Легализация использования радиочастотного ресурса

Использование воздушного пространства для передачи информации посредством электромагнитного излучения, в том числе излучения, создаваемого радиоэлектронными средствами (далее по тексту – "РЭС") ограничено. Воздушное пространство России является частью её территории. А в соответствии со ст. 4 Конституции РФ, "Суверенитет России распространяется на всю ее территорию. Федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации".

Федеральный закон "О связи" № 126-ФЗ от 07.07.2003 для законного использования РЭС в России требует последовательно одно за другим получить указанные ниже разрешения.

До начала легализации предполагается, что изготовитель/продавец РЭС получил декларацию/сертификат соответствия Системы Сертификации в области Связи[3].

1. Решение[4] о выделении полос радиочастот

Выделение полос радиочастот[5] осуществляет государственная комиссия по радиочастотам[6] (далее – "ГКРЧ") при Минкомсвязи. При этом в соответствии с п. 2 ст. 22 ФЗ № 126-ФЗ от 07.07.03 "О связи", Постановление КС РФ от 28.02.2006 N 2-П, ГКРЧ является **межведомственным** коллегиальным органом по радиочастотам, не является федеральным органом исполнительной власти и не может осуществлять нормативно-правовое регулирование. В состав[7] ГКРЧ входят представители всех "силовых" ведомств, связных, транспортных ведомств, ФТС и МПТР.

Назначение полос радиочастот прописано в Таблице[8] распределения полос радиочастот между радиослужбами Российской Федерации. На основании записей Таблицы принимается решение о выделении полос радиочастот, а также устанавливаются условия такого выделения.

Полосы радиочастот делятся на 3 категории:

1) Преимущественного пользования РЭС, используемыми для нужд государственного управления, в том числе президентской связи, правительственной связи, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка (далее по тексту – "**ПР".** Их 26,56 % от всех РЭС в диапазоне 3 МГц- 30 ГГц[9]);

2) Преимущественного пользования РЭС гражданского назначения (далее по тексту – "**ГР**". Их 2,14% от всех РЭС в диапазоне 3 МГц- 30 ГГц);

3) Совместного пользования РЭС любого назначения (далее по тексту – "**СИ**"). Их 71,3 % от всех РЭС в диапазоне 3 МГц- 30 ГГц).

В полосах ГР не проводятся согласования федеральными органами исполнительной власти в области правительственной связи и информации и в области обороны.

В настоящее время ГКРЧ все больше приходит к так называемым "обобщенным" решениям, когда полосы радиочастот выделяются для использования всем лицам без оформления отдельных решений ГКРЧ для каждого конкретного лица, при условии, что основные технические характеристики используемых РЭС соответствуют техническим характеристикам, указанным в решении[10]. Если такое решение есть, и характеристики РЭС соответствуют, то отпадает необходимость выделения радиочастот частным решением.

Частным решением ГКРЧ выделяет полосы радиочастот конкретному получателю. До этого ГКРЧ обращается с запросами в Минобороны России и/или ФСО России и Роскомнадзор и другие органы для проведения ими технической экспертизы. А данные органы дают оценку возможности обеспечения электромагнитной совместимости заявляемых РЭС с РЭС, которым уже выделены полосы радиочастот или по которым заявки поданы раньше. Выделение полос радиочастот будет только при условии положительных заключений всех экспертных органов.

При этом трудно предсказывать сроки получения такого решения, так как:

- сроков или периодичности проведения ГКРЧ не установлено (бывали случаи, когда ГКРЧ не проводило заседания и 8,5 месяцев),

- в отдельных случаях по обращению федерального органа исполнительной власти (члена ГКРЧ) при наличии мотивированных обоснований, ГКРЧ может принимать решения о переносе на следующее заседание рассмотрения подготовленного аппаратом ГКРЧ проекта решения, но не более одного раза.

Выделение полос радиочастот осуществляется на десять лет. Право на использование полос радиочастот, оформленное решением ГКРЧ конкретному заявителю, не может быть передано другим юридическим или физическим лицам без оформления в установленном порядке соответствующего решения ГКРЧ.

При выделении частным решением ГКРЧ полос радиочастот для конкретных типов РЭС, разрешается использовать эти полосы радиочастот для иных типов РЭС, с идентичными режимами работы, идентичными техническими характеристиками излучения и приёма на условиях, определённых в указанных решениях ГКРЧ, без расширения территории использования РЭС.

