

§ 10 АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

Савченко Е.А.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ СВЯЗИ

Аннотация. В настоящее время наблюдается активный рост объема рынка услуг связи, на котором регулярно появляются новые операторы, обеспечивающие функционирование коммуникационных сетей. Вместе с ростом рынка наблюдается и увеличение количества административных правонарушений операторов связи, что свидетельствует о недостаточно эффективных правовых механизмах регулирования административной ответственности в области связи. Это обуславливает актуальность изменения норм Кодекса об Административных Правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) в сфере связи, их модернизацию и дополнение. Целью данной статьи является формирование практических рекомендаций по изменению правовых положений, регулирующих деятельность операторов связи. Для достижения поставленной цели был сформулирован ряд задач: осуществить анализ рынка услуг связи России, динамику его развития; проанализировать количество административных правонарушений, совершаемых операторами связи; рассмотреть проектируемые положения и статьи КоАП РФ; сформулировать практические рекомендации по изменению норм КоАП РФ. Методологическая база исследования включает в себя методы юридического и статистического анализа. В ходе исследования были установлены динамические показатели роста рынка услуг связи и частоты совершения административных правонарушений, обуславливающие актуальность внедрения проектируемых статей 13.32-13.42 и 19.7.12 КоАП РФ. В статье выявлены недостатки проектируемых статей в части понятийного аппарата, дифференциации ответственности между субъектами правонарушений, размерах штрафных санкций за повторное совершение правонарушений. Для устранения выявленных правовых недостатков предложены авторские определения понятий, структура размеров штрафных санкций, пути устранения юридических противоречий, опыт решения данных проблем в Республике Казахстан.

Ключевые слова: услуги связи, разрешительные процедуры, проект, операторы связи, административная ответственность, кодекс, Роскомнадзор, доклад, статья, новая редакция.

Review: The communication services market has been growing recently, with new operators of communicational networks regularly appearing. The market growth is connected with the increase of the amount of administrative offences of communication operators which indicates inefficiency of legal mechanisms of administrative responsibility regulation in the sphere of communications. It conditions the urgency of revision of the regulations of the Code of Administrative Offences in the sphere of communications, their modernization and amending. The article is aimed at the formation of practical recommendations of revision of the main provisions regulating the activities of communication operators. To achieve this goal the author formulates a range of tasks: to analyze the communication services market in Russia and the dynamics of its development; to analyze the amount of administrative offences committed by the communication operators; to consider the drafts of provisions and articles of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation; to formulate practical recommendations of the CoAO amending. The methodological base of the research includes the methods of legal and statistical analysis. The research demonstrates the dynamical figures of the communication services market growth and the frequency of administrative offences, determining the urgency of amending the CoAO with the articles 13.32 – 13.42. The research reveals the drawbacks of the considered articles with regard to concepts, differentiation of responsibility between the subjects of offences, amount of fine for a repeated offence. For elimination of the revealed drawbacks the author offers to use his definitions, structure of fine, ways of legal contradictions elimination, and the experience of the Republic of Kazakhstan.

Keywords: administrative responsibility, communication operators, project, authorization procedures, communication services, code, Roskomnadzor, report, article, new version.

В 2015 году планируется введение множества значительных изменений в правовое регулирование административной ответственности субъектов сферы связи. Актуальность изменения норм КоАП РФ в данной сфере обуславливается двумя факторами: растущим рынком услуг операторов связи и, вместе с тем, стабильно большим количеством административных правонарушений.

По состоянию на первое полугодие 2014 г. объем рынка услуг связи по отдельным видам составляет: почтовая и специальная связь – 62,8 млрд. руб., телефонная связь (междугородная, внутризональная и международная) – 35,9 млрд. руб., местная телефонная связь – 70,8 млрд. руб., документальная электро-связь – 153 млрд. руб., радиосвязь, телевидение и спутниковая связь – 41,3 млрд. руб., подвижная электро-связь – 312,9 млрд. руб., а также услуги по присоединению и пропуску трафика – 124, млрд. руб.[1]

Наряду с объемами рынка услуг связи увеличилось и количество обращений в Роскомнадзор по вопросам разрешительно-лицензионной деятельности, которых по итогам 2013 года насчитывается более 65 тысяч. В частности, структура новых лицензий, выданных в 2013 году на оказание услуг связи, выглядит следующим образом: электро-связь – 81%, телерадиовещание – 17%, почтовая связь – 2%. Вместе с тем высокими темпами продолжает увеличиваться популярность систем беспроводного абонентского радиодоступа, работающих в диапазоне 2,5 ГГц. Территориальными органами Роскомнадзора в 2013 году зарегистрировано 7 714 районных электрических сетей (РЭС) данного диапазона (15,2% от всех зарегистрированных РЭС беспроводного абонентского радиодоступа)[2].

