

## ЭКОНОМИКО-ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАДИОЧАСТОТНОГО СПЕКТРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Е. Е. Володина**, профессор кафедры «Экономика связи» МТУСИ, к.э.н.; evolodina@list.ru

**Е. Е. Девяткин**, начальник лаборатории ФГУП НИИР, к.э.н.; edevyatkin@niir.ru

**С. В. Юшков**, адвокат (место работы?); usv\_06@mail.ru

Рассматривается возможность введения в гражданский оборот прав на использование радиочастотного ресурса. Опыт других стран в этой области, а также накопившийся опыт отечественной судебной практики позволяют утверждать о необходимости формирования нового правового режима использования РЧС, соответствующего современным рыночным условиям.

Исследуются особенности нового правового режима радиочастотного спектра, заключающиеся в определении: объекта правового регулирования, правового положения субъектов правового режима, комплекса способов правового регулирования и средств юридического воздействия. Разработаны предложения по актуализации лицензионной деятельности.

*Ключевые слова:* радиочастотный спектр, природный ресурс, законодательный акт, правовой режим, гражданский оборот, право на использование.

**Введение.** Стремительное развитие радиосистем, радиоэлектронных средств и радиослужб различного назначения, в том числе перспективных подвижных и спутниковых систем, расширение коммерческого использования диапазонов волн телевидения и радиовещания определяют все возрастающие потребности в использовании природного радиочастотного спектра (РЧС) в качестве производственного фактора и производственного ресурса. Это требует расширения исследований в свете экономической теории, а именно определения роли, места и особенностей использования радиочастотного ресурса (РЧР) в производственной деятельности предприятий и организаций.

Кроме того, принятый администрацией связи РФ курс на либерализацию управления использованием РЧС, в частности разработка механизмов предоставления доступа к частотному ресурсу на основе аукционов и возможности передачи прав на его использование, требуют совершенствования нормативно-правовой базы в соответствии с современными требованиями рынка и международным опытом. Обсуждаемые на уровне правительства РФ [1] практические аспекты возможности введения в гражданский оборот прав на использование РЧС, коллективное использование РЧС, многолетний опыт других стран в этой области, а также накопившийся пласт отечественной судебной практики позволяют утверждать о необходимости сосредоточения достаточного внимания на формировании правового режима использования РЧС, соответствующего экономическим особенностям частотного ресурса и тенденциям экономического развития страны.

**Экономические особенности использования РЧС.** Радиочастотный ресурс является одним из важнейших государственных природных ресурсов, доступным для использования всем обществом. Наряду с другими производственными ресурсами РЧС участвует в производственном

процессе оказания инфокоммуникационных услуг, обеспечивает работу технологических сетей связи, а также астрономических и метеорологических приборов, электронной бытовой техники и пр.

Согласно Регламенту радиосвязи МСЭ, РЧС является совокупностью действующих и потенциально возможных частотных назначений в диапазоне от 9 кГц до 3000 ГГц, выделенных государственными органами для работы радиоэлектронных средств на определенной территории, удовлетворяющих международным требованиям и учитывающих: диапазон частот, ширину занимаемого спектра, применяемые технологии, временной период действия разрешения на использование указанного ресурса.

От эффективности использования РЧС в значительной степени зависят развитие радиосвязи и вещания, подвижной связи и беспроводного широкополосного доступа к сети Интернет и информационным ресурсам и, в конечном итоге, уровень культуры, экономики и обороноспособности нашей страны.

Как природный ресурс, РЧС был открыт при изобретении радио и стал широко использоваться с 20-х годов XX века. РЧР нельзя «использовать» в прямом смысле этого понятия, им можно лишь «множественно пользоваться», его не нужно воспроизводить, а нужно распределять так, чтобы не нанести вред пользователям услуг вследствие помех. Чтобы использовать спектр как производственный ресурс, необходимы капитал и рабочая сила [2].

По сравнению с известными видами ограниченных ресурсов, таких как нефть, газ, рудные ископаемые, биоресурсы моря и т.д., РЧР имеет существенные особенности и экономические аспекты применения РЧС должны учитывать ряд его специфических свойств.

