

О влиянии правового режима радиочастот на распространение информации¹

Современное общественное развитие, особенно за прошедшее десятилетие, наглядно демонстрирует взаимное влияние информационных и социальных процессов. Процесс демократизации в России способствовал развитию информационной сферы. Поступательное развитие информационных технологий, например, Интернета, способствует демократизации общества. Принятие Стратегии развития информационного общества, других документов, а также активное присутствие Президента России в информационной сфере формируют позитивный вектор развития. Вместе с тем, возникают и встречные вопросы. Является ли данный тренд устойчивым и достаточным? В какой мере информационные технологии обеспечивают конституционные права на информацию. Имеется ли зависимость права на информацию от правового регулирования радиочастот?

Рассмотрим вопросы в контексте влияния правового режима радиочастотного спектра на правовой режим информации. Применение радиочастотных каналов для развития телефонной связи за несколько лет сформировали сотовую радиотелефонную связь в том виде, в котором мы её видим сегодня. Аналогичное динамичное развитие реализовано в сфере теле- и радиовещания. Появились десятки вещательных информационных каналов. Мало кто вспоминает состояние

¹ Впервые опубликовано: Волков Ю.В. О влиянии правового режима радиочастот на реализацию права на распространение информации Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. – М.: Институт государства и права РАН, 2010. С. 170-175.

данной сферы пятнадцать лет назад. Статистические данные, приведённые ниже, позволяют наглядно представить ситуацию, но предварительно определим правовой режим радиочастот. Федеральное законодательство относит радиочастоты к категории ресурсов, оперирует термином радиочастотный ресурс, относит его регулирование к предмету законодательства о связи². Использование радиочастотного ресурса осуществляется посредством разрешительной процедуры в трех видах: полосы, частоты, каналы³. Данная форма реализации использования радиочастотного ресурса, в большинстве случаев предусмотрена для нетоварного, внутрипроизводственного потребления. Следующий «передел» радиочастотного ресурса – это построение (на основе радиочастотных полос, частот и каналов) сетей связи, посредством которых потребителю оказывается услуга. Таким образом, с одной стороны, радиочастотный ресурс используется как ресурс, с другой стороны – как элемент сети связи.

Рассмотрим подробнее каждый из перечисленных факторов. Правовой статус ресурсов в России определяется следующими основными конституционными положениями⁴. Природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение природными ресурсами

² См.: Ст. 1 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации 2002. № 52. Ч. 1. Ст. 5140; а также ст. ст. 1, 3 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2003. № 28 ст. 2895.

³ См.: Ст.ст. 22, 23, 24 ФЗ «О связи».

⁴ См. Ст.ст. 9, 36, п. 1 в) ст. 72 Конституция Российская Федерация // Российская газета, 1993. 25 дек.

осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Природные ресурсы находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Применительно к радиочастотному спектру, как ресурсу, это означает следующее. Субъектом регулирования отношений по поводу радиочастотного ресурса могут быть Российская Федерация и субъекты Российской Федерации. Радиочастотный ресурс может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Владение, пользование и распоряжение радиочастотным ресурсом осуществляется собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Вместе с этим пунктом 1 статьи 22 Федерального закона «О связи» предусмотрено, что регулирование использования радиочастотного спектра является исключительным правом государства⁵. Очевидного противоречия нет, но есть определенное сомнение в полном соответствии Конституции России названного положения закона. Если собственник согласно Конституции России осуществляет свободно владение, пользование и распоряжение ресурсом, то почему регулирование использования радиочастотного спектра (одного из ресурсов) является исключительным правом государства? В какой мере использование данного ресурса может быть ограничено. Пределов регулирования в законе не

⁵ См. Ст. 22 ФЗ «О связи».

обозначено. Ответ на данный вопрос не дал и Конституционный суд⁶.

С другой стороны, радиочастотный ресурс, используемый в виде разрешений на радиочастоты и радиочастотные каналы, для построения сетей связи теоретически в составе сети может иметь следующие правовые свойства⁷. Сети связи и средства связи могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, а также в собственности граждан и юридических лиц. Изменение формы собственности на сети связи и средства связи допускается при условии, что такое изменение заведомо не ухудшает функционирование сетей связи и средств связи, а также не ущемляет право граждан и юридических лиц на пользование услугами связи. В противовес этому, передача права собственности и других вещных прав на объекты связи по закону не влечет за собой передачу права на использование частотного ресурса⁸. С одной стороны собственник – это собственник. С другой, продав сеть, он не передаст права на элемент сети – радиочастоты. Более того, он не может продать сеть (в которой есть хотя бы одно радиочастотное устройство), т.к. продав сеть (без разрешений на радиочастоты) он нарушит права пользователей. В одном законе два взаимоисключающих положения, а именно по поводу правового режима радиочастот и сетей связи, построенных с использованием радиочастот.

