

“Основные проблемы правового регулирования деятельности любительской службы в Российской Федерации”

В июне 2003 года на Всемирной конференции по радиосвязи в Женеве (ВКР-2003), в работе которой приняли участие представители администраций связи 146 государств, в повестку были включены несколько вопросов касающихся радиолучительской службы. Представителем ООН был распространен специальный документ, отмечающий заметную роль радиолучителей в организации связи из мест гуманитарных и техногенных катастроф. Конференция учла современные тенденции в развитии радиолучительской службы. В результате в международный Регламент Радиосвязи, ратифицированный Россией, были внесены серьезные изменения (ст.ст. 5, 19, 25, 26 РР), включающие расширение полосы частот для радиолучителей в диапазоне 4 – 10 МГц. Наряду с другими в Регламент была включена ст.25.29 А, в соответствии с которой государства взяли на себя обязательства предпринять необходимые действия, поощряющие подготовку любительских радиостанций к обеспечению связи в условиях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Указанная норма вступила в силу 05 июля 2003 года.

В настоящее время в России насчитывается около 50 000 (!) индивидуальных и коллективных любительских радиостанций. Последние несколько лет их количество увеличивается на 6-8 процентов в год. Сегодня владельцы любительских радиостанций представляют практически все слои нашего общества. Среди них школьники и пенсионеры, рабочие и бизнесмены, сотрудники правоохранительных органов и военнослужащие, государственные служащие и депутаты. Усилиями радиолучителей в настоящее время идет создание глобальной разветвленной сети УКВ-репитеров, которая, используя интернет-порталы и IP-технологии (VoIP), позволяет осуществлять межконтинентальные связи при помощи маломощных носимых радиостанций. На околоземной орбите находятся три радиолучительских спутника. Любительская радиостанция работает на борту международной космической станции. Проводятся эксперименты по изучению возможностей новых цифровых видов связи, характеризующихся высокой степенью помехоустойчивости при малых уровнях сигнала. Создаются новые компьютерные программы, позволяющие на основании поступающей со спутников информации прогнозировать развитие геомагнитных, тектонических и климатических процессов и решать связанные с ними прикладные задачи. В 2004 г. российскими радиолучителями впервые в мире был проведен эксперимент, в результате которого удалось принять сигналы в диапазоне 48 ГГц, отраженные от поверхности Луны.

Следует отметить, что среди радиолучителей сильны патриотические настроения, и многие из них при необходимости готовы на добровольных началах и в сжатые сроки организовать связь там, где это необходимо. Уровень подготовки большинства радиолучителей и их способность обеспечивать надежную передачу информации в условиях чрезвычайных ситуаций зачастую превосходят технические возможности и квалификацию специалистов МЧС, МВД и Министерства обороны.

Радиолучители проводят большую подвижническую работу, передавая свои знания и опыт детям и молодежи. Оказывается помощь инвалидам, для многих из которых любительская радиосвязь является основным средством их адаптации в социуме.

Вместе с тем, следует признать, что не смотря на ратификацию Россией международных документов, в которых радиолучительская служба наряду с другими службами признается законным пользователем частотного ресурса, где подчеркивается некоммерческая основа ее существования и для нее выделяется достаточно заметный спектр частот, в том числе и на первичной основе, уровень нормативно-правового регулирования деятельности радиолучительской службы внутри страны заметно отстает от сегодняшних реалий и тенденций. Последний раз комплексный нормативный документ, регулирующий вопросы «регистрации и эксплуатации

любительских радиостанций в РФ», был утвержден приказом Главгосвязьнадзора в 1996 году.

Существующая редакция Федерального закона «О связи», к сожалению, не только не отражает принципов и особенностей функционирования радиолучительской службы, но даже не содержит такого понятия, как радиолучитель. Как следует из содержания ст.ст. 11-17 Закона, радиолучительская служба не является пользователем ни одной из названных в нем сетей связи, и, следовательно, не является стороной в отношениях, связанных с созданием и эксплуатацией сетей и сооружений связи. Логика построения норм Закона подчинена задаче по достижению такой основной его цели, как создание условий для оказания услуг связи и обеспечение эффективной и добросовестной конкуренции на рынке услуг связи в РФ. Однако, данная цель противоречит основам деятельности радиолучительской службы, заложенным в международном Регламенте радиосвязи (ст.ст. 1.36, 1.37). Содержащиеся в глоссарии Закона понятия основных субъектов регулируемых правоотношений, такие как «абонент», «оператор связи» и «организация связи», по сути и вследствие примененных формулировок не могут быть распространены на радиолучителей.