В отличие от природных ресурсов, которым присущи свойства вещественности (телесности), исчерпаемости, ограниченности, РЧС обладает особыми физическими свойствами: невеществен, материален (одно из проявлений электромагнитного поля), не истощается, не исчерпаем, не изменяем, т.е. может многократно использоваться и не требует затрат на восстановление.

РЧС является незаменимым производственным ресурсом для предоставления услуг беспроводной связи, обеспечивающим возможность осуществления одного из наиболее перспективных и экономически выгодных способов передачи информации — беспроводного способа.

Возможность использования РЧС появляется только при наличии передающих или приемных радиоэлектронных средств, требующих финансовых вложений и обслуживания, т.е. РЧС — продукт деятельности, характеризующейся наличием капитала и трудом.

Один и тот же диапазон частот при соблюдении электромагнитной совместимости может совместно использоваться несколькими РЭС.

Различные РЭС используют спектр по разному (с точки зрения территории охвата), поэтому одномерная единица измерения — ширина полосы частот в МГц не дает представления о реальном объеме РЧР. Согласно рекомендациям МСЭ, используется трехмерная единица измерения — частота/пространство/время.

По мере применения прогрессивных технологий радио и связи, позволяющих более эффективно (экономно) использовать РЧР существует тенденция «расширения» спектра, т.е. проблема ограниченности ресурса определяется лишь технологическими особенностями применяемого оборудования, а не его физическими свойствами.

При распределении по территории страны РЧС в большинстве случаев ограничен через лимитирование числа операторов связи для работы в определенном регионе.

Как ограниченный государственный ресурс, РЧС требует обслуживания и контроля его использования со стороны государства (например, обеспечения ЭМС, контроля соблюдения правил использования, обнаружения и устранения несанкционированных источников излучения).

Как природный производственный ресурс, спектр обладает экономической ценностью (стоимостью), а его использование характеризуется экономической эффективностью.

РЧС требует регулирования на международном и национальном уровне: посредством распределения частот его закрепляют на определенный период времени за конкретной территорией государства.

Как ресурс, имеющий экономическую ценность, РЧС может быть объектом товарно-денежных отношений (купли/продажи) на проводимых администрациями связи аукционах, которые являются одним из способов распределения спектра и объектом арендных отношений при передаче прав пользования РЧС третьим лицам [3, 4].

Таким образом, в свете экономической теории радиочастотный ресурс наряду с другими производственными ресурсами (основными и оборотными средствами, трудовыми ресурсами) следует рассматривать как средство производства и один из специфических производственных ресурсов инфокоммуникационной сферы деятельности, к которым относятся также ресурс нумерации и информационные ресурсы (рис. 1).

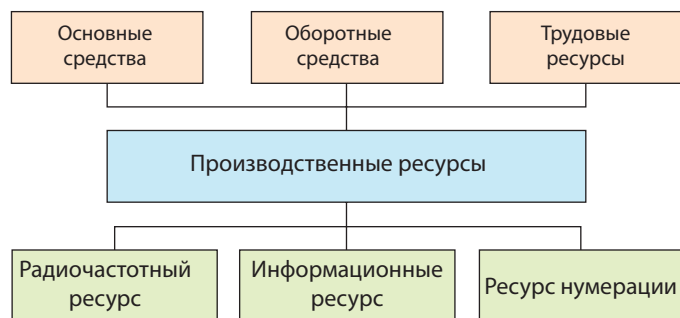


Рис. 1

В тоже время раскрытая авторами экономическая сущность РЧР в настоящее время не отражена в применяемой нормативно-правовой практике.

**Нормативно-правовые вопросы использования РЧС.** В целом систему нормативного регулирования отношений в области использования РЧР можно определить как действующий правовой режим использования РЧС.

В свете исследований и мероприятий, проводимых сегодня Минкомсвязи России по подготовке аукционов и формированию механизма передачи прав пользования РЧС в РФ, актуальным вопросом становится создание нового правового режима, учитывающего возможности использования некоторых правовых норм и правовых институтов российского законодательства.

Категория «правовой режим» все шире применяется в юридической науке. С помощью правовых режимов определяется правовое состояние тех или иных объектов правоотношений, особенности правового статуса субъектов, политическое и государственное состояние. Иными словами, правовые режимы активно используются для правового регулирования общественных отношений в самых разных сферах.

