

О.В. Жевняк, канд. юрид. наук, доц.¹
Е.Г. Шаблова, д-р юрид. наук, проф.²
г. Екатеринбург

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ОБЯЗАННОСТИ ОПЕРАТОРА ОКАЗАТЬ УСЛУГУ СВЯЗИ НАДЛЕЖАЩЕГО КАЧЕСТВА

В статье исследуется обязанность оператора связи оказать услугу связи надлежащего качества, входящая в содержание договора об оказании услуг связи, ее правовая регламентация, выявляются показатели качества услуги связи. Детально проведен анализ временных инструкций по проверке наличия и оценке качества услуг различных видов связи. Сделан вывод, что основными показателями качества услуг связи являются срок оказания услуги (скорость или время передачи сообщений) и сохранность сообщения, неискажение его содержания.

Ключевые слова: услуга связи, оператор связи, законодательство о связи, качество услуг связи, договор об оказании услуг связи, показатели качества услуг связи.

Основная обязанность оператора связи по договору об оказании услуг связи заключается в том, чтобы оказать услугу связи, а заказчика услуги – оплатить услугу, если иное не предусмотрено законом или договором.

Представляется, что основным аспектом надлежащего исполнения оператором обязанности оказать услугу связи является оказание услуги связи надлежащего качества. Однако в общих положениях гражданско-правового института оказания услуг связи не уделено достаточного внимания регламентации этой обязанности.

¹ Жевняк Оксана Викторовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры правового регулирования экономической деятельности ГОУ ВПО "Уральский государственный технический университет – УПИ имени первого Президента России Б.Н.Ельцина"; e-mail: pred@mail.ustu.ru.

² Шаблова Елена Геннадьевна – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой правового регулирования экономической деятельности ГОУ ВПО "Уральский государственный технический университет – УПИ имени первого Президента России Б.Н.Ельцина"; e-mail: pred@mail.ustu.ru.

Качество услуги определяется в литературе как «совокупность общественно-полезных свойств услуги, характеризующая ее способностью удовлетворять конкретные общественные и индивидуальные потребности» [1], качество услуги связи – как «...способность наиболее полно удовлетворять потребности общественного производства, органов управления, населения и других пользователей в передаче всех видов информации» [2, с.184].

Вопрос качества услуги связи является весьма актуальным по причинам инфраструктурной природы связи, всеобщего характера потребления услуг связи. В настоящее время в России сформировался достаточно развитый рынок услуг связи, некоторые его сегменты характеризуются уровнем насыщенности. На таком рынке условием выживания является «ориентация на потребителя», улучшение потребительских свойств услуг связи. Кроме того, исследования, посвященные выявлению запросов пользователей в отношении

параметров услуги связи, свидетельствуют о том, что среди населения качество услуг связи и качество обслуживания занимает второе по значимости место после стоимости услуг среди причин, определяющих выбор оператора и удовлетворенность его работой. Для коммерческих организаций показатели качества лидируют в этом рейтинге [2, с.185]. По данным Союза потребителей Российской Федерации, качество услуг связи вызывает многочисленные претензии пользователей услугами. Так, из 200 тыс. обращений в союз 3,3 тыс. касались оказания услуг связи, а 18 % жителей имеют отрицательное мнение об их качестве [3].

Условие о качестве услуги связи не является существенным условием договора об оказании услуг связи. Это значит, что при отсутствии соглашения сторон по поводу качества услуги связи договор не может быть признан незаключенным, «пробел» в соглашении можно восполнить с помощью норм права. При этом положения гл. 39 ГК РФ, регулирующие отношения по оказанию услуг связи в настоящий момент, не содержат норм, посвященных качеству услуги. Однако, согласно указаниям той же главы, возможно субсидиарное применение норм, содержащихся в гл. 37 «Подряд» в части, не противоречащей особенностям предмета договора возмездного оказания услуг.

В частности, к отношениям по оказанию услуг связи вполне применимы следующие нормы ст. 721 ГК РФ «Качество работы», которые будут приведены уже с учетом терминологии правового института оказания услуг связи.

1. Качество оказанной услуги связи должно соответствовать условиям договора, а при отсутствии или неполноте условий договора – требованиям, обычно предъявляемым к услугам соответствующего рода.

2. Если законом, иным правовым актом или в установленном ими порядке предусмотрены обязательные требования к услуге связи, оператор связи (как лицо, всегда действующее в качестве предпринимателя) обязан оказать услугу, соблюдая эти обязательные требования.

