимание. Помимо семинара-совещания на тему «Проблемы недискриминационного доступа к инфраструктуре общедоступной электрической и почтовой связи в Российской Федерации», 26 апреля 2011 года был проведен круглый стол на тему «Рынок услуг общедоступной почтовой связи в Российской Федерации: современное состояние и перспективы». А 17 июля 2012 года вопрос о почтовой связи (о закрытии отделений почты в сельских местностях и об ухудшении качества оказываемых ФГУП «Почта России» услуг) был рассмотрен на заседании Комитета Совета Федерации по экономической политике. На заседании Совета Федерации 28 ноября 2012 года было принято протокольное поручение комитету провести в весеннюю сессию 2013 года парламентские слушания по вопросу о ФГУП «Почта России».



17 сентября 2012 года состоялась встреча Председателя Правительства Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева с Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Валентиной Ивановной Матвиенко и членами Совета Федерации. Речь шла о путях повышения эффективности законодательной деятельности, государственного управления, а также о взаимодействии Совета Федерации и Правительства Российской Федерации в решении актуальных вопросов социально-экономического развития страны. Поднимались вопросы о вхождении нашей страны во Всемирную торговую организацию (ВТО), развитии малой авиации, работе почты. Тема работы почты была объектом обсуждения всех присутствующих законодателей.

26 сентября 2012 года по инициативе Комитета Совета Федерации по экономической политике в рамках правительственного часа на 320-м заседании Совета Федерации был заслушан вопрос «О мерах Правительства Российской Федерации по реализации государственной политики в области энергетики, транспорта и связи». С докладом по нему выступил Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Аркадий Владимирович Дворкович. В своем выступлении перед членами Совета Федерации он уделил основное внимание энергетике и транспорту, и практически не осталось времени для освещения вопросов связи. Но последовавшие за его выступлением вопросы членов Совета Федерации показали особую актуальность данной темы. Государственная политика в области связи является приоритетной в период формирования в стране информационного общества, а ее особенности обусловлены доминированием естественных монополий на рынках услуг общедоступной электрической и почтовой связи. Многие проблемы ее реализации обусловлены недостаточным вниманием ответственных за развитие указанных рынков органов государственной власти к обеспечению конкуренции и развитию малого и среднего предпринимательства. Например, действующий Федеральный закон «О почтовой связи», принятый еще в 1999 году, явно не отвечает современным требованиям развития почтовой связи, а длительная работа в правительстве над новой его редакцией так и не привела к появлению необходимого законопроекта. В то же время регулярная многолетняя значительная государственная поддержка основного монополиста на рынке почтовой связи ФГУП «Почта России» не приносит желаемых результатов. В свою очередь Федеральным законом от 7 июля 2003 года №126-ФЗ «О связи» предусмотрена категория полосы радиочастот преимущественного пользования радиоэлектронными средствами гражданского назначения. Но получение их гражданскими пользователями, в том числе операторами мобильной связи, невозможно, так как в наиболее освоенном диапазоне радиочастотного спектра они просто отсутствуют, и те вынуждены получать радиочастоты на вторичной основе, то есть используемые военными частоты. Кроме того, до сих пор не решены проблемы недискриминационного доступа альтернативных операторов связи к сетям связи общедоступной электрической и почтовой связи. Не только в развитых иностранных государствах, но и в некоторых странах СНГ подобные проблемы уже давно и эффективно решены.

По результатам обсуждения было принято постановление Совета Федерации от 10 октября 2012 года №278-СФ «О мерах Правительства Российской Федерации по реализации государственной политики в области энергетики, транспорта и связи», которым решение поднятых на заседании вопросов Совет Федерации взял под собственный контроль.

В постановлении Совет Федерации рекомендовал Правительству Российской Федерации ускорить разработку и внесение в Государственную Думу проекта федерального закона «О почтовой связи» (новой редакции), предусмотрев в нем законодательные гарантии развития малого и среднего предпринимательства на рынке общедоступной почтовой связи. Правительству рекомендовано также разработать и внести проект федерального закона, направленный на существенное повышение эффективности использования радиочастотного спектра и обеспечение недискриминационного доступа к сетям общедоступной электрической связи, и проинформировать в первом полугодии 2013 года Совет Федерации о ходе реализации предложений, содержащихся в постановлении.

Этим же постановлением Комитету Совета Федерации по экономической политике было поручено совместно с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службой рассмотреть вопрос о законодательных гарантиях развития малого и среднего пред-



принимательства на рынке услуг общедоступной электрической и почтовой связи, а также совместно с Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности, Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерством обороны Российской Федерации и Федеральной службой охраны Российской Федерации проработать вопрос о повышении эффективности использования радиочастотного спектра в Российской Федерации.