В юридической литературе отмечают особенности правового режима: это объектный режим, вводимый законодательным актом и позволяющий обеспечить комплексность воздействия посредством совокупности регулятивных, охранительных, процессуально-процедурных средств, характеризующих особое сочетание дозволений, запретов и обязываний, а также гарантий по его соблюдению.

В содержании правового режима выделяют: целевое назначение, объект правового регулирования, правовое положение субъектов правового режима, комплекс способов правового регулирования и средств юридического воздействия. Правовой режим позволяет выбрать оптимальное сочетание правовых средств для достижения поставленных задач, обеспечивающее учет специфики и особого характера групп общественных отношений, создание особых подходов к их регулированию.

Гибкость правовых режимов, возможность различного сочетания правовых средств позволяют формировать правовые режимы, наиболее соответствующие поставленным задачам и конкретному предмету регулирования. Различие конкретных правовых режимов выражается в наличии большего или меньшего количества запретов и обязываний, льгот и дозволений в их различном сочетании [5].

Авторами проведено исследование правового режима использования РЧС, заключающееся в определении:

- объекта правового регулирования (применительно к использованию РЧС — общественные отношения относительно права пользования РЧС);
- правового положения *субъектов* правового режима (перечень и характеристика субъектов правоупотребления РЧС);
- комплекса *способов правового регулирования и средств юридического воздействия*, т.е. выбора метода регулирования использования РЧС (императивный или диспозитивный), формирование перечня и содержания НПА, необходимых для решения перечисленных нормативно-правовых задач.

Введение в оборот права на использование РЧС потребовало решения вопроса об **объекте правового регулирования**. Решение вопросов введения прав на использование РЧС в гражданский оборот базировалось на изучении теоретических правовых проблем использования РЧС как объекта правоотношений по использованию природного ресурса.

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» [6], регулирующим отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду, РЧР полностью

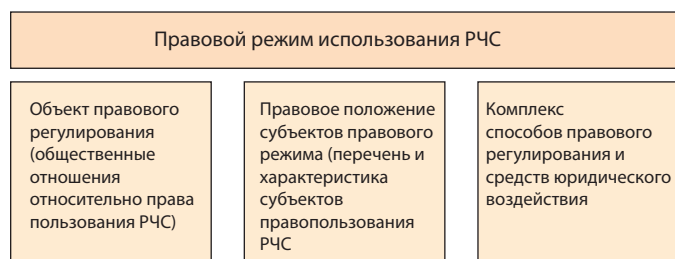


Рис. 2

не подпадает под понятие природного ресурса и действие указанного закона таким образом на отношения по использованию РЧС не распространяется.

В то же время РЧР определен как международный ресурс, использование которого регламентируется Уставом, документами МСЭ. Федеральное законодательство РФ [7] также относит РЧС к категории ресурсов (применяются термины радиочастотный ресурс, государственный ресурс).

По мнению специалистов, РЧС — это материальный ресурс, поскольку искусственно создаваемые для передачи (приема) информации или энергии электромагнитные поля представляют собой материальный продукт человеческой деятельности. При этом сам РЧС не является искусственным, поскольку передача информации или энергии основана на естественных физических законах распространения электромагнитных волн. Все это указывает на то, что РЧС — природный ресурс.

Однако, в отличие от других видов природных ресурсов, которым присущи свойства вещественности (телесности), исчерпаемости, ограниченности, уязвимости, РЧС материален (это одно из проявлений, одна из физических характеристик электромагнитного поля), но не имеет видимого телесного выражения, не истощается, не исчерпаем, не изменяем и, как было сказано выше, с точки зрения экономики не требует амортизации. По мнению авторов, РЧС следует считать ограниченным *природным ресурсом особого рода*.

Указанные природные свойства и экономические признаки РЧР определяют возможное отнесение *права на использование РЧС к имуществу и соответственно к объектам гражданских прав*, а также возможные порядок и условия реализации права на использование РЧС как на товар особого рода. Для введения права на использование РЧС в гражданский оборот необходима его привязка к какому-либо виду гражданских прав, предусмотренных действующим гражданским законодательством и доктриной гражданского права (к вещным, к обязательственным либо к интеллектуальным).