При разработке норм Закона, определяющих порядок выделения полос радиочастот и присвоение (назначение) радиочастот или радиочастотных каналов для радиоэлектронных средств гражданского назначения, по отношению к радиолучительской службе из внимания было упущено два существенных факта. Во-первых, оператор каждой любительской радиостанции вправе без ограничения по времени использовать всю множественность радиочастот в той полосе, которая отведена любительской службе.

Во-вторых, помимо РЭС промышленного изготовления, радиолучители широко используют самодельную экспериментальную аппаратуру. На любительской радиостанции может присутствовать значительное по количеству разнообразие РЭС, отличающихся используемыми диапазонами радиочастот, видами генерируемых аналоговых и цифровых сигналов, мощностью излучаемого сигнала.

Вследствие этого, применение к радиолучителям ряда норм Закона по аналогии с порядком, заложенным для коммерческих пользователей частотного ресурса, может способствовать развитию ситуации, когда для большей части граждан, в особенности пенсионеров, инвалидов и молодежи, желающих заниматься радиолучительством, бюрократические препоны и размеры взимаемых платежей станут непреодолимыми. На практике это приводит к массовому игнорированию тех положений, соблюдение которых инстанции будут не в состоянии проконтролировать, снижению количества новых любительских радиостанций и исходу ранее законопослушных граждан в число «радиохулиганов».

Так в соответствии со статьей 23 Закона о связи порядок установления для пользователей радиочастотного спектра размеров разовой и ежегодной платы, взимания такой платы, ее распределения и использования определяется Правительством РФ. Вместе с тем, с момента вступления указанного закона в силу и по настоящее время радиочастотные центры федеральных округов и их филиалы в субъектах РФ продолжают взимать с радиолучителей платежи, не предусмотренные действующим законодательством. В частности, со ссылкой на приказ Минсвязи РФ от 24.01.2003 г. N8 «Об утверждении Методических рекомендаций по планированию, учету и калькулированию себестоимости услуг (работ), оказываемых на платной основе», который был подписан еще до выхода в свет Закона о связи, РЧЦ на местах требуют от радиолучителей оплату услуг по обеспечению эксплуатационной готовности радиочастотного спектра для его использования радиоэлектронными средствами потребителей. Сложилась практика, когда от радиолучителей требуют подписания договоров на оказание таких услуг и актов о выполненных работах. В ряде РЧЦ были установлены тарифы на услуги по экспертизе РЭС для оформления заключения о возможности приобретения с целью эксплуатации любительских радиостанций. Однако статьей. 129 Гражданского кодекса РФ определено, что виды объектов гражданских

прав, нахождение которых в обороте допускается по специальному разрешению, определяется в порядке, установленном законом. Федеральный закон о связи каких-либо разрешений на приобретение РЭС не предусматривает. Поэтому радиолубитель вправе приобрести РЭС по своему усмотрению. В настоящее время такие действия РЧЦ могут быть квалифицированы, как нарушение п.п. 2 и 3 ст. 16 Закона РФ “О защите прав потребителей”, и вызвать массовые судебные иски радиолубителей к РЧЦ, направленные на возврат незаконно взысканных денежных средств.

Одновременно, в связи с тем, что в Законе о связи отсутствуют нормы, определяющие порядок присвоения позывных сигналов операторам любительских радиостанций и проведения квалификационных экзаменов для соискателей на лицензию оператора радиостанции любительской службы, а также в связи с отсутствием единого утвержденного первичного документа, разрешающего использование аппаратуры на любительских радиостанциях, на местах сложилась вынужденная практика создания суррогатов документов. Так в РЧЦ ЦФО была создана Ведомость учета РЭС и позывных сигналов. В РЧЦ Сибирского федерального округа – Решение о присвоении позывных сигналов радиоэлектронным средствам и т.д. Главный радиочастотный центр с уже зарегистрированных любительских радиостанций начал взимать плату за экспертизу при формировании временного (специального) позывного сигнала, которая никакими нормативными документами не предусмотрена. Т.е. де-факто единое правовое пространство в РФ в сфере регулирования любительской службы перестало существовать.

На сегодняшний день более чем за три года прошедшие после вступления в силу нового Закона о связи пока принят лишь один основополагающий для любительской службы документ в его развитие – это Решение ГКРЧ N 05-08-04-001 от 26.09.2005 г. “О выделении полос радиочастот для РЭС любительской и любительской спутниковой служб”. Также внесена ремарка в Постановление Правительства РФ от 12.10.2004 г. “О порядке регистрации РЭС и высокочастотных устройств” в части касающейся исключения РЭС любительской службы из числа РЭС, при регистрации которых требуется представление протокола измерений технических параметров излучения.

Пользуясь случаем, хочу отметить что Решение ГКРЧ было принято вследствие личного участия к нуждам радиолубителей со стороны Министра информационных технологий и связи Л.Д. Реймана и руководителя Россвязи А. В. Бескоровайнова и поблагодарить их за поддержку. Есть надежда, что установка руководства Министерства на максимальное упрощение процедуры оформления разрешительных документов для радиолубителей сыграет свою положительную роль.

На четвертый квартал этого года в план Россвязи по подготовке нормативных документов включены Инструкция о порядке формирования и присвоения позывных сигналов опознавания, а также Регламент любительской службы РФ. В рамках подготовки проектов названных документов, не смотря на “прокрустово ложе” Закона о связи, необходимо найти решение следующих вопросов:

1. Приведение требований к квалификации оператора любительской радиостанции в соответствии с рекомендацией СЕРТ TR61 -02 и предоставление возможности российским радиолубителям получения соответствующих гармонизированных документов. Определение процедуры формирования и организации работы экзаменационных комиссий. Исключение случаев присвоения первой (высшей) категории радиолубителям, не владеющим практическими навыками приема сигналов азбуки Морзе.
2. Присоединение РФ к СЕРТ в отрасли любительской службы в рамках рекомендаций TR61-01 и TR61-02, а также установление порядка временной работы в эфире иностранных радиолубителей с территории РФ.
3. Приведение порядка формирования и присвоения позывных сигналов для любительских радиостанций в соответствие с решениями ВКР-2003 и исключение норм, способствующих злоупотреблениям, связанным с

присвоением так называемых специальных позывных. Установление правила, когда владельцами и пользователями позывных сигналов признаются физические и юридические лица, а не РЭС, используемые на их радиостанциях.

4. Введение минимального количества единообразных для всех субъектов РФ разрешительных документов, позволяющих радиолюбителям выходить в эфир. В частности, предлагается три необходимых и достаточных документа – а). свидетельство о сдаче экзамена на соответствующую категорию, выдаваемое экзаменационной комиссией; б). оформляемое уполномоченным подразделением радиочастотной службы удостоверение, подтверждающее квалификацию радиолюбителя и предоставляющее ему право использования полос частот выделенных для любительской службы Решением ГКРЧ N 05-08-04-001, а также содержащее указание на сформированный для этого лица позывной сигнал; в). свидетельство о регистрации РЭС, выдаваемое территориальным подразделением ФСНСС владельцу такого удостоверения.
5. Устранение излишних бюрократических проволочек при временном перемещении радиолюбителя в другой субъект РФ, а также упрощение процедур использования одним квалифицированным радиолюбителем РЭС, зарегистрированным на другого квалифицированного радиолюбителя, в присутствии и под контролем владельца этого РЭС.

Учитывая, что в последние два года руководство Россвязи и ГРЧЦ весьма конструктивно относится к предложениям Союза радиолюбителей России, сегодня у нас есть определенный оптимизм в том, что перечисленные вопросы удастся решить положительно в ближайшее время.

Вместе с тем, задачами на перспективу остаются, и для этого есть основания, исключение самодельных радиолюбительских экспериментальных средств связи из перечня РЭС, подлежащих обязательной регистрации в органах ФСНСС; не допущение установления такого размера платы за использование частотного ресурса, который стал бы недоступен для малообеспеченных категорий граждан (в частности, для пенсионеров и молодежи); а также решение такой серьезной и большой для радиолюбителей проблемы, как урегулирование вопроса о порядке установки, эксплуатации и защиты антенно-фидерных устройств любительских радиостанций.

В дальнейшем, в силу специфики функционирования радиолюбительской службы, которая имеет значительные отличия по отношению к другим субъектам, деятельность которых регулируется Федеральным законом «О связи», а также в случае невозможности реализации предлагаемых выше сценариев в рамках действующего закона вследствие казуистики, возможно, следует изучить целесообразность подготовки проекта самостоятельного законодательного акта. Тем более, что за рубежом такой практический опыт имеется.

09.10.2006 г.