По первому пункту 27 февраля 2013 года комитетом были проведены парламентские слушания «О состоянии и перспективах развития почтовой связи в Российской Федерации». Помимо этого, 4 июня 2013 года было проведено расширенное заседание Экспертного совета по связи при Комитете Совета Федерации по экономической политике с участием представителей ФГУП «Почта России», ОАО «Аэрофлот» и ОАО «РЖД» по вопросу о законодательном обеспечении предпочтений для почтовой связи при железнодорожных и авиационных перевозках. А также совместно с представителями Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы 25 июня 2013 года было проведено совещание по вопросу о законодательных гарантиях развития малого и среднего предпринимательства на рынке услуг общедоступной электрической и почтовой связи. Представители Министерства экономического развития Российской Федерации не присутствовали на совещании, обещали подготовить, но не прислали свои предложения по обсуждаемому вопросу.

По результатам обсуждения участниками парламентских слушаний проблем почтовой связи в Российской Федерации и подготовленного Правительством Российской Федерации проекта федерального закона «О почтовой связи» (новая редакция) были направлены рекомендации Правительству Российской Федерации, Министерству связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, ФГУП «Почта России», Федеральной антимонопольной службе и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Однако до сих пор, несмотря на неоднократные заверения ответственных исполнителей со стороны представителей федеральных органов исполнительной власти (разработчик Минкомсвязь России ведет тяжелейшие согласования в Правительстве Российской Федерации), законопроект не внесен в Государственную Думу. Более того, по нашим сведениям, Минкомсвязь России решила изменить концепцию закона, исходя из новой Стратегии развития рынка почтовой связи в Российской Федерации и финансовой модели решения проблемы. На обращение комитета в Правительство Российской Федерации с запросом о ходе реализации предложений Совета Федерации, содержащихся в вышеуказанном постановлении, был получен ответ из Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 июля 2013 года №П9-35883, в котором приведены ссылки на положения представленного на парламентских слушаниях законопроекта «О почтовой связи».

В ответе Аппарата Правительства Российской Федерации о повышении эффективности использования радиочастотного спектра и обеспечении недискриминационного доступа к сетям общедоступной электросвязи были приведены положения законопроекта «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», ранее разработанного в Минкомсвязи России. Законопроект обсуждался на круглом столе на тему «О нормативно-правовом регулировании использования радиочастот», проведенном 29 ноября 2011 года совместно с Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности, и был поддержан его участниками. Однако он так и не был внесен в Государственную Думу. В рамках заседания Экспертного совета по связи 29 апреля 2013 года было проведено совещание по вопросу о повышении эффективности использования радиочастотного спектра в Российской Федерации. В совещании приняли участие представители Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, Минкомсвязи России, Минобороны России и ФСО России. По его результатам был разработан и 22 мая 2013 года внесен в Государственную Думу проект федерального закона №150410-5 «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О связи» в части уточнения понятий «радиочастотный спектр» и «конверсия радиочастотного спектра». Субъектами законодательной инициативы выступили я и член Совета Федерации Николай Федорович Пожитков.

Мною также подготовлены проекты федеральных законов «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи», призванные поддержать малый и средний бизнес в сфере оказания услуг общедоступной электросвязи и почтовой связи.



Первым из этих проектов предлагается упростить порядок согласования и оформления разрешительной документации на земельные участки, необходимые для строительства линий связи и сооружений связи, в том числе подземных.

Согласно действующей редакции Земельного кодекса Российской Федерации правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории. Все земли в Российской Федерации подразделяются на определенные категории, одной из которых является подкатегория «земли связи, радиовещания, телевидения, информатики» категории «земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения».

Таким образом, чтобы построить объект связи на конкретном земельном участке, необходимо, чтобы данный земельный участок принадлежал к категории земель связи. Однако в большинстве случаев операторам связи, с целью обеспечения надлежащего покрытия сети связи и качественного оказания услуг абонентам, нужно размещать сооружения связи не только на землях, относящихся к категории земель связи, но и на земельных участках других категорий – на землях населенных пунктов, сельскохозяйственного назначения, лесного фонда и пр. Перевод земельных участков из одной категории в другую является длительным и затратным процессом. Невозможность быстрого перевода земельного участка из одной категории в другую может повлечь за собой нарушение операторами сроков сдачи сетей связи в эксплуатацию и выполнения лицензионных условий и, как следствие, не позволит своевременно начать оказание услуг связи.

