

Л.С. Rogozin, к.т.н

**Системные особенности
конверсии радиочастотного спектра
в Российской Федерации**

Доклад на 4-й Всероссийской конференции

«Актуальные правовые вопросы телекоммуникационной отрасли 2011»

Говоря о конверсии, многие имеют в виду ее результаты. Поэтому вопрос обсуждается довольно часто. Самое последнее событие такого рода – заседание круглого стола в Совете Федерации.

Однако у конверсии есть и другая не менее интересная сторона – это порядок ее осуществления, правила и процедуры, которые определяют системные характеристики процесса.

Мой доклад – это попытка анализа системных особенностей конверсии.

Основные источники информации:

1. **Федеральный закон «О связи» от 07.07.2003 (N 126-ФЗ).**
2. **Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 (N 210-ФЗ).**
3. **Постановление правительства от 02.06.2008 № 418, «Положение о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации».**
4. **Постановление правительства от 02.07.2004 № 336, «Положение о Государственной комиссии по радиочастотам».**
5. **Постановление правительства от 02.12.2009 № 984, «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг».**
6. **Решение ГКРЧ от 15.12.2009 № 09-05-05, "Положение о порядке рассмотрения материалов, проведения экспертизы и принятия решения о выделении полос радиочастот для радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств".**

Конверсия спектра и парадигма его распределения

- 1. Конверсия спектра осуществляется в рамках действующей парадигмы его распределения между гражданскими и государственными пользователями.**
- 2. В центре парадигмы - принцип обеспечения первоочередного доступа к спектру государственных пользователей.**
- 3. В настоящее время этот принцип реализуется путем передачи спектра в полное распоряжение государственных пользователей, которые путем выделения полос частот, открывают доступ к спектру гражданским пользователям.**

Обобщенная модель распределения ресурса по принципу его «аренды-субаренды»



Если распределяемый ресурс – это радиочастотный спектр, то арендаторы (ГРУППА № 1) – это государственные пользователи, а субарендаторы (ГРУППА № 2) – это гражданские пользователи спектра. При этом конверсия спектра – это аналог субаренды исходного ресурса. Современная модель распределения спектра между государственными и гражданскими пользователями – это модель, которая базируется на принципах «аренды-субаренды».

Распределение ответственности за конверсию спектра

ФУНКЦИЯ	
Нормативно-правовое регулирование	Организация работ
Минкомсвязь	ГКРЧ

↑

Пункт I.1 «Положения о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.06.2008 № 418

↑

Пункт II.e «Положения о Государственной комиссии по радиочастотам», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.07.2004 № 336

Нормативно-правовая база конверсии спектра

НЕ СОЗДАНА

1. Надлежащим образом утвержденные правила и процедуры конверсии отсутствуют.
2. Такие важные вопросы конверсии, как принципы, цели, задачи, ожидаемые результаты, индикаторы, структура работ, инициализация, финансирование, планирование, управление реализацией, отчетность, остаются без ответа.

Поэтому конверсия, которую организует ГКРЧ, осуществляется вне надлежащей правовой основы (*extra jus - вне права*).

Проще говоря, конверсия на практике организуется не в соответствии с правом и нормой, а в соответствии с правосознанием членов ГКРЧ (по их понятиям и недокументированным договоренностям).

Организуя конверсию де-факто, ГКРЧ функционирует в режиме саморегулирования.

Структура работ по осуществлению конверсии

**Конверсионные
исследования**

**Разработка,
принятие и оформление
решений ГКРЧ**

Порядок организации конверсионных исследований, созданный ГКРЧ

По неписанной договоренности между членами ГКРЧ создан порядок организации конверсионных исследований, который состоит в том, что:

1. ГКРЧ (в специальном решении) обязана сформулировать тему и основные направления конверсионных исследований (НИР и натурные испытания) и рассмотреть их результаты.
2. Заинтересованные пользователи обязаны:
 - сообщить ГКРЧ о своей готовности к исполнению конверсионных исследований.
 - исполнить конверсионные исследования.
3. Минкомсвязи, Роскомнадзор, Минобороны и ФСО обязаны оказывать содействие проведению конверсионных исследований.