При этом, несмотря на указание Конституционного суда РФ[11], решения межведомственного координационного органа ГКРЧ не утверждаются Минкомсвязи, но лишь подписываются председателем ГКРЧ, который является по должности - министром связи и массовых коммуникаций. В силу вышеизложенного, невозможно оспорить в суде отказ в выделении полос радиочастот. В самом лучшем случае срок получения решения ГКРЧ составит 5,5 месяцев, но в среднем **8,5 месяцев**.

2. Лицензия на оказание услуг связи с использованием радиочастотного спектра

Для получения лицензии к стандартному пакету документов необходимо также приложить решение ГКРЧ о выделении полос радиочастот. Предоставление лицензии оплачивается государственной пошлиной в размере 2600 рублей. Решение о предоставлении лицензии принимается Роскомнадзором в срок, не превышающий семидесяти пяти дней со дня регистрации заявления. Ещё примерно 1,5 месяца лицензия будет печататься. Средний срок получения "частотной" лицензии на руки – **4 месяца.**

В условиях действия такой лицензии будет прописано следующее лицензионное условие: "Лицензиат обязан в процессе оказания услуг в соответствии с данной лицензией выполнять условия, установленные при выделении полос радиочастот и присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала".

Если лицензия есть, но вместо вышеуказанной фразы прописано: "При оказании услуг связи в соответствии с данной лицензией радиочастотный спектр не используется", то необходимо получить новую лицензию, но уже с использованием радиочастотного спектра.

Торги (конкурсы)

Если ГКРЧ установит, что доступный для оказания услуг связи радиочастотный спектр ограничивает возможное количество операторов связи на данной территории, то проводится конкурс, победитель которого **сразу получает лицензию и выделение полос радиочастот**[12] **(**проходит первые 2 этапа**)**. То есть победитель конкурса все равно будет обязан пройти следующие 3 этапа. Здесь следует отметить, что конкурсы проводит Роскомнадзор. И зачастую конкурсные условия не соответствуют ФЗ "О защите конкуренции" и оспариваются в Федеральной антимонопольной службе и суде.

Данные правила не распространяются на отношения, связанные с использованием радиочастот при оказании услуг связи для целей наземного эфирного телерадиовещания в столицах субъектов РФ и в городах с численностью населения свыше 200 тыс. человек. Здесь лицо, выигравшее конкурс, проводимый Федеральной конкурсной комиссией при Минкомсвязи, сразу получит частоты, вещательную и связную лицензии[13]. При этом средний размер официального конкурсного взноса на радиовещание составляет примерно 1,5 млн. рублей. Процедура конкурса не прозрачна.

3. Присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов

Иногда в обобщенном решении ГКРЧ также указывается, что можно использовать частоты без присвоения (назначения) радиочастот (радиочастотных каналов) для каждого конкретного пользователя при условии, что основные технические характеристики используемых РЭС соответствуют техническим характеристикам, указанным в решении ГКРЧ[14]. Если такое решение есть, то для легального использования РЭС достаточно его регистрации и ввода в эксплуатацию. Если данного условия не прописано в обобщенном решении ГКРЧ, то необходимо пройти следующие подэтапы:

3.1. Экспертиза о возможности использования заявленных РЭС и об их электромагнитной совместимости[15] с действующими и планируемыми для использования РЭС

Головной экспертной организацией является радиочастотная служба (ФГУП "Главный РадиоЧастотный Центр" и ФГУПы РЧЦ Федеральных округов[16]).

Соисполнителями экспертизы являются органы Минобороны России и/или ФСО России и/или ФСБ РФ и Роскомнадзор.

Условием принятия документов к экспертизе является наличие обобщенного решения ГКРЧ или обращение в радиочастотную службу по каждому населенному пункту в течение одного года со дня принятия частного решения ГКРЧ.

При этом каждая экспертиза оплачивается по прейскурантам, установленным радиочастотной службой. Прейскуранты не опубликованы, хотя должны быть утверждены Минкомсвязи, так как данные услуги отнесены к платным услугам, оказываемых в целях предоставления Роскомнадзором государственной услуги[17].

На практике, чем больше количество РЭС и чем в большем количестве точек они установлены, тем больше будет стоимость услуг. При этом радиочастотная служба выдаст положительное заключение экспертизы только при условии положительных заключений всех экспертных органов.