В этой связи законопроектом предлагается уточнить статьи 78, 91 и 103 Земельного кодекса Российской Федерации, предусмотрев, что объекты связи могут размещаться на земельных участках иных категорий без изменения разрешенного использования таких участков.

При реализации предлагаемых изменений операторы получают возможность сократить сроки строительства сооружений связи на выделенных земельных участках в связи с отсутствием необходимости перевода земли из одной категории в другую, без дополнительных административных барьеров оформить права на новые земельные участки для строительства, что приведет к сокращению времени на развертывание сетей и охват новых территорий услугами связи.

Принятие данного законопроекта не повлечет каких-либо расходов, покрываемых за счет бюджетов разных уровней. Не потребуются также внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации.

Второй законопроект направлен на закрепление в Федеральном законе «О связи» публичных норм, обеспечивающих правовые условия для реализации пользователями права на доступ к информации с помощью предоставления им услуг связи.

Анализ положений действующего законодательства, посредством которого организована реализация интересов граждан в пользовании услугами связи, свидетельствует об отсутствии в них конструкции права каждого на обеспечение услугами связи. Положения главы 7 и статьи 62 Федерального закона «О связи» содержат лишь правила, регламентирующие взаимоотношения оператора связи и абонента, заключившего договор с оператором связи, и практически не определяют объем правовых возможностей гражданина, изъявившего желание начать пользование современными услугами связи.

Между тем постановка вопроса о повышении доступности для населения современных услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий, который непосредственно связан с реализацией частей 4 и 5 статьи 29 Конституции Российской Федерации, требует закрепления права каждого на получение указанных услуг, сопровождаемого не только обязанностями операторов связи заключать публичные договоры, но и обязанностями иных лиц и органов создавать гарантии реализации такого права. Право на доступность информации посредством возможности получения современных услуг связи должно быть обеспечено необходимыми юридическими обязанностями. Такого рода обязанности должны быть возложены на органы государственной власти и органы местного самоуправления в части создания необходимых условий для последующего оснащения современным оборудованием связи вновь возводимых зданий и сооружений. При этом следует соблюдать симметричность прав и обязанностей всех заинтересованных сторон, включая обязанности оператора связи предоставлять требуемые услуги в рамках публичных договоров.





Принятие законопроекта позволит создать необходимые предпосылки для установки оборудования связи в новостройках посредством закрепления обязанности государственных органов разрабатывать и принимать нормативные документы, определяющие технические требования к проектированию и строительству сетей связи в зданиях и сооружениях.

В настоящее время эти законопроекты проходят согласование в Правительстве Российской Федерации, и есть надежда на их поддержку.

Анализ проблем развития высокотехнологичных отраслей, к которым, безусловно, относятся связь и информационные технологии, показывает, что их проблемы являются общими для всей экономики. Передовые отрасли эти проблемы только обострили, обратили на них внимание всего общества.

Не подлежит сомнению, что основой для эффективного развития отрасли связи в рыночных условиях является наличие таких условий, при которых операторы связи свободно конкурируют друг с другом на равноправной основе. Конкуренция на телекоммуникационном рынке приведет к повышению экономической эффективности деятельности операторов, максимально возможному удовлетворению спроса потребителей на услуги связи, улучшению их качества в результате внедрения современных средств связи и новых технологий. Специфика единой сети электросвязи такова, что без решения проблемы НДД ни о какой конкуренции на рынке связи и речи быть не может. Меры по НДД альтернативных операторов на рынок услуг связи обеспечиваются путем взаимности оказания услуг по присоединению сетей связи и пропуску трафика. Это, соответственно, ведет к отсутствию дополнительных затрат для обеих сторон за счет взаимной компенсации затрат и, как следствие, к отсутствию необходимости увеличения тарифов для пользователей услуг связи, в числе которых есть и социально незащищенные слои населения. Однако, к сожалению, несмотря на приоритетность конкурентной политики в общегосударственном масштабе, большие усилия, предпринимаемые руководством страны по поддержке малого и среднего предпринимательства вообще, этот рыночный элемент на сегодняшний день на данном рынке услуг связи практически не работает. И причиной создавшейся пагубной ситуации на рынке услуг связи является игнорирование специфики «бизнеса связи», его сетевого характера. Специфику отрасли связи учитывать всё же придется. Ее значение в эпоху информационного общества стало настолько велико, что с целью ускоренного развития на благо всего общества государство наложило жесткие ограничения на эту сферу предпринимательской деятельности, и одно из основных – обеспечение недискриминационного доступа на рынок услуг связи альтернативных операторов связи. До решения проблемы недискриминационного доступа альтернативных операторов связи к сети связи общего пользования работа по демонаполизации услуг общедоступной электрической связи не сдвинется с мертвой точки. При этом предложения по поэтапному исключению услуг общедоступной электрической связи из сферы естественных монополий должны быть дополнены разработкой положений о локальных естественных монополиях в области связи с юридически точным их определением.