Что касается фактора роста количества административных правонарушений, в 2012 году Роскомнадзором было выдано 4597 предписаний об устранении нарушений в сфере связи (не считая средств массовой информации, вещание, обработку персональных данных), в то время как в 2013 году количество предписаний увеличилось до 4950. Протоколов об административных правонарушениях в 2012 году было составлено 22748, а в 2013 году – 23819. В денежном соотношении в 2013 году было наложено административных штрафов на сумму, равную 148,9 млн. рублей против 124 млн. рублей в 2012 году. Обращаясь конкретно к правонарушениям, связанным с лицензированием услуг связи и обязательными требованиями к их представлению, отметим, что по итогам 2013 года выявлено: 14 лиц, оказывавших услуги связи без лицензии; 273 лица, применявших 2340 не разрешенных для исполь-

зования РЭС и высокочастотных устройств (ВЧУ); 9075 нарушений обязательных требований.

Таким образом, анализ, проведенный Роскомнадзором, показывает, что процентное соотношение выявленных нарушений порядка использования радиочастотного спектра без специального разрешения по сравнению с показателями 2012 года увеличилось в 2013 году на 21%, а использование незарегистрированных РЭС выросло на 11,8% по сравнению с предыдущим периодом[2].

Поиск решений в названных аспектах осуществляется на государственном уровне двумя подходами: управленческим и законодательным. Как отмечает Малков А., на управленческом уровне используются специальные системы мониторинга, которые позволяют выявлять проблемы адаптации нового телекоммуникационного и другого оборудования, эффективно обнаруживать возможные проблемы еще на стадии ввода оборудования в эксплуатацию, избежать многих рисков, в том числе финансовых и репутационных[3].

В настоящий момент подготовлен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»[4], разработанный Министерством связи и массовых коммуникаций РФ в соответствии с Планом мероприятий «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики»[5] и Планом деятельности Министерства связи и массовых коммуникаций РФ на период 2013-2018 гг. [6].

По мнению экспертов, Россия, наряду с Германией, Францией и Бельгией характеризуется наиболее сложными административными барьерами, что касается всех аспектов лицензионной деятельности[7]. Это подтверждается различными исследованиями, в частности – результатами анализа административной нагрузки на предприятия России, проведенного Е.В. Бессоновой, Н.А. Волчковой и другими. Лицензирование занимает третье место по прозрачности и простоте прохождения разрешительных процедур (после операций с недвижимостью и уплатой налогов)[8].

В данном контексте мы соглашаемся с позицией Л.К. Терещенко о том, что «основной подход к решению проблемы чрезмерной административной нагрузки должен предполагать регулирование только тем необходимым минимумом ограничений, которые обеспечивают защиту интересов государства и общества» [9].

Что касается изменений норм КоАП РФ, статья 2 законопроекта предполагает введение новых

статей в главу 13 Кодекса (13.32 – 13.42), которые посвящены регулированию ответственности за невыполнение и несоблюдение требований (в том числе повторное), связанных с теми или иными аспектами деятельности операторов связи: требованием об осуществлении обязательных платежей, обеспечением доступом к связи инвалидов, требований трансляции обязательных общедоступных телеканалов, и другие.

Многие из нововведенных статей характеризуются существенной актуальностью, подтверждаемой статистическими сведениями об административных правонарушениях соответствующих видов. Так, например, статья 13.35 КоАП РФ предполагает несение административной ответственности за нарушение оператором доступа к сети Интернет для абонентов, при этом, в 2013 году в Роскомнадзор поступило около одной тысячи обращений граждан по данному вопросу. Статья 13.40 КоАП РФ вводит ответственность за оказание услуг связи без решения на выделение ресурса нумерации. В 2013 году было установлено использование операторами связи ресурса нумерации, не выделенного установленным порядком на 23869 тыс. номеров; неиспользование операторами связи выделенного им ресурса нумерации более двух лет – 179,798 тыс. номеров из числа проверенных Роскомнадзором [2].