В результате саморегулирования ГКРЧ создан административный барьер, крайне обременительный для гражданских пользователей спектра

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ -

это установленные государством

- ПРАВИЛА** поведения граждан (писанные и неписанные) и
- МЕХАНИЗМЫ**, *принуждающие к их исполнению*

Административные барьеры устанавливаются для защиты прав и интересов граждан.

С этой точки зрения, административные барьеры приносят гражданам ПОЛЬЗУ

С другой стороны, необходимость следования установленным правилам поведения (преодоления административных барьеров) вынуждает граждан расходовать принадлежащие им ресурсы.

С этой точки зрения, административные барьеры приносят гражданам УЩЕРБ

Административные барьеры используются чиновниками для получения административной ренты

АМИНИСТРАТИВНЫЙ БАРЬЕР: перечень обременений

1. Незаконное принуждение гражданских пользователей к исполнению и финансированию конверсионных исследований.
2. В результате этого гражданские пользователи вынуждены размещать заказы на конверсионные исследования на нерегулируемом государством монополизированном рынке, производителями услуг которого являются НИУ, находящиеся в ведении Минобороны и ФСО.
3. Образуется поток финансовых средств от заинтересованных гражданских пользователей в сторону ведомств, которые через ГКРЧ решают вопросы конверсии спектра.
4. Гражданские пользователи, финансирующие конверсионные исследования, сталкиваются с высокими рисками финансирования, поскольку какие-либо правила управления рисками отсутствуют.
5. Действует порядок, согласно которому каждый член ГКРЧ имеет возможность заблокировать вынесение любого вопроса на рассмотрение заседания комиссии. Это равносильно введению права вето при голосовании по вопросам повестки.
6. Конверсионные решения ГКРЧ обязывают использовать гражданские присвоения радиочастот РЭС первичных радиослужб по правилам, свойственным присвоениям вторичных радиослужб.

Итоги рассмотрения вопроса

- 1. Современная модель распределения спектра между государственными и гражданскими пользователями построена по схеме «аренды-субаренды ресурса».**
- 2. Распределение ответственности в части конверсии спектра:**
 - Минкомсвязи - нормативно-правовое регулирование.**
 - ГКРЧ – организация конверсии.**
- 3. Нормативно-правовая база конверсии не создана.**
- 4. При отсутствии нормативно-правовой базы конверсии ГКРЧ организует конверсию в режиме саморегулирования (по понятиям и недокументированным договоренностям членов комиссии).**
- 5. В результате саморегулирования ГКРЧ создан обременительный для гражданских пользователей административный барьер**

Что делать?