Требует особого и срочного рассмотрения вопрос о подзаконных нормативно-правовых актах, четко и однозначно трактующих условия НДД к сети связи общего пользования. Важен и вопрос о практике арбитражных судов по разрешению споров между существенными и альтернативными операторами связи по НДД к сети связи общего пользования.

Ввиду особой значимости защиты конкуренции на современном этапе развития экономики Российской Федерации возникла необходимость в уточнении правовых основ государственной политики в сфере общедоступной электрической и почтовой связи с целью защиты конкуренции на этих рынках. Совершенствование правового регулирования отношений по защите конкуренции, предупреждение и пресечение злоупотребления монополистическим положением на рынке связи, а также унификация правового регулирования отношений по защите конкуренции с учетом правоприменения российского законодательства являются насущными задачами и приоритетными направлениями законотворческой работы по реализации государственной экономической политики. С присоединением России к ВТО специфика современных товарных рынков в сфере связи как глобальных, выходящих за пределы государственных границ и подверженных воздействию хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность за пределами Российской Федерации, потребует также и принятия мер по минимизации отрицательных последствий,



связанных с выполнением Россией обязательств соглашения с ВТО. Одновременно необходимо учитывать подход, принятый в законодательстве о конкуренции Европейского экономического сообщества и США.

Институт защиты права конкуренции носит комплексный характер. Такая защита может осуществляться в трех формах: судебной (в сфере гражданского и уголовного судопроизводства), административной и в форме самозащиты. При этом наибольшее практическое значение имеют судебная (иски в суды общей юрисдикции и арбитражные, уголовное преследование нарушителей прав) и административная формы защиты конкуренции. Однако широкое применение публично-правовых методов, например административных и уголовно-правовых, не должно подменять частно-правовые, но эффективно их дополнять. Обусловлено это, в частности, тем, что государство, защищая конкуренцию как приоритетную составляющую государственной экономической политики, проводя экономическую реформу и расширяя сферу конкуренции, закрепляет либеральные методы экономической деятельности, привлекая к борьбе с преступностью в данной области общественных отношений сами хозяйствующие субъекты. Задача государства здесь – создание среды для формирования рынка прав, для чего требуется развитие базовых рыночных механизмов саморегулирования. Именно через эти базовые механизмы в высокоразвитых странах эффективно пресекают злоупотребление монопольным положением. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что охрана и защита должны являться частью права хозяйствующего субъекта, поскольку право призвано регулировать отношения между субъектами по поводу объектов.

Анализ регулятивной и охранительной функции права в области защиты от злоупотребления монопольным положением в сфере общедоступной электрической и почтовой связи показал, что регулятивная функция реализуется в рамках регулирования имущественных прав нормами гражданского законодательства, в то время как охранительная функция, опосредующая защиту общественных отношений в этой сфере, не может быть ограничена только гражданско-правовым регулированием, так как включает нормы административного и уголовного законодательства. Вместе с тем нельзя основную ставку в борьбе с экономической преступностью (злоупотреблением монопольным положением) делать на правоохранительные органы. Одна из причин нарушения законодательства в данной отрасли деятельности заключается в безответственности руководителей предприятий. Нужны не столько силовые действия правоохранительных органов, сколько новые технологии перехода к цивилизованной экономике с сильной государственной властью, заинтересованной в неотвратимом наказании всех без исключения нарушителей законов.

Это общее направление решения данной проблемы. А конкретно сегодня в срочном порядке требуют своего решения следующие вопросы:

– *Каковы концептуальные положения развития почтовой связи в Российской Федерации в свете нового проекта федерального закона «О почтовой связи»? Какая роль отводится ФГУП «Почта России» на рынке почтовой связи в будущем? Будут ли альтернативным операторам почтовой связи обеспечены условия для конкуренции?*

– *Какие меры принимаются в части доступа гражданских пользователей к радиочастотному спектру на территории Российской Федерации?*

– *Как будут решаться проблемы недискриминационного доступа к сети связи общего пользования альтернативных операторов связи малого и среднего бизнеса? Какое место они займут в новой системе отношений на рынке услуг общедоступной электросвязи?*