Другим противоречием является положение о регулировании использования радиочастотного спектра

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2006 № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. № 11. Ст. 1230.

⁷ См.: Ст.ст. 5, 8 ФЗ «О связи».

⁸ См.: П. 3 ст. 8 ФЗ «О связи».

многочисленными государственными органами (Правительство Российской Федерации, Министерство связи и массовых коммуникаций, Государственная комиссия по радиочастотам, Радиочастотная служба, Россвязнадзор, Федеральная антимонопольная служба). Это не соответствует обязательствам России в связи с ратификацией Устава и Конвенции Союза электросвязи⁹. Для устойчивого и динамичного развития России предпочтительно, как минимум, не отставать от международных, тем более, европейских правовых реалий, а они таковы. Директива 2002/21/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 марта 2002 года пределы общего регулирования сетей и услуг электросвязи (Директива структуры)¹⁰ формирует основу для других директив пакета. Она определяет базовые термины и возможные приложения для формирования нового Европейского телекоммуникационного законодательства в целом. Кроме того, Директива 2002/21/ЕС излагает новые правила организации и структуру полномочий национальных администраций. Директива 676/2002/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 марта 2002 года о пределах регулирования радиочастотного спектра в Европейском Сообществе (Решение Радио)¹¹ направлено на демократизацию процедуры получения радиочастот. Процедура

⁹ См.: Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 37-ФЗ «О ратификации Устава и Конвенции Международного союза электросвязи» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. № 14. Ст. 1211.

¹⁰ Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications and networks and services (Framework Directive) // Official Journal of the European Communities L 108 E, 24.4.2002, p. 33.

¹¹ Directive № 676/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in European Community (Radio Decision) // Official Journal of the European Communities L 108 E, 24.4.2002, p. 1.

получения радиочастот занимает в России годы. Перечисленные противоречия могут рассматриваться как отдельные недостатки национального законодательства, но рассмотренные в комплексе с экономическими показателями они позволяют представить ситуацию достаточно объемно. По уровню стоимости мобильной связи Россия занимает 69 место из 134. По уровню стоимости радиочастот Россия занимает 89 место из 134. По степени свободы прессы – 113 место из 134. По степени давления государственного регулирования – 118 место из 134. В результате за три года с 2006 по 2009 в рейтинге готовности сетей к информационному обществу Россия сместилась с 70 на 74 место из 134¹².

Нет единого понимания и в вопросе: как относиться к нарушениям в сфере распространения информации по радиочастотным каналам. В практике Федерального арбитражного суда Уральского округа имеет место принятие противоположных решений по аналогичным делам. Так, в одном случае, выявлено нарушение, вынесено решение о наказании, оспоренное решение было оставлено судом в силе¹³. В другом, аналогичном случае, факт нарушения был установлен, нарушитель наказан, обжалованное решение было судом отменено, нарушитель был прощен ввиду малозначительности¹⁴. Невозможно упрекнуть судей в предвзятости, если

¹² The Global Information Technology Report 2008-2009: Mobility in a Networked World / Soumitra Dutta INSEAD, Irene Mia Editors World Economic Forum. – Geneva. World Economic Forum and INSEAD, 2009. P. 298-334.

¹³ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 5 апреля 2007 г. № Ф09-2187/07-С1 по делу № А34-6806/06. // [Электронный ресурс] СПС Гарант, локально.

¹⁴ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 29 декабря 2008 г. № Ф09-9921/08-С1 по делу № А60-19108/08. // [Электронный ресурс] СПС Гарант, локально.

законодательство допускает неоднозначное толкование и содержит массу противоречий.

Особенности правового режима радиочастотного спектра были предметом нескольких исследований¹⁵, в которых отмечались недостатки правового регулирования, влияющие на экономические показатели. В данном случае представляется обоснованным утверждать наличие влияния комплекса недостатков на распространение информации. Потребности общества в свободном и быстром распространении информации упираются в объективную невозможность быстрого строительства проводных сетей связи. Построение сетей на основе радиочастотных каналов затруднено регулятивным прессом, высокой стоимостью, исключением их из нормального хозяйственного оборота непродуманными нормами.

В результате анализа отношений по поводу радиочастотного спектра и распространения информации можно констатировать следующее. Россия под давлением противоречивого законодательства устойчиво снижается в информационном рейтинге развивающихся стран. Информационные технологии, зависимые от радиочастотного спектра, оказывают значительное влияние на информационные права субъектов. Законодательство содержит существенные резервы для доработки и совершенствования.

¹⁵ См., например: Быховский М. А. Управление использованием радиочастотного спектра и развитие радиосвязи и вещания в России // Электросвязь, 1997. № 12. С. 17; Васильев А. С. Гражданско-правовое регулирование отношений по использованию радиочастотного спектра: Автореф. дис ... канд.юрид.наук: 12.00.03. УрГЮА. – Екатеринбург, 2005. С. 7-9.