

ЗП

АКАДЕМИЯ

СОВРЕМЕННЫХ

ИНФОКОММУНИКАЦИОННЫХ

ТЕХНОЛОГИЙ

ЗП Законодательная и нормативная
поддержка в сфере
инфокоммуникаций

ЗП.11 Систематическое наблюдение за
исполнением обязательных
требований в части РЭС и РЧС

(количество частей - 1 , число страниц – 10)

ЗП.11

Настоящий материал составлен на основании анализа нормативных правовых актов, нормативно-технических и технических документов, а также справочной литературы и может быть отнесен к области государственного надзора в области связи. А именно, ее специфическому направлению - надзору за использованием радиоэлектронных средств (РЭС) и радиочастотного спектра (РЧС).

Надзорную деятельность Роскомнадзора и его территориальных Управлений, в общем случае, можно представить в виде трех составляющих:

- проведение проверок (во взаимодействии с проверяемым лицом);
- проведение систематического наблюдения за исполнением обязательных требований;
- реализация мер административного характера по результатам рассмотрения жалоб и обращений юридических (физических) лиц, органов государственной власти, в том числе других надзорных органов, а также по результатам радиоконтроля предприятий радиочастотной службы.

Далее рассмотрим только одну из приведенных составляющих - систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований Федеральными законами от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» (статья 27. Федеральный государственный надзор в области связи) и от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе) предусмотрена деятельность уполномоченных органов государственной (исполнительной) власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований [1, 2].

Федеральный государственный *надзор* в области связи осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (орган государственного надзора - Роскомнадзор) в соответствии с их компетенцией в порядке, установленном Правительством Российской Федерации [3].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 г. №228 «О федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» (п. 1) в Положение о Роскомнадзоре, наряду с термином - надзор, введен термин – *контроль* [4].

Хотелось бы отметить, что Федеральным законом от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» органам государственного надзора (Роскомнадзор и его территориальные Управления) вменяется осуществление *надзорных функций в области связи* (статья 27).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 года №110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи» (пункты 3 и 4 Порядка) было предложено понимать государственный надзор, как деятельность в области связи, включающую в себя *надзор и контроль* [3].

Понятие контроль является более широким и включает в себя функции надзора, при этом:

государственный контроль – **деятельность специально уполномоченных государственных органов**, их должностных лиц и иных уполномоченных субъектов **по наблюдению за функционированием подконтрольного объекта** с целью установления его отклонений от заданных параметров [5];

государственный (административный) *надзор* – **функция специальных государственных органов** и их должностных лиц **по систематическому наблюдению за точным и неуклонным соблюдением законов, иных нормативных правовых актов**, осуществляемая по подведомственным данным органам **вопросам в отношении неподчиненных им юридических и физических лиц.**

Отличия государственного контроля и административного надзора в следующем:

1) органы контроля обладают большими полномочиями, чем органы, осуществляющие *надзор*;

2) объектом контроля выступает как законность, так и эффективность деятельности; объект *надзора* – только законность деятельности;

3) контроль осуществляется в отношении конкретных объектов, а надзор может распространяться как на определенный (персонифицированный), так и на неопределенный круг объектов;

4) **контроль и надзор имеют разные субъекты осуществления;**

5) **контроль и надзор** различаются по методам осуществления: если для надзора характерно постоянное наблюдение, реагирование на заявления и жалобы, то арсенал методов государственного контроля гораздо шире [6].

Стратегия реформирования контрольно-надзорной деятельности государства определена Концепцией административной реформы [7]: «разделение функций по контролю и надзору является одним из направлений оптимизации функций органов исполнительной власти».

Необходимо, как указано в Концепции, разграничить функции по контролю и надзору и унифицировать в этой части терминологию законодательных и других нормативных актов.

Далее рассмотрим ряд вопросов, относящихся к осуществлению надзорных функций (систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований), при «наблюдении» за использованием радиоэлектронных средств (РЭС) и радиочастотного спектра (РЧС).

К сожалению:

- ни в одном из действующих нормативных правовых актов в области связи [1, 3] не приведено определение термина «систематическое наблюдение».

