

О влиянии норм Закона РФ о связи на регулирование деятельности (радио)любительской службы

В настоящее время Закон РФ о связи является основным законодательным актом, лежащим в основе регулирования правовых отношений, связанных с использованием радиочастотного спектра. Несмотря на то, что сегодня, когда с момента принятия закона прошло более года, он подвергается серьезной критике, по оценке сотрудников аппарата Правительства РФ, в него вряд ли будут внесены какие-либо существенные исправления и дополнения ранее 2007 года. Распоряжением Правительства РФ от 04 декабря 2003 года N 1776-р утвержден план подготовки нормативных правовых актов Правительства РФ, необходимых для реализации этого федерального закона. В план включено 35 (!) документов. Ряд из них, такие как Положение о Государственной комиссии по радиочастотам, Положение о Федеральном агентстве связи (ФАС), Положение о Федеральной службе по надзору в сфере связи (ФСНСС), определяющие полномочия и порядок организации деятельности федеральных органов исполнительной власти были приняты летом этого года. Вместе с тем ход административной реформы привел к тому, что большая часть документов не подготовлена до сих пор. Установленные сроки давно истекли. Нормальной работе Минсвязи РФ и находящихся в его ведении федеральных органов не способствует отсутствие назначений на должность руководителей ФАС, Радиочастотной службы, департаментов министерства. Уволено очень большое количество специалистов, на смену которым на работу приняты люди, не только не имеющие соответствующего опыта, но и зачастую слабо разбирающиеся в вопросах, отнесенных к их компетенции. В условиях жесткого цейтнота работа над серьезными документами ведется авральными методами. Пробелы в законе, отсутствие разработанной концепции по комплексному регулированию того или иного направления деятельности в области связи приводят к появлению на правительственном уровне документов, содержащих обтекаемые формулировки, рассчитанные на их дальнейшее уточнение и толкование ведомственными нормативными актами (инструкциями).

К сожалению, в 2000-2002 годах, когда осуществлялась основная работа по подготовке новой редакции Закона РФ о связи, руководство Союза радиолюбителей России (СРР) вовлечено в этот процесс не было. Очевидно, в силу своей правовой неподготовленности, а также непонимания механизмов и процессов, которые задействуются в недрах ведомств при разработке законодательных актов такого уровня. Вместо того, чтобы установить прямые контакты с разработчиками закона и вносить предложения, соответствующие логике построения этого документа, К. Хачатуров и С. Александренко, занялись, по сути, ретушированием старой Инструкции о порядке регистрации и эксплуатации любительских радиостанций. Не имея обратной связи о ходе подготовки закона, в 2002 году они передали в Главный радиочастотный центр проект Регламента радиолюбительской службы, который пролежал там без движения около года, а затем был возвращен в СРР, так как не вписывался в структуру регулирования, предусмотренную новым Законом РФ о связи. Два- три года были потрачено впустую.

Учитывая, что сейчас, как было сказано выше, внесения коррективов в Закон РФ о связи в ближайшие год-два ожидать не приходится, основные усилия СРР направлены на

установление диалога с ведомствами, занимающимися подготовкой предусмотренных этим законом нормативно-правовых актов. При этом следует понимать, что вариантов для маневра не много. Выйти за рамки, очерченные рассматриваемым законодательным актом, никто не позволит. Иллюзий в этой части возникать не должно. Другим серьезным препятствием в этой работе является высокий уровень консерватизма в сознании чиновников высокого ранга. В первую очередь это относится к руководству соответствующих подразделений Федеральной службы безопасности (ФСБ) РФ и Федеральной службы охраны (ФСО) РФ, которые принимают непосредственное участие в работе над документами, перечисленными в названном Распоряжении Правительства РФ N 1776. Ни один генерал не хочет рисковать своей должностью для того, чтобы кому-то облегчить жизнь. Поэтому любой компромисс, который удастся достигнуть усилиями СРР, радиолюбители должны воспринимать с пониманием. И, возможно, вспоминать при этом известную поговорку: "Никогда не бывает так плохо, чтобы не могло стать еще хуже", которая сегодня, как показывает практика, весьма актуальна.

В качестве иллюстрации к тезисам, изложенным в предыдущих абзацах, можно привести недавно вышедшее Постановление Правительства РФ от 12 октября 2004 года N 539 "О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств". В соответствии с этим Постановлением каждое радиоэлектронное средство связи (РЭС), а это - "техническое средство, предназначенное для передачи и (или) приема радиоволн, состоящее из одного или нескольких передающих и (или) приемных устройств либо комбинации таких устройств и включающее в себя вспомогательное оборудование", используемое на любительской радиостанции, должно быть зарегистрировано в территориальном органе ФСНСС. Это означает, что должен быть зарегистрирован каждый трансивер, каждый передатчик, независимо от того, являются ли они самоделкой или изготовлены отечественной или зарубежной промышленностью. Регистрация средств связи предписана п.5 ст.22 Закона РФ о связи (в дальнейшем Закона). Предложение СРР исключить РЭС любительских радиостанций из перечня средств и устройств, подлежащих регистрации, понимания не нашло. Вместе с тем, требование по регистрации РЭС какой-то новацией не является. До настоящего времени все передающие устройства, используемые на любительских радиостанциях, должны были быть вписаны в разрешение на право эксплуатации таких радиостанций. Поэтому, по сути, в этой части ухудшения положения радиолюбителей не произошло. На вопрос, как будут регистрироваться самодельные устройства, не имеющие серии и номера изготовителя (см. пункт в) ст. 8 Правил регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств (в дальнейшем Правил)) руководитель ФСНСС В. Бугаенко ответил:- "Ничего страшного в этом нет, как регистрировали раньше, так и теперь будем".