3. Оператор связи может принять на себя по договору обязанность оказать услугу связи, отвечающую требованиям к качеству, более высоким по сравнению с установленными обязательными для сторон требованиями.

Основным нормативно-правовым актом в области качества является Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [4]. П. 2 ст. 1 указанного закона устанавливает, что техническое регулирование в области связи осуществляется специальным законодательством о связи.

Если законодательство в области связи устанавливает какие-либо обязательные требования к услугам связи, то, согласно ст. 41 Федерального закона «О связи» [5], не требуется обязательное подтверждение соответствия услуг связи предъявляемым требованиям. Подтверждение соответствия осуществляется для услуг связи в добровольном порядке.

Следует согласиться с тем, что некачественная услуга связи не может быть изъята и заменена, она доходит до потребителя, нанося ему тот или иной вред [2, с.185]. Поэтому представляется, что при оказании некачественной услуги связи не должны применяться все те же последствия, которые предусмотрены для ненадлежащего исполнения договоров, связанных с передачей вещи или выполнением работ, заканчивающихся передачей вещи, так как в этих случаях качество увязывается с качеством вещи, которую можно заменить, устранить в ней недостатки.

В частности, правило о том, что при оказании услуги ненадлежащего качества заказчик имеет право требовать безвозмездного устранения недостатков или возмещения своих расходов на устранение недостатков, не соответствует существу услуги связи. Такое правило предусмотрено не только в ст. 723 ГК РФ, положения которой можно не применять на основании того, что они противоречат особенностям предмета договора возмездного оказания услуг. Законодательство о связи также содержит подобные нормы, например в пп. 139-144 Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи [6], пп. 56-62 Правил оказания услуг подвижной связи [7], пп. 67-77 Правил оказания услуг связи по передаче данных [8], пп. 109-112 Правил оказания услуг телеграфной связи [9].

Такие последствия, как требование соразмерного уменьшения цены, повторного оказания услуги, отказ от исполнения договора и требование о возмещении причиненных убытков, могут применяться и при нарушении договора об оказании услуг связи.

Актуальность проблемы качества услуг связи требует определения показателей качества услуги связи и закрепления их на уровне нормативно-правовых актов с тем, чтобы способствовать надлежащему правоприменению и помочь потребителю правильно оценить качество оказанной ему услуги.

В настоящий момент действуют несколько временных инструкций, определяющих подходы к параметрам качества некоторых видов услуг связи. Так, например, Временной инструкцией по проверке наличия и оценке качества услуг, предоставляемых службой передачи данных общего пользования с ретрансляцией кадров, утвержденной Приказом Главгоссвязьнадзора РФ от 23 сентября 1998 г. № 68 [10], для оценки

качества услуг связи по передаче данных применяются следующие параметры: время установления соединения, время индикации отбоя, обязательная скорость передачи, обязательный интервал измерения скорости передачи, скорость доступа, обязательный размер массива, расширенный размер массива.

Временная инструкция по проверке наличия и оценке качества услуг, предоставляемых службой факсимильной связи, утвержденная Приказом Главгоссвязьнадзора РФ от 27 октября 1998 г. № 81 [10], определяет следующие параметры, используемые для оценки качества услуг факсимильной связи: интервал времени от момента предоставления сообщения абонентом-отправителем до начала первой попытки доставки сообщения адресату, интервал времени от момента предоставления сообщения абонентом-отправителем до передачи адресату или окончания попыток передачи (если доставка не реализована), максимальный объем сообщения (в страницах).

Временная инструкция по проверке наличия и оценке качества услуг, предоставляемых службой голосовых сообщений общего пользования, утвержденная Приказом Главгоссвязьнадзора РФ от 30 декабря 1998 г. № 99 [10], рекомендует использовать для оценки качества услуг следующие параметры: время установления соединения со службой голосовой почты, время помещения сообщения в почтовый ящик, время извлечения сообщения из почтового ящика, скорость передачи информации по установленному соединению, время доставки уведомления, время разъединения соединения со службой голосовой почты, максимальная длина сообщения.

Временная инструкция по проверке наличия и оценке качества услуг, предоставляемых службой электронной почты

общего пользования, утвержденная приказом Главгоссвязьнадзора РФ от 30 ноября 1998 г. № 91 [10], использует следующие параметры для оценки качества услуг электронной почты: время установления соединения со службой электронной почты, время помещения сообщения в почтовый ящик, время извлечения сообщения из почтового ящика, скорость передачи информации по установленному соединению, время доставки уведомления, время разъединения соединения со службой электронной почты, коэффициент ошибок в сообщении пользователя, максимальная длина сообщения.