Практика реализации норм КоАП РФ продемонстрировала недостатки, связанные с несоответствием штрафных санкций уровню общественной опасности и экономическому состоянию привлекаемых лиц к административной ответственности [10]. Следовательно, расширение перечня административных правонарушений и увеличение штрафных санкций позволит повысить эффективность правового механизма регулирования административной ответственности в исследуемой сфере.

Также, предполагается главу 19 КоАП РФ дополнить статьей 19.7.10, регулирующей ответственность операторов связи за неопубликование, опубликование недостоверной информации или непредставление конкретной сопоставимой информации о текущих значениях параметров качества услуг связи, что, по нашему мнению, является особо актуальным в свете непрерывного роста объема потребления данных услуг населением страны. Более того, по данным Роскомнадзора административное правонарушение, связанное с непредставлением информации входит в тройку наиболее частых нарушений, зафиксированных в 2013 году, составляя в их удельном весе 14% (статья 13.4 КоАП РФ – 60%, статья 19.7 КоАП РФ – 14%, статья 14.1 КоАП РФ – 11%)[1].

Также, правовые противоречия содержатся в ранее упомянутой проектируемой статье 19.7.10 КоАП РФ, которой для юридических лиц предусматривается ответственность за неопубликование, опубликование недостоверной информации или непредоставление «конкретно сопоставимой» информации о качестве услуг определенных штраф. Понятие «конкретно сопоставимой» информации о качестве услуг связи не определяется положениями действующего законодательства, наряду с требованиями к порядку, срокам и объему опубликования подобной информации.

Следовательно, необходимо ввести соответствующее понятие, и обозначить параметры его предоставления: порядок, сроки и объем. В качестве определения предлагается использовать следующее: «Оператор связи обязан в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области связи, осуществлять публикацию сведений о текущих значениях параметров качества услуг связи, оказываемых оператором связи».

Решение выявленных проблем может быть найдено посредством учета зарубежного опыта, наиболее примечательным из которых является опыт Казахстана. В отличие от КоАП РФ, в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях в главе 32, регулирующей административную ответственность в сфере связи, предусматриваются штрафные санкции не в денежном эквиваленте, а в месячных расчетных показателях. Например, статья 639 Кодекс РК, регулирующая административную ответственность за «нарушение требований по эксплуатации средств защиты информационных ресурсов», содержит следующий порядок: «предупреждение или штраф на физических лиц в размере десяти, на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации – в размере двадцати, на субъектов среднего предпринимательства – в размере тридцати, на субъектов крупного предпринимательства – в размере двухсот месячных расчетных показателей»[11]. По нашему мнению, такой подход позволяет определить такой размер штрафа, который максимально объективно соответствует, во-первых, тяжести правонарушения (дифференциация размеров штрафных санкций по видам правонарушителей – субъекты малого, среднего и крупного предпринимательства), и, во-вторых, финансовым возможностям самого хозяйствующего субъекта, что достигается за счет расчета его месячных показателей.

Последняя редакция данных статей осуществлялась в рамках Федерального закона от

22.06.2007 г. №116-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части изменения способа выражения денежного взыскания, налагаемого за административное правонарушение». С тех пор масштабы рынка услуг связи существенно увеличились, что, по нашему мнению, обуславливает необходимость совершенствования названных норм в целях повышения эффективности правового механизма предупреждения административных

правонарушений операторов связи и иных лиц, являющихся субъектами данной сферы.

Таким образом, подводя итоги осуществленного анализа актуальности изменения норм КоАП РФ в сфере услуг связи, мы можем сделать вывод о том, что в проекте статей 13.32-13.42 и статье 19.7.12 имеются правовые недостатки и противоречия, связанные с несоответствием понятийного аппарата и оптимальной системы штрафных санкций.