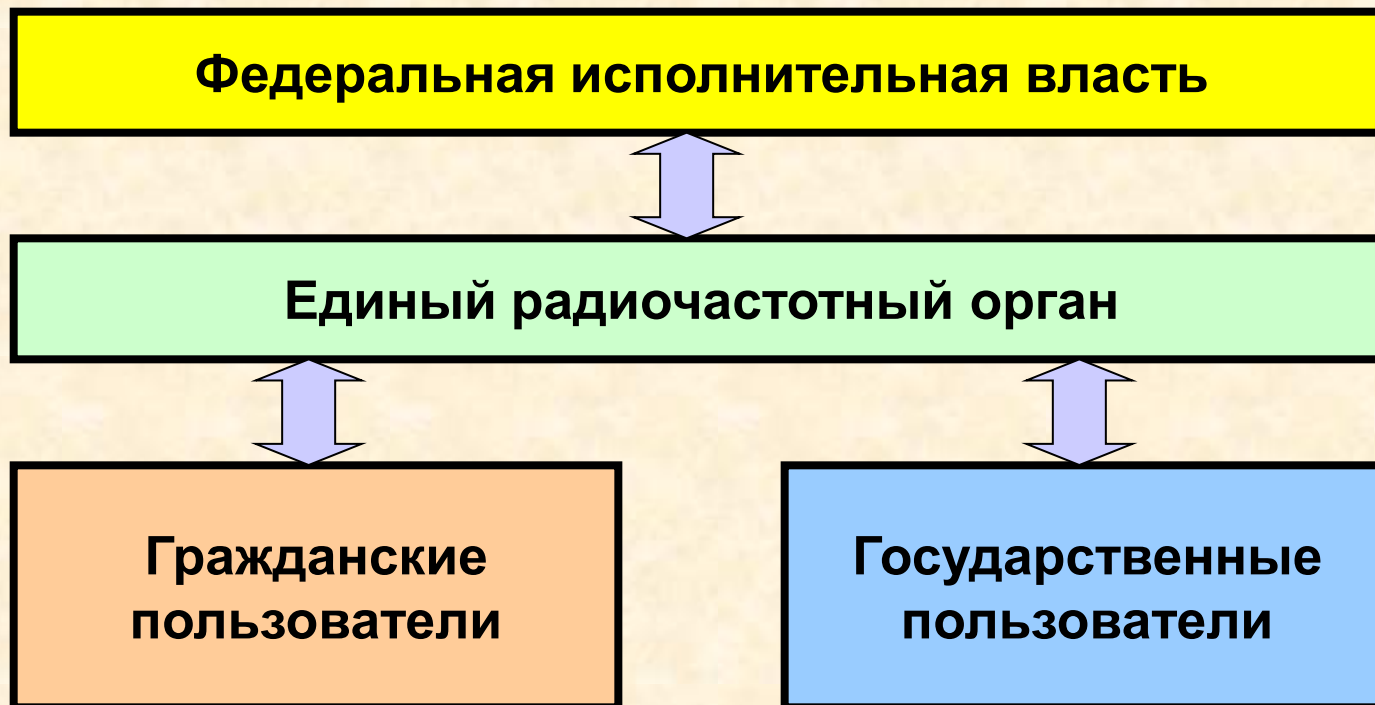
Изменить модель распределения спектра между гражданскими и государственными пользователями путем перехода к схеме «равноправной аренды ресурса».

Схема «равноправной аренды ресурса»



Субаренда отсутствует

Администрирование спектра по схеме «равноправной аренды ресурса»



Примечание:

В исходной модели субаренда ресурса отсутствует. Поэтому такая задача, как конверсия спектра, исчезает.

Функции Единого радиочастотного органа

С учетом национальных приоритетов Единый радиочастотный орган решает следующие задачи:

1. Формирование государственной политики и планирование в сфере управления спектром.
2. Распределение спектра между радиослужбами.
3. Распределение спектра между категориями пользователей.
4. Выделение полос радиочастот радиотехнологиям или РЭС.
5. Выделение полос радиочастот отдельным гражданам или юридическим лицам.
6. Присвоение радиочастот гражданам или юридическим лицам.
7. Радиоконтроль.
8. Регистрации РЭС.

К вопросу о финансировании деятельности Единого радиочастотного органа

ЗАДАЧА	СТАТУС
Формирование и государственной политики и планирование управления спектром.	Государственная функция
Распределение спектра между радиослужбами	Государственная функция
Распределение спектра между категориями пользователей	Государственная функция
Выделение полос радиочастот радиотехнологиям или РЭС	Государственная функция
Выделение полос радиочастот отдельным гражданам и юридическим лицам	Государственная услуга
Присвоение радиочастот гражданам и юридическим лицам	Государственная услуга
Радиоконтроль	Государственная функция
Регистрация РЭС	Государственная функция

Благодарю за внимание

8-495-223-60-85

np_nass@bk.ru