В п. 6 Правил оказания услуг телеграфной связи предусмотрено, что качество услуги телеграфной связи должно соответствовать следующим требованиям: сроки прохождения телеграммы, уведомление о вручении должно соответствовать срокам, установленным этими Правилами; телеграммы должны передаваться «без искажения содержания, изменяющего его смысл».

Исходя из содержания вышеуказанных нормативно-правовых актов можно сделать вывод о том, что основными показателями качества услуг связи являются срок оказания услуги (скорость или время передачи сообщений) и сохранность сообщения, неискажение его содержания.

Интересно отметить, что такие понятия, как качество и срок исполнения обязательства, в отечественной цивилистике традиционно «разводятся» [11]. В случае же с некоторыми услугами связи с учетом специфики технологии их оказания срок передачи сообщения следует относить к показателю их качества – это свойство отдельных видов услуг связи, характеризующее их способность удовлетворять потребности заказчика услуги. Имеются в виду прежде всего услуги электросвязи двустороннего ха-

рактера, когда потребность заказчика заключается в обмене информацией с адресатом «здесь и сейчас», хотя некоторые нормативно-правовые акты относят срок к параметрам качества и других услуг связи.

На регулирование качества услуг связи оказывают значительное влияние рекомендации международных организаций. Среди них большую работу в этом направлении проводит Международный союз электросвязи. На основании главы III Устава Международного союза электросвязи и раздела 6 Конвенции Международного союза электросвязи в его рамках действует Сектор по стандартизации электросвязи. В международной стандартизации применяются следующие основные критерии качества услуг электросвязи: доступ к услуге (доступность и время установления соединения), полнота услуги, непрерывность услуги [12].

Исходя из анализа содержания нормативных документов, определяющих требования к качеству услуг связи, можно отметить, что показатели качества отдельных видов услуг связи зачастую сложны и могут быть в полной мере оценены лишь специалистами. На их основе необходимо сформулировать такие общие показатели качества любой услуги связи, которые могли бы быть зафиксированы на уровне закона или постановлений Правительства Российской Федерации и стать общими ориентирами при оценке качества услуг связи, осуществляемой судами или пользователями услугой. Целесообразно проводить работу и в направлении формирования параметров качества отдельных видов услуг связи.

Посмотрим, например, как формулируются общие свойства, характеризующие качество услуг связи, в экономической литературе. Так, Е.А. Голубицкая называет следующие свойства: 1) ско-

рость передачи информации или пересылки сообщений; 2) точность передачи и воспроизведения, достоверность и сохранность сообщений; 3) конфиденциальность передачи информации, тайна связи; 4) надежность и устойчивость действия технических средств и систем связи; 5) доступность средств и услуг связи; 6) удобство пользования, эстетичность и экологическая безопасность [2. С.188].

Представляется, что некоторые из указанных показателей относятся не к качеству услуги связи, а к качеству обслуживания в сфере связи. Это понятие тоже весьма полезно определить на уровне нормативно-правовых актов.

Следует согласиться с тем, что первые три параметра (скорость передачи сообщений; точность передачи и воспроизведения, достоверность и сохранность сообщений; конфиденциальность передачи информации, тайна связи) характеризуют качество услуги связи с единственным замечанием, что скорость передачи сообщений является показателем качества услуг электросвязи двустороннего характера.

Удобство пользования, эстетичность и экологическая безопасность необоснованно объединены в одном показателе качества. Безопасность услуги связи необходимо выделить в особый параметр. Представляется, что это общий показатель качества любого товара (продукции, работы, услуги), который не стоит сужать до понятия «экологическая безопасность».

Удобство пользования и эстетичность – наиболее субъективные показатели качества, оценка которых зависит от конкретного пользователя услуг. Вряд ли настолько субъективный параметр может быть положен в основу признания услуги связи некачественной, если только иное не будет прямо предусмотрено законом или договором.

Надежность и устойчивость действия технических средств и систем связи скорее характеризуют не качество самой услуги связи, а качество обслуживания, хотя в конечном итоге они могут повлиять на те свойства услуги связи, которые определяют ее качество. Например, ненадежность действия технических средств может привести к искажению передаваемого сообщения, неустойчивость их действия – к нарушению непрерывности соединения при оказании услуг телефонной связи.