С учетом установленным Законом «О связи» [7] принципов и правил использования РЧС, вводимое в гражданский оборот право на использование РЧС должно устанавливаться (конструироваться) как срочное, индивидуально определенное (по условиям электромагнитной совместимости) в отношении конкретного участка РЧС (радиопространства), имеющее ограниченную частно-правовую (вещную) природу особого рода, платное.

Таким образом, предлагается определить *индивидуальное право на использование РЧС как ограниченное вещное право*. Для реализации указанной теоретической конструкции необходимо внесение изменений в действующее законодательство, поскольку введение ограниченных вещных прав возможно не иначе как через прямое указание в законе [8].

Следует отметить, что в отличие от существующего в РФ правового института аренды, заключающегося в пре-

доставлении имущества его хозяином во временное владение и пользование другим лицам на договорных условиях, РЧР невозможно владеть, а можно лишь пользоваться. Действующее по настоящее время нормативное регулирование относит сам частотный ресурс (не права на его использование) к объектам федеральной собственности и, согласно государственной программе приватизации, приватизация частотного и орбитального ресурса космических систем в РФ запрещена.

Исходя из действующего порядка предоставления права на использование РЧС, в экономический оборот может вводиться право на использование отдельных составляющих РЧС: полос радиочастот, радиочастот, радиочастотных каналов, причем распределенные в категории полос радиочастот преимущественного использования радиоэлектронными средствами гражданского назначения или совместного использования радиоэлектронными средствами любого назначения. Именно они, а не весь РЧС, могут признаваться объектом частных, гражданских правоотношений.

В связи с тем, что нормативными правовыми актами РФ предусмотрено использование РЧС в двух видах: с индивидуальным разрешением и без него (фактическое пользование в рамках общего дозволения в соответствии с ТРЧ), представляется очевидным, что *экономическую товарную ценность* может иметь лишь право пользования той частью РЧС, право на использование которой предоставлено лицу в виде индивидуального разрешения, и при установленной законом возможности передачи такого права по гражданско-правовой сделке.

В отличие от действующего общего публичного права на использование РЧС для всех пользователей, такое разрешенное к обороту частное право на использование РЧС для отдельных коммерческих категорий пользователей РЧС по аналогии с терминологией, принятой законодательством в других сферах использования природных ресурсов, предлагается назвать *индивидуальным правом радиопользования*. Оно является *новым объектом гражданского права* в рамках существующей системы.

Основным содержанием индивидуального права радиопользования как ограниченного срочного вещного права должна быть возможность использовать РЧР в течение установленного в акте о его предоставлении срока и на указанных в нем технических условиях без помех со стороны любых других лиц, что обеспечит необходимую стабильность правового регулирования.

*Субъектами создаваемого правового режима*, обеспечивающего возможность передачи права пользования РЧС другим лицам, могут выступать физические лица, являющиеся гражданами РФ и имеющие статус индивидуального предпринимателя; юридические лица, созданные по законодательству РФ, а также другие (кроме иностранных) лица. Право пользования РЧС дает его обладателю право использовать РЧР для оказания услуг электросвязи, а также для иных незапрещенных законом целей.

*При определении способов правового регулирования* отношений между субъектами исследуемого правового режима рассмотрены несколько вариантов встраивания нового объекта прав (индивидуального права радиопользования) в существующую правовую систему.

1. К объекту регулирования с учетом его характеристики и свойств можно в полной мере применить уже действующие нормы, правовые институты.



2. Существующее правовое регулирование не полностью соответствует новому объекту, и к нему по аналогии применяют другие нормы и институты.

3. Для нового объекта создаются нормы, предназначенные именно для этого объекта и учитывающие его правовую природу и свойства.

Изучение нормативно-правовой базы РФ с точки зрения возможности внедрения порядка (механизма), позволяющего передавать право пользования РЧС другим лицам, показали, что действующее регулирование использования РЧС характеризуется *сугобо административными, разрешительными способами и не допускает* легального введения в экономический оборот права на использование РЧС с помощью *методов гражданского права*.

В связи с вышесказанным, а также учитывая то, что индивидуальное право радиопользования является новым объектом гражданского права для российского законодательства, для легального введения в экономический оборот права пользования РЧС с помощью методов гражданского права целесообразно рассмотреть третий способ встраивания нового объекта прав в существующую правовую систему, т.е. создать правовые нормы, предназначенные именно для индивидуального права радиопользования и учитывающие его природу и свойства.