- нормативными правовыми актами [1,2] определено, что «систематическое наблюдение осуществляется за исполнением обязательных требований», при этом перечень обязательных требований, параметры которых включаются в систематическое наблюдение, отсутствует.

Что же понимается в справочной литературе под *систематическим наблюдением*:

Социологический словарь [8]

– англ. observation, systematic; нем. Beobachtung, systematische.

Тип наблюдения, осуществляемый по заранее разработанному плану изучения объекта в течение определенного времени.

Энциклопедический словарь [9]

Один из довольно распространенных видов деятельности, заключающийся в активном, целенаправленном восприятии и изучении окружающей обстановки

(производственного процесса). По характеру организации наблюдение может быть случайным или систематическим.

Учитывая отсутствие в технической и справочной литературе (отрасль связи) четкого определения термина «систематическое наблюдение» при осуществлении функции надзора, под ним понимают мероприятия, проводимые территориальными Управлениями Роскомнадзора в отношении объекта надзора и его параметров, без взаимодействия с владельцем (субъектом) объекта надзора.

Данный вид мероприятия ранее квалифицировался как «дистанционный контроль» [3].

При этом необходимо отметить, что Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ (статья 1 пункт 3) [2] не распространяется на действия территориальных Управлений Роскомнадзора проводимые без взаимодействия с проверяемым лицом:

«3. Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются:

1) к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля; ...».

При проведении систематического наблюдения предполагается использование специальных технических средств (СТС), допускаются запросы о предоставлении информации в организации, которые связаны с субъектом (юридическое или физическое лицо) в отношении объектов которого (РЭС) проходит систематическое наблюдение. При этом под СТС понимается специальная измерительная техника, внесенная в государственный реестр и поверенная установленным порядком.

Таким образом, из-за отсутствия четкого определения термина «систематическое наблюдение», приведенного в нормативных правовых актах (область связь), под систематическим наблюдением за использованием РЭС (РЧС) можно понимать проведение комплекса мероприятий, состоящего из:

- дистанционного (без взаимодействия с субъектом – юридическим или физическим лицом) контроля (радиоконтроля) технических параметров излучения РЭС (объект) и установочных данных антенны РЭС (высоты подвеса и географических координат места размещения), определенных правоустанавливающими и нормативно-техническими документами, с использованием специальной измерительной техники;
- проверки правомерности использования РЭС и РЧС (наличие правоустанавливающих документов);
- анализа и сравнения полученных данных радиоконтроля с показателями, приведенными в правоустанавливающих документах (свидетельство о регистрации радиоэлектронных средств и разрешение на использование радиочастот или радиочастотных каналов), нормативно-технических (Нормы ГКРЧ, РД, ГОСТ и т.д.) и технических документов (ТУ, ИЭ, инструкции и иные справочные материалы);
- принятия решения о наличии события административного правонарушения (его отсутствие) и оформление Протокола об административном правонарушении. Необходимо учитывать, что Протокол является процессуальным документом, служащим основанием для возбуждения производства по делу об административном правонарушении.

Перейдем к анализу второй части термина «систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований».

В Федеральном законе «О связи» [1] перечень обязательных требований не приводится, а в постатейных комментариях к нему [10, 11] (к статье 27), в части обязательных требований, предполагается осуществление надзора:

- за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка его использования, норм и требований к параметрам излучения (приема) радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения;
- за соблюдением пользователями радиочастотного спектра условий, установленных при выделении полосы радиочастот либо присвоении (назначении) радиочастоты или радиочастотного канала,

или:

- соблюдение юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и физическими лицами обязательных требований и норм, установленных нормативными правовыми актами в области связи.

То есть и в комментариях к Федеральному закону «О связи» даются только общие понятия об обязательных требованиях без какой - либо конкретики.

При проведении систематического наблюдения (дистанционного контроля) с использованием СТС общие понятия должны быть конкретизированы и переведены в параметры (их наименование) РЭС, которые должны быть подвергнуты наблюдению техническими средствами.