Этот этап самый сложный и непредсказуемый, ибо на нём проверяется, не будет ли данное РЭС создавать радиопомехи[18] РЭС, которые имеют действующее заключение экспертизы или подали заявку на экспертизу раньше.

На основании не прохождения этого этапа Минобороны не согласованло Ростелекому в присвоение частот в полосе 2,3-2,4ГГц, выигранных по конкурсу.

Средний срок прохождения заявки составляет **7,5 месяцев.** Однако, если необходима международная координация (РЭС будут расположены вблизи границы РФ) или будет определена необходимость проведения натурных испытаний (рядом ВЧ, аэропорт, крупные правительственные учреждения), то срок намного увеличивается. Заключение экспертизы выдается сроком на три месяца.

Документом, венчающим экспертизу, будет заключение экспертизы. При этом экспертное заключение не может быть оспорено в суде, так как отсутствуют конкурирующие организации, проводящие экспертизу. Кроме того, не понятно как формировать доказательственную базу, учитывая, что письменные согласования силовых ведомств являются закрытой информацией, составляющей государственную тайну.

3.2. Присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов[19]

Решение по данному этапу принимается Роскомнадзором не позднее чем через ***60 рабочих*** дней со дня регистрации обращения. Условием принятия документов является наличие действующего положительного заключения экспертизы ФГУП "ГРЧЦ".

Присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов осуществляется на десять лет или на меньший заявленный срок, или на меньший срок в случае, если необходима международная координация или будет определена необходимость проведения натурных испытаний. Срок присвоения (назначения) для орбитально-частотного ресурса может быть увеличен с учетом гарантированного срока службы космических объектов, используемых для создания и функционирования сетей связи.

Документом, подтверждающим присвоение радиочастот или радиочастотных каналов, является разрешение на их использование. Разрешение направляется заявителю в течение 20 рабочих дней со дня принятия решения. Итоговый срок получения разрешения на руки: **115** календарных дней, т.е. почти 4 месяца.

При этом условием действия разрешения является регистрация РЭС в территориальном управлении по его месту установки в течение одного года после присвоения (назначения) радиочастот или радиочастотных каналов.

4. Регистрация РЭС.

Регистрацию РЭС производит территориальное управление Роскомнадзора по месту установки РЭС не позднее 10 рабочих (**14** календарных) дней с даты регистрации заявления, при условии наличия выданного не позднее года до даты обращения разрешения на использование радиочастот или радиочастотных каналов. Порядок регистрации установлен Правилами регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств[20]. Документом, подтверждающим регистрацию РЭС, является свидетельство о регистрации РЭС.

Оплата за использование радиочастотного ресурса

П. 4 ст. 23 ФЗ "О связи" устанавливает, что "Порядок установления размеров разовой платы и ежегодной платы, взимания такой платы, ее распределения и использования определяется исключительно Правительством Российской Федерации".

Так как Правительство не определилось с порядком взимания платы, требования РЧЦ заключить договор на оказание услуг является предложением заключить договор. Оператор связи в рамках коммерческого оборота имеет право как отказать в заключении такого договора по причине незаинтересованности в услугах РЧЦ так и предложить оплатить в меньшем размере. Данная точка зрения подкрепляется судебной практикой[21].

Прочие процедуры, свойственные не только сети связи с использованием РЭС

- - Проектирование сети связи с использованием беспроводного доступа.
- - Экспертиза проекта сети в ФГУ "Центр МИРиТ".
- **-** Приемка (ввод в эксплуатацию) законченного строительством РЭС

В настоящее время приемка (ввод в эксплуатацию) РЭС документируется посредством подписания акта КС-14. При этом согласно второму предложению п. 3.7. и п. 5.2. Правил (утвержденных Приказом Минсвязи № 113 от 09.09.2002):

"3.7. В состав приемочной комиссии кроме лиц, включенных заказчиком, входят представители … органа Роскомнадзора.

5.2. В состав приемочной комиссии включаются представители того управления Роскомнадзора, на подведомственной территории которого находится сооружение связи".

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одним из выходов минимизации вышеописанных сроков и рисков является покупка действующего оператора связи с частотными разрешениями. Но здесь возможен вариант, что будут не все разрешения или они будут незаконно выданы, за чем может последовать прекращение их действия (как в случае с ООО "Скартел" - бренд Yota[22]). Поэтому необходима грамотная и всесторонняя оценка документации покупаемой фирмы.