Доступность средств и услуг связи является, как представляется, также показателем качества обслуживания, а не качества услуги связи. При этом, если доступ к сети связи вообще не предоставлен и тем самым услуга связи не оказана, нельзя говорить о предоставлении некачественной услуги связи. Следует согласиться с позицией суда, изложенной в одном из решений, в том, что «непредоставление услуг не подлежит квалификации как оказание услуг ненадлежащего качества» [13].

На основании изложенного и с учетом существа услуги связи показателями качества услуги связи следует признать следующие свойства услуги: 1) безопасность услуги связи; 2) сохранность передаваемого сообщения (точность передачи информации); 3) соблюдение тайны связи; 4) свойства, характерные для отдельного вида услуги связи (например, скорость передачи сообщения при оказании услуг электросвязи двустороннего характера); 5) иные свойства, характеризующие способность услуги связи удовлетворять конкретные потребности конкретного пользователя услугой по договору.

Эти показатели можно поделить на объективные и субъективные показатели качества услуги связи. *Объективные* показатели качества – это те показатели, которые характеризуют качество услуги

связи независимо от воли сторон. Они должны быть закреплены в нормативно-правовых актах. *Субъективные* показатели – любые разумные свойства, согласованные сторонами (например, повышенные требования к качеству услуги, согласованные сторонами; требования, которые предъявляются к качеству услуги связи исходя из известных оператору связи потребностей заказчика).

Объективные показатели качества можно поделить на три группы: общие показатели качества, характерные для любых объектов гражданских прав, видовые показатели – специальные параметры, характерные для данного вида объекта (услуги связи), подвидовые – для отдельных видов услуг связи. Из них к общим показателям качества относится безопасность, а к видовым показателям – сохранность сообщения и соблюдение тайны связи.

Как мы уже отметили, следует различать понятия «качество услуги связи» и «качество обслуживания в сфере связи». Качество обслуживания характеризуют различные параметры, среди них уже были названы надежность и устойчивость действия технических средств и систем связи (или обобщенно – надежность и устойчивость функционирования сети связи) и доступность средств и услуг связи. Кроме того, можно назвать другие показатели: безопасность, конфиденциальность обслуживания, информирование пользователей о различных аспектах обслуживания.

Одним из основных показателей качества обслуживания в сфере связи в настоящее время является показатель доступности услуг и средств связи. С экономической точки зрения доступность должна выражаться в доступности цен на средства и услуги связи, с технологической точки зрения – в том, что средства и услуги связи должны быть доступны «в нужное время и в нужном

месте» [2. С.186-187]. Именно в аспекте качества обслуживания нужно вести речь об универсальных услугах связи. Они, по существу, характеризуют не особый вид услуг связи, а определенный уровень обслуживания, когда обеспечивается доступность средств и услуг связи (по цене, времени, территории).

Как уже было отмечено, качество услуги является основным показателем, характеризующим надлежащее исполнение договора об оказании услуг связи оператором связи. Спецификой договоров об оказании некоторых услуг связи является то, что срок оказания услуги связи, то есть период времени, в течение которого она должна быть оказана (сообщение передано), является свойством услуги связи, характеризующим ее качество, например для услуг электросвязи двустороннего характера. Это предопределено особенностями таких видов услуг связи, технологией их оказания.

Однако в случае оказания иных услуг – услуг связи одностороннего характера, когда само понятие услуги не столь существенным образом определяется скоростью передачи сообщений, срок оказания услуги выступает в качестве самостоятельного критерия, определяющего надлежащее исполнение обязательства по оказанию услуги связи.

Итак, рассмотрев обязанность оператора связи оказать услугу связи надлежащего качества и ее правовую регламентацию, можно сделать нижеследующие выводы.

1. Основным критерием надлежащего исполнения оператором своей обязанности оказать услугу связи является оказание услуги связи надлежащего качества. Условие о качестве услуги связи не является существенным условием договора об оказании услуг связи.

2. При оказании некачественной услуги связи не могут применяться все

последствия, которые предусмотрены для ненадлежащего исполнения договоров, связанных с передачей вещи. В частности, правило о том, что при оказании услуги ненадлежащего качества заказчик имеет право требовать безвозмездного устранения недостатков или возмещения своих расходов на устранение недостатков, не соответствует существу услуги связи.

3. Необходимо формировать в науке общие показатели качества любой услуги связи и закрепить их на уровне закона или постановлений Правительства Российской Федерации. Целесообразно осуществлять работу и в направлении формирования показателей качества отдельных видов услуг связи.