В ранее действующем «Административном регламенте ...», введенном приказом Россвязьохранкультуры [12], и зарегистрированном в Минюсте РФ 14.02.2008 г. №10880, был приведен перечень (Приложение 16) конкретных параметров РЭС, которым необходимо было руководствоваться при проведении дистанционного контроля:

- отклонение центральной частоты излучения РЭС от разрешенного номинального значения;
- контрольная ширина полосы частот излучения РЭС на уровне -30 дБ;
- внеполосные излучения РЭС на уровнях -40 дБ, -50 дБ, -60 дБ (либо на других уровнях, установленных в обязательных требованиях);
- геодезические координаты места установки антенны РЭС;
- высота подвеса передающей антенны РЭС.

С 12.09.2011 года, для осуществления функций контроля и надзора за РЭС и ВЧУ, приказом №226 Минкомсвязи России [13], зарегистрированным Минюстом РФ от 18.01.2012 г. №22959, введен «Административный регламент исполнения Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля». Ранее действующий Регламент этим же приказом предписано - не применять.

Анализ показывает, что в действующем Административном регламенте отсутствуют какие-либо указания на перечень параметров, которые необходимо оценивать в процессе проведения систематического наблюдения за РЭС и РЧС.

В соответствии с положениями Федерального закона 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи» [1] (статья 25) контроль (радиоконтроль) за РЭС и ВЧУ возложен на радиочастотную службу.

Необходимо помнить, что функции по организации деятельности радиочастотной службы возложены на Роскомнадзор [4] (пункт 1 Положения), то есть первый этап комплекса мероприятий по «систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований» в части использования РЭС и РЧС выполняется предприятиями радиочастотной службы.

Для проведения радиочастотной службой планового (внепланового) радиоконтроля, территориальное Управление Роскомнадзора, в соответствии с действующим «Регламентом взаимодействия территориальных органов Роскомнадзора с предприятиями радиочастотной службы»^[14] (разделы 2 и 3), должно подать заявку установленной формы в соответствующее территориальное предприятие радиочастотной службы.

Таким образом, анализ термина «систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований», при надзоре за радиоэлектронным средством и (или) радиочастотным спектром, показывает, что в его смысловое понятие вложено не что иное, как: *«проведение по плану (плану-графику) комплекса мероприятий, в отношении радио - электронных средств юридического (физического) лица, состоящего из: дистанционного радиоконтроля параметров излучаемого РЭС сигнала, определения места расположения и высоты подвеса антенны РЭС, анализа полученных данных и принятия решения о наличии (отсутствии) события административного правонарушения».*

Литература

1. Федеральный закон от 7 июля 2003 года № 126-ФЗ «О связи».
2. Федеральный закон от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 года №110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи».
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2009 года №228 «О федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций».
5. Сайт: <http://www.be5.biz/pravo/amnv/21.htm>.
6. Макарейко Н.В. Административное право. Конспект лекций, 2009. Сайт: <http://all-books.biz/administrativnoe-uchebnik/215-gosudarstvennyiy-nadzor-ponyatie-vidyi.html>.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах». СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.
8. Сайт: <http://www.slovarus.ru/?di=221978>.
9. Душков Б.А., Королев А.В., Смирнов Б.А. Энциклопедический словарь. Психология труда, управления, инженерная психология и эргономика, 2005 г.
10. Терещенко Л.К. Комментарий к Федеральному закону «О связи» (постатейный). ЗАО «Юстицинформ», 2005. Сайт: <http://www.recoveryfiles.ru/laws.php?ds=3030>.
11. Кайль А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О связи» (постатейный). Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2008. Сайт: <http://www.recoveryfiles.ru/laws.php?ds=2962>.
12. Приказ Россвязьохранкультуры от 04.12.2007 г. №414 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению

государственной функции по осуществлению государственного надзора за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля».

13. Приказ Минкомсвязи России от 12.09.2011 г. №226 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля».

14. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 29 июня 2012 г. №657 «О внесении изменений в приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций от 04.12.2009 г. №639».

Авторы: Н.В. Клаповский, АСИКТ