Библиография:

1. Объем услуг связи по данным Минкомсвязи России / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_01/IssWWW.exe/Stg/d08/2-1-7-2.doc (Дата обращения: 20.12.2014)
2. Публичный доклад Федеральной Службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций за 2013 год / URL: http://rkn.gov.ru/docs/docP_1154.pdf (Дата обращения: 20.12.2014)
3. Малков А. Различные аспекты использования систем мониторинга управления деятельности оператора связи / А. Малков. – Век качества. – 2011.-№2. С.59
4. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» / URL: http://regulation.gov.ru/project/9518.html?point=view_project&stage=2&stage_id=8825 (Дата обращения: 15.12.2014)
5. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 г. №2579-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики» / URL: Собрание законодательства РФ, 14.01.2013, N 2, ст. 110.
6. Приказ Минкомсвязи России от 09.09.2013 г. №242/ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=585712> (Дата обращения: 15.12.2014)
7. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / Под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011.
8. Административные барьеры на пути развития малого бизнеса в России / Е.В. Бессонова, Н.А. Волчкова, Е.Л. Горюнов, О.И. Рубанов, Ю.В. Халеева, Е.М. Чернина / под ред. Н.А. Волчковой. – М.: Издательство «Дело» РАНХ, 2010. – 80 с.
9. Терещенко Л.К. Совершенствование государственного контроля и надзора и устранение административных барьеров при осуществлении предпринимательской деятельности.-Москва: Юриспруденция, 2011. – 116 с.
10. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О связи» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» / URL: http://regulation.gov.ru/project/9518.html?ge=3&stage_id=8825 (Дата обращения: 20.12.2014)
11. Кодекс об Административных правонарушениях Республики Казахстан от 05.07.2014 г. №235-V ЗПК / URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=05545&ogl=020002> (Дата обращения: 20.02.2015)

References (transliterated):

1. Ob'em uslug svyazi po dannym Minkomsvyazi Rossii / Federal'naya sluzhba gosudarstvennoy statistiki Rossiiskoi Federatsii // URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b14_01/IssWWW.exe/Stg/d08/2-1-7-2.doc (Data obrashcheniya: 20.12.2014)
2. Publichnyi doklad Federal'noi Sluzhby po nadzoru v sfere svyazi, informatsionnykh tekhnologii i massovykh kommunikatsii za 2013 god / URL: http://rkn.gov.ru/docs/docP_1154.pdf (Data obrashcheniya: 20.12.2014)
3. Malkov A. Razlichnye aspekty ispol'zovaniya sistem monitoringa upravleniya deyatel'nosti operatora svyazi / A. Malkov. – Vek kachestva. – 2011.-№2. S.59
4. Proekt Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O svyazi» i Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» / URL: http://regulation.gov.ru/project/9518.html?point=view_project&stage=2&stage_id=8825 (Data obrashcheniya: 15.12.2014)
5. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 28.12.2012 g. №2579-r «Ob utverzhenii plana meropriyatii («dorozhnoi karty») «Razvitie konkurentsii i sovershenstvovanie antimonopol'noi politiki» / URL: Sbornie zakonodatel'stva RF, 14.01.2013, N 2, st. 110.
6. Prikaz Minkomsvyazi Rossii ot 09.09.2013 g. №242/ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=585712> (Data obrashcheniya: 15.12.2014)
7. Administrativnye protsedury i kontrol' v svete evropeiskogo opyta / Pod red. T.Ya. Khabrievoi i Zh. Marku. – М.: Statut, 2011.
8. Administrativnye bar'ery na puti razvitiya malogo biznesa v Rossii / E.V. Bessonova, N.A. Volchkova, E.L. Goryunov, O.I. Rubanov, Yu.V. Khaleeva, E.M. Chernina / pod red. N.A. Volchkovoi. – М.: Izdatel'stvo «Delo» RANKh, 2010. – 80 s.
9. Tereshchenko L.K. Sovershenstvovanie gosudarstvennogo kontrolya i nadzora i ustranenie administrativnykh bar'erov pri osushchestvlenii predprinimatel'skoi deyatel'nosti.-Moskva: Yurisprudentsiya, 2011. – 116 s.
10. Poyasnitel'naya zapiska k proektu Federal'nogo zakona «O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O svyazi» i Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» / URL: http://regulation.gov.ru/project/9518.html?ge=3&stage_id=8825 (Data obrashcheniya: 20.12.2014)
11. Kodeks ob Administrativnykh pravonarusheniyakh Respubliki Kazakhstan ot 05.07.2014 g. №235-V ZRK / URL: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=05545&ogl=020002> (Data obrashcheniya: 20.02.2015)