4. Необходимо выделять следующие показатели качества услуги связи: безопасность услуги связи; сохранность передаваемого сообщения; соблюдение тайны связи; свойства, характерные для отдельного вида услуги связи (например, скорость передачи сообщения для услуг связи двустороннего характера); иные свойства, характеризующие способность услуги связи удовлетворять конкретные

потребности конкретного пользователя услугой по договору. Эти показатели можно поделить на объективные и субъективные показатели качества услуги связи.

5. Особенностью договоров об оказании некоторых услуг связи с учетом специфики технологии их оказания является то, что срок оказания услуги связи (срок передачи сообщения) является свойством услуги связи, характеризующим ее качество (прежде всего для услуг электросвязи двустороннего характера, когда потребность заказчика заключается в обмене информацией с адресатом в режиме «здесь и сейчас»). В случае оказания иных услуг (услуг связи одностороннего характера), когда само понятие услуги не столь существенным образом определяется скоростью передачи сообщений, срок оказания услуги выступает в качестве самостоятельного параметра, определяющего надлежащее исполнение обязательства по оказанию услуги связи.

6. Следует различать понятия «качество услуги связи» и «качество обслуживания в сфере связи».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Белых В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции, работ и услуг: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1994. С. 206–207.
2. Голубицкая Е.А. Экономика связи: учебник. М., 2006.
3. Парфенов Б.А., Попов С.А. На расширенной коллегии // Вестник связи. 2006. № 4. С. 16.
4. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (с изм. от 9 мая 2005 г., 1 мая 2007 г.) // СЗ РФ. 2002. № 52 (часть I). Ст. 5140; 2005. № 19. Ст. 1752; 2007. № 19. Ст. 2293.
5. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» (с изм. от 23 декабря 2003 г., 22 августа, 2 ноября 2004 г., 9 мая 2005 г., 2 февраля, 3 марта, 26 июля, 29 декабря 2006 г., 9 февраля, 24 июля 2007 г., 29 апреля 2008 г.) // СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895; № 52 (часть I). Ст. 5038; 2004. № 35. Ст. 3607; № 45. Ст. 4377; 2005. № 19. Ст. 1752; № 6. Ст. 636; 2006. № 10. Ст. 1069; № 31 (часть III). Ст. 3431; № 31 (часть III). Ст. 3452; 2007. № 1 (часть III). Ст. 8; № 7. Ст. 835; 2008. № 18. Ст. 1941.
6. Постановление Правительства РФ от 18 мая 2005 г. № 310 «Об

- утверждении Правил оказания услуг местной, внутризоновой, междугородной и международной телефонной связи» (с изм. от 30 июня, 29 декабря 2005 г., 5 февраля, 25 июля 2007 г., 16 февраля 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 2030; № 27. Ст. 2768; 2006. № 2. Ст. 195; 2007. № 7. Ст. 898; № 31. Ст. 4094; 2008. № 8. Ст. 749.
7. Постановление Правительства РФ от 25 мая 2005 г. № 328 «Об утверждении Правил оказания услуг подвижной связи» (с изм. от 30 июня 2005 г., 5 февраля, 12 октября 2007 г., 16 февраля 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 22. Ст. 2133; № 27. Ст. 2768; 2007. № 7. Ст. 898; № 43. Ст. 5194; 2008. № 8. Ст. 749.
8. Постановление Правительства РФ от 23 января 2006 г. № 32 «Об утверждении Правил оказания услуг связи по передаче данных» (с изм. от 16 февраля 2008 г.) // СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 553; 2008. № 8. Ст. 749.
9. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2005 г. № 222 «Об утверждении Правил оказания услуг телеграфной связи» (с изм. от 16 февраля, 3 июня 2008 г.) // СЗ РФ. 2005. № 17. Ст. 1557; 2008. № 8. Ст. 749; № 23. Ст. 2715.
10. СвязьИнформ. 1999. № 1; № 5.
11. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М., 1999. С. 425-430.
12. Бабков В.Ю., Полинцев П.В., Устюжанин В.И. Качество услуг мобильной связи. Оценка, контроль и управление. М., 2005. С. 25–26.
13. Постановление Арбитражного суда Свердловской области от 21 марта 2006 г. № А60-1964/06-С5 (Постановлением Федерального арбитражного суда Уральского округа от 21 июня 2006 г. № Ф09-5494/06-С1 данное постановление оставлено без изменения) // СПС «Гарант».