При введении законом в гражданский оборот сформированного в административном порядке и предоставленного (т.е. уже существующего) права на использование конкретной части РЧС (радиопространства) такое право будет иметь имущественный характер и становится объектом гражданских прав, выставляться на торги, передаваться по сделке и иным образом участвовать в гражданском обороте.

Поскольку право собственности на РЧС будет сохраняться в федеральной собственности, то с учетом положений Гражданского кодекса РФ [9] для реализации возможности передачи права пользования РЧС требуется *определение правовых средств* юридического воздействия: формирование перечня и содержания нормативно-правовых актов, необходимых для решения перечисленных правовых задач (определение объекта правового регулирования, правового положения субъектов правового режима, комплекса способов правового регулирования).

Для комплексного введения в гражданский оборот индивидуального права на использование РЧС следует внести ряд изменений в существующее законодательство в области использования РЧС. Прежде всего, необходим переход на новую концепцию регулирования в сфере оказания возмездных услуг связи с разделением сфер регулирования на две сферы:

- по лицензированию деятельности при оказании возмездных услуг связи с использованием РЧС. Эти отношения должны регулироваться действующим законом о лицензировании отдельных видов деятельности и Положением о лицензировании оказания возмездных услуг связи, которое необходимо разработать;

- по предоставлению права доступа к РЧС (права пользования).

Было бы предпочтительнее, чтобы эти отношения регулировались Федеральным законом «О радиочастотном ресурсе», разработка которого на современном этапе развития рынка радиотехнологий и услуг крайне актуальна. На переходный период можно ограничиться внесением изменений в виде дополнительного пункта в ст. 24 Закона «О связи», раскрывающего дефиницию «гражданский оборот индивидуального радиопользования».

**Заключение.** Говоря о необходимости внесения в законодательство положений о введении в гражданский оборот права на использование РЧС, следует заметить, что внесение указанных поправок без разработки и публичного обсуждения общей концепции таких изменений при сохраняющемся общем разрешительном порядке доступа в радиочастотному ресурсу представляется затруднительным. Для достаточно полного определения содержания этого права, оснований и порядка его возникновения, изменения, перехода, прекращения, способов его защиты требуется проведение дополнительной работы по изучению данного вопроса и выработки конструктивного решения с позиции пользователей РЧС, ведомств и специалистов в области права.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Материалы заседания правительства РФ от 7 ноября 2013: «О состоянии конкуренции на рынке услуг связи». <http://government.ru>; ПРАЙМ-ТАСС.— 8 ноября 2013 г.
2. **Веерпалу В. Э., Володина Е. Е., Девяткин Е. Е.** Управление использованием радиочастотного спектра: конверсия и экономика.— М.: Горячая линия.— Телеком.— 2011.— С. 10,11.
3. **Володина Е. Е., Кузовкова Т. А., Нарукавников А. В.** Возмещение использования радиочастотного спектра как экономический метод эффективного управления ограниченным природным ресурсом // Вестник РАЕН.— 2011.— № 4.— С. 103—108.
4. **Кузовкова Т. А., Володина Е. Е., Кухаренко Е. Г.** Экономика отрасли инфокоммуникаций / Учебное пособие.— М.: МТУСИ, 2013.— С. 123—125.
5. **Терещенко Л. К.** Правовой режим информации / Автореферат диссертации доктора юридических наук.— М.: 2011.
6. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ в редакции от 02.07.2013 г. «Об охране окружающей среды». Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Российская газета», № 6, 12.01.2002; «Парламентская газета», № 9, 12.01.2002; «Собрание законодательства РФ», 14.01.2002, № 2, ст. 133.
7. Федеральный закон «О связи» 2003 г. № 126-ФЗ. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Российская газета», № 135, 10.07.2003; «Парламентская газета», № 127—128, 12.07.2003; «Собрание законодательства РФ», 14.07.2003, № 28, ст. 2895. Начало действия текущей редакции 13.12.2013.
8. **Суханов Е. А.** Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право.— 2003.— № 1.
9. Гражданский кодекс РФ. Ч.1. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях: «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301; «Российская газета», № 238—239, 08.12.1994. Начало действия редакции 14.11.2013.

Получено 15.05.14