1 Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, оказывающие услуги связи на основании соответствующей лицензии (см. п. 12) ст. 2 ФЗ "О связи").

2 Технические средства, предназначенные для передачи и (или) приема радиоволн, состоящие из одного или нескольких передающих и (или) приемных устройств либо комбинации таких устройств и включающие в себя вспомогательное оборудование (см. п. 21) ст. 2 ФЗ "О связи").

3 Обязанность установлена п. 1 ст. 41 ФЗ "О связи".

4 Разрешение в письменной форме на использование конкретной полосы радиочастот РЭС с определенными техническими характеристиками

5 Радиочастота - частота электромагнитных колебаний, устанавливаемая для обозначения единичной составляющей радиочастотного спектра (см. п. 19 ст. 2 ФЗ "О связи");

6 Положение о ГКРЧ утверждено Постановлением Правительства РФ от 02.07.2004 N 336.

7 Состав ГКРЧ утвержден распоряжением Правительства РФ от 2 июля 2004 г. N 901-р

8 Утверждена Постановление Правительства РФ от 15.07.2006 N 439-23

9 Здесь и далее, процентное соотношение взято из Издания Совета Федерации ФС РФ: "Проблемы НДД к инфраструктуре и ресурсам общедоступной связи". Стр. 40.

10 См., например, решение ГКРЧ от 15 июля 2010 г. N 10-07-02 Об использовании полос радиочастот 5150-5350 МГц и 5650-6425 МГц радиоэлектронными средствами фиксированного беспроводного доступа

11 Постановление Конституционного суда от 28.02.2006 N 2-П: "постановил: 1… государственная комиссия по радиочастотам не является органом исполнительной власти, а ее решения в качестве межведомственного координационного органа, действующего при Минкомсвязи приобретают обязательный характер постольку, поскольку утверждаются данным полномочным федеральным органом исполнительной власти в области связи либо согласованным решением этого органа и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

12 См., например, решение ГКРЧ от 19 августа 2009 г. N 09-04-05-1

13 См. п. 16 Положения о проведении конкурса на получение права на наземное эфирное ТвРвещание...

14 См., например, решение ГКРЧ № 07-20-03-001 в редакции решения ГКРЧ от 15 декабря 2009 г. № 09-05-09 "О выделении полос радиочастот устройствам малого радиуса действия"

15 Способность РЭС функционировать с установленным качеством в окружающей электромагнитной обстановке и не создавать недопустимые радиопомехи другим РЭС (см. п.36) ст. 2 ФЗ "О связи").

16 ФГУПы РЧЦ Федеральных округов проводят экспертизу только в полосах радиочастот, указанных в Приложении № 12 к Положению, утвержденному решением ГКРЧ от 23 августа 2010 г. № 10-08-01

17 См. п. 16 Перечня платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления ФОИВ государственных услуг. Утвержден постановлением Правительства РФ от 2 декабря 2009 г. N 984

18 Воздействие электромагнитной энергии на прием радиоволн, вызванное одним или несколькими излучениями, в том числе радиацией, индукцией, и проявляющееся в любом ухудшении качества связи, ошибках или потерях информации, которых можно было бы избежать при отсутствии воздействия такой энергии (см. п. 18) ст. 2 ФЗ "О связи");

19 разрешение в письменной форме на использование конкретной радиочастоты или радиочастотного канала с указанием конкретного радиоэлектронного средства, целей и условий такого использования (см. п. 17) ст. 2 ФЗ "О связи").

20 Утверждены постановлением Правительства РФ № 564 от 12.10.2004

21 См. Определение Высшего арбитражного суда РФ от 07.11.2008 №13997/08

22 Созданная Роскомнадзором изучала правомерность оформления по заявкам ООО "Скартел" положительных заключений экспертизы электромагнитной совместимости в ФГУП "ГРЧЦ" и выдачи разрешений на радиочастоты в Роскомнадзоре. Комиссия выявила факты нарушений со стороны ряда должностных лиц ФГУП "ГРЧЦ" и Роскомнадзора законодательства о связи, нормативно-правовых актов в сфере присвоения радиочастот и решений ГКРЧ. В связи с этим принятые в январе-мае решения о присвоении радиочастот ООО "Скартел" были отменены Приказами Роскомнадзора от 27.07.10 и 02.08.2010

Обновленный текст статьи с законодательством и практикой находится здесь

Генеральный директор ООО "ОрдерКом",
к.ю.н. Галушко Дмитрий Михайлович