Теперь о хорошем. О том, что для многих радиолюбителей осталось, как говорится, "за кадром". В соответствии со ст.24 Закона, решения о выделении пользователям полос радиочастотного спектра принимаются при положительном заключении экспертизы о возможности использования заявленных РЭС. Существовала реальная опасность, что от радиолюбителей, также как и от других пользователей радиочастотного спектра, потребуют представления протоколов измерений технических параметров излучений заявляемых ими РЭС. Оформление таких протоколов предполагается поручить аккредитованным

испытательным лабораториям (центрам), которые будут работать на коммерческой основе. Поэтому несомненным успехом на данном этапе проводимой СРР работы является факт включения в пункт г) ст. 10 Правил фразы, уточняющей перечень РЭС, для которых не требуется представления такого протокола, а именно "(за исключением радиоэлектронных средств любительской службы)".

Важно и следующее. В настоящее время ФСНСС начало подготовку для своих территориальных органов Инструкции о порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств. С ответственными работниками аппарата Правительства РФ, которые будут согласовывать данную Инструкцию, достигнуто принципиальное взаимопонимание того факта, что для РЭС любительских радиостанций не требуется подтверждения их соответствия установленным техническим требованиям или, иными словами, их сертификация в соответствии со ст. 41 Закона. То есть, если один из операторов связи (в терминологии Закона) приобрел, скажем, трансивер фирмы YAESU FT-1000 и собирается его использовать в сети связи общего назначения, то этот трансивер должен быть сертифицирован. Если же такой трансивер при регистрации заявляет радиолюбитель, то к нему не может быть предъявлено требование подтвердить сертификацию данного РЭС. Вместе с тем следует учитывать и следующий момент. В соответствии с п.12 Правил одним из оснований для отказа в регистрации РЭС является несоответствие технических параметров излучений РЭС (в нашем случае с ними можно ознакомиться в техническом паспорте трансивера) требованиям, установленным в разрешении на использование радиочастот. Таким образом, если в трансивере присутствует диапазон 50 МГц, не разрешенный к использованию любительскими радиостанциями в России, можно ожидать определенных осложнений при его регистрации.

Еще один положительный момент. Из положений ст.ст. 2 и 24 Закона однозначно следует, что такое понятие, как "присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала" не может быть применено к радиостанциям любительской службы. Таким образом, в соответствии с п.13 Правил, срок действия свидетельства о регистрации РЭС, которое будет выдавать территориальный орган ФСНСС, должен составлять 10 (!) лет, если заявителем (радиолюбителем) не будет указан меньший срок.

Выше уже говорилось о том, что авральные сроки подготовки правительственных решений вынуждают разработчиков нормативно-правовых актов использовать обтекаемые формулировки в расчете на последующее их уточнение ведомственными инструкциями. В качестве примера следует привести пункт в) ст.10 Правил, в соответствии с которым к заявлению о регистрации РЭС любительской службы прилагается "копия документа о присвоении радиостанции индивидуального либо коллективного пользования соответствующей категории". Такая редакция безусловно свидетельствует об отсутствии в определенный период у федеральных органов ясности и согласованности в вопросах реализации норм Закона по отношению к радиолюбителям. В. Бугаенко полагает, что выдавать такие документы должны территориальные органы Радиочастотной службы. Так, как они делали это до сих пор. Однако, в соответствии со ст. 24 Закона "выделение полос радиочастот" осуществляется Государственной комиссией по радиочастотам (ГКРЧ), а "присвоение (назначение) радиочастоты или радиочастотного канала" для РЭС гражданского

назначения осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области связи по "заключению Радиочастотной службы". Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 года N 320 определено, что полномочия по присвоению (назначению) радиочастот или радиочастотного канала, а также регистрацию присвоения (назначения) радиочастот и радиочастотных каналов осуществляет ФАС. Однако ФАС, в отличие от Радиочастотной службы, не имеет территориальных органов.

В любом случае сегодня (последние числа октября 2004 г.) можно сделать вывод о том, что вместо разрешения на право эксплуатации любительской радиостанции, в которое сегодня вписываются данные об используемых радиолюбителем РЭС, появятся, как минимум, два других документа. Первый документ- это фактически лицензия, подтверждающая право радиолюбителя быть оператором радиостанции любительской службы соответствующей его квалификации категории. Второй- свидетельство о регистрации радиоэлектронных средств, используемых на этой радиостанции. Несомненно положительный момент такого разделения- это открывающаяся возможность привести новую лицензию в соответствие с требованиями Рекомендации T/R 61-01 Международного союза электросвязи и, тем самым, получить для российских радиолюбителей возможность работать в эфире при краткосрочных выездах за границу в страны СЕРТ без оформления временных лицензий стран пребывания. С другой стороны, появление свидетельств о регистрации РЭС создает предпосылки для начала обсуждения возможности оформления таких документов отдельно для стационарных, мобильных и носимых радиостанций, что заметно может облегчить жизнь энтузиастам двух последних из перечисленных типов радиостанций, зачастую испытывающих серьезные затруднения при общении с работниками правоохранительных органов.

Следует подчеркнуть, что по мнению целого ряда ответственных работников Минсвязи имеющиеся у радиолюбителей на руках разрешения будут действовать в течение срока, на который они были выданы ранее. Учитывая это, а также отсутствие утвержденного Положения о Радиочастотной службе, целого ряда других документов, имеющих отношение к нашей деятельности, можно прогнозировать, что каких-либо серьезных телодвижений в отношении радиолюбителей со стороны как областных (краевых, республиканских) радиочастотных центров, так и территориальных органов по надзору в сфере связи в ближайшие несколько месяцев ожидать не стоит.

Полностью данная статья опубликована в ВЕСТНИКЕ СРР.