

22.03.2021

Первому заместителю председателя
Комитета по информатизации и связи
Правительства Санкт-Петербурга
Тумареву В.М.

От
от Ассоциации Телекоммуникационных
Операторов (ОГРН 1197800003961)
в лице директора Леонтьева А.В.
тел. +7 (812) 670 06 97,
email: asto@asto.org.ru

Обращение АСТО по вопросу проблемы размещения воздушных линий связи в г. Санкт-Петербурге

Уважаемый Владимир Михайлович!

На совещании Комитета по информатизации и связи по вопросу внесения изменений в Правила благоустройства в части использования воздушных линий связи от 17.03.2021 я озвучил предложения по возможным регулятивным действиям в целях решения проблемы хаотичного размещения воздушных линий связи над улицами города. Озвученные предложения - выдержка из развернутого анализа данной проблемы, подготовленного Ассоциацией Телекоммуникационных Операторов.

Представляю Вам полный текст этого анализа.

О развитии инфраструктуры сетей связи Санкт-Петербурга в части размещения воздушных линий связи.

1. О существующем регулировании процесса строительства сетей связи, в том числе воздушных, и ключевых проблемах переноса существующих воздушных линий связи в Санкт-Петербурге.

Оказание услуг связи - лицензируемая деятельность. Как следствие, у отрасли есть регулятор - Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций - контролирует работу операторов в том числе и в части строительства сетей связи. Данная служба принимает построенные

операторами сети связи, а также проводит регулярные и внеочередные проверки включающие анализ работы сетей связи оператора. В случае выявления нарушений действующего законодательства, операторы обязаны их устранить. Поэтому воздушно-кабельные переходы действующих операторов, большое количество которых влияет на облик города, построены в строгом соответствии с отраслевыми нормативами и одобрены федеральным надзорным органом.

Тот факт, что воздушные линии связи, все вместе негативно влияющие на облик города, одновременно по-отдельности легальны и защищены федеральным законом, порождает ряд связанных, но разных по своей сути проблем, которые необходимо решать городу и операторам при упорядочении или переноса воздушных линий связи с целью улучшения облика города.

1.1 Финансовая проблема.

Согласно положениям Пункта 4 Статьи 6 ФЗ “О связи”, расходы по переносу и переустройству линий связи, из-за “внешних” факторов (строительства, реконструкции и иных), должны быть возмещены оператору инициатором указанных действий.

Общий подсчет расходов на перенос сетей связи, сделанный операторами города в открытом письме к Губернатору Санкт-Петербурга, дал цифру в более 3 млрд руб только на строительно-монтажные работы по переносу существующих кабелей связи, без расходов на создание инфраструктуры, в которую необходимо будет поместить перенесенные кабели.

Программа “Моя улица” города Москвы, в рамках которой город Москва освободился от значительной части воздушных линий, размещенных над улицами города (они были перенесены в существующую и вновь созданную “замещающую” подземную инфраструктуру) как сообщают СМИ, потребовала только за один год порядка 37,5 млрд рублей расходов, на эти деньги было преобразовано 68 улиц города. Хотя непосредственно на перенос воздушных кабелей и модернизацию подземной инфраструктуры потрачена лишь часть указанных средств, но и 1/10 от названной суммы - это вызов для бюджета Санкт-Петербурга.

1.2 Организационная проблема.

Отсутствует какой-либо учет инфраструктуры для воздушных линий связи и самих линий, используемых и неиспользуемых операторами. Как следствие, демонтаж кабелей связи, когда созданы необходимые предпосылки (построена “замещающая инфраструктура”) и когда есть необходимые постановления, становится крайне долгой процедурой. История освобождения Невского проспекта от воздушных линий связи выявила чрезвычайную актуальность проблемы учета размещенных кабелей с целью демонтажа брошенных. На поиск владельцев всех кабелей и переговоры по демонтажу кабелей связи только на 1м проспекте отраслевому министерству потребовалось более 2х лет, и даже после этого, как сообщается на сайте Комитета по информатизации и связи Правительства Санкт-Петербурга, над проспектом остается 13 кабелей неизвестных собственников.

По мнению операторов связи, объем неиспользуемых брошенных кабелей в историческом центре города составляет в отдельных кварталах свыше 30% от всех размещенных воздушных линий связи.

1.3 Проблема монополизации и роста цен на услуги связи из-за условий использования кабельной канализации ПАО “Ростелеком”.

Владелец кабельной канализации (она - главная альтернатива размещению линий связи по воздуху) ПАО “Ростелеком” - это оператор связи, который активно конкурирует с другими операторами. Данный факт неизбежно создает “конфликт интересов” в компании, выражающийся в: а) немотивированном недопуске конкурентов к отдельным жилым объектам, б) установлении высоких цен на аренду инфраструктуры, в) модернизации инфраструктуры только там, где у компании есть необходимость поддержания основного вида деятельности (оказания услуг связи), г) строительстве новой инфраструктуры ограниченного объема.

К настоящему моменту антимонопольной службой и судами зафиксированы случаи незаконного отказа в доступе к кабельной канализации со стороны ПАО “Ростелеком” в Санкт-Петербурге. Сам ПАО “Ростелеком” на своем официальном сайте официально ограничивает на длительный срок - порядка 3х лет - доступ к кабельной канализации крупных городских кварталов (резервирует под “собственное использование”), окружающих строящиеся жилые комплексы. Операторами зафиксирована и не готовность монополиста осуществлять необходимый ремонт инфраструктуры в местах, где у него нет потребности в размещении кабеля, - ответы с уточнениями о необходимости арендаторам произвести за свой счет ремонт кабельной канализации.

Важную роль играет и то, что стоимость пользования кабельной канализации ПАО “Ростелеком” значительно превосходит платежи за использование общедомовой инфраструктуры (аренду крыш). По оценке операторов, разница между указанными способами размещения является минимум пятикратной, но в большинстве случаев более чем десятикратной. Переход в сжатые сроки от относительно дешевого способа размещения линий связи к дорогому - это резкий скачок расходов оператора, который может быть компенсирован только заметным увеличением цен на оказываемые услуги.

2. Пути решения проблемы упорядочения воздушных линий связи в Санкт-Петербурге. Юридические основания для предполагаемых действий.

2.1 Действия по выявлению брошенных кабелей связи с целью их демонтажа, а также организация учета легальных кабелей.

Вопрос учета существующей инфраструктуры для размещения линий связи на крышах домов находится не в плоскости создания дополнительных Постановлений или рекомендаций Правительством Санкт-Петербурга или его комитетов, но в сфере надзора за выполнением установленных требований к раскрытию информации в отношении содержания общего имущества МКД.

Стандарт раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами (утвержден постановлением Правительства РФ от 23 сентября 2010 года N 731), диктует, что “...3 Управляющая организация, товарищество и кооператив обязаны раскрывать следующие виды информации: ...а)...сведения о доходах, полученных за оказание услуг по управлению многоквартирными домами (по данным раздельного учета доходов и расходов)...е) информация об использовании общего имущества в многоквартирном доме;..”.

Во исполнение указанных требований были разработаны специальные формы отчетности, обязательные к публикации управляющими организациями (по каждому дому). Форма 2.5 должна отражать Сведения об использовании общего имущества в многоквартирном доме (по каждому используемому объекту общего имущества), Форма 2.8 должна отражать в том числе и отчет о получении денежных средств от сторонних организаций от использования общего имущества многоквартирного дома.

Выборочный анализ заполнения данных форм управляющими организациями Санкт-Петербурга показывает, что в 95% случаев они заполняются с явными нарушениями - данные об использовании общего имущества операторами связи не фиксируются, равно как и прибыли от использования операторами данного имущества, хотя в 95% случаев, размещая оборудование в многоквартирном доме, операторы платят за его размещение. Приведение в должный порядок отчетности УК значительно упростит и освобождение крыш от заброшенных кабелей, и поиск владельцев действующих кабелей для оперативного решения вопросов по их переносу, в тех случаях, где это будет необходимо.

У Правительства Санкт-Петербурга также есть полномочия направлять управляющим организациям рекомендации технического характера в отношении строительства стоек на которых размещаются воздушные линии связи на крышах домов, а также требования по демонтажу бесхозных кабелей связи. Такие полномочия следуют из положений Правил содержания общего имущества МКД (утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.2006 №491), где определено, что органы исполнительной власти субъектов РФ также осуществляют контроль за содержанием общего имущества МКД (Статья 39), в рамках которого дают необходимые рекомендации.

В ряде субъектов РФ такие рекомендации уже опубликованы. Например, Государственная жилищная инспекция Московской области совместно с Министерством государственного управления, информационных технологий и связи Московской области еще в 2016 году опубликовали распоряжение “Об утверждении методических рекомендаций по размещению средств связи и линейно-кабельных сооружений связи в многоквартирных домах Московской области”. Аналогичные рекомендации разрабатываются и вводятся и в иных регионах России. Названные рекомендации оказывают положительное влияние на ситуацию с размещением воздушных линий связи.

2.2 Действия по созданию приемлемой по условиям использования для операторов “замещающей” инфраструктуры для размещения линий связи.

Примеры реализации переноса воздушных линий связи в Москве, а также проекта по очищению от воздушных линий связи Невского проспекта показывают, что операторы готовы взять на себя строительные-монтажные расходы по переносу воздушных линий связи, если у них есть возможность пользоваться “замещающей” инфраструктурой на условиях, аналогичных использованию крыш многоквартирных домов. Существующая кабельная канализация Санкт-Петербурга (принадлежащая ПАО “Ростелеком”) по стоимости использования во много раз дороже использования крыш многоквартирных домов, как следствие, для добровольного переноса воздушных линий связи, городу необходимо создать или организовать на базе существующей инженерной инфраструктуры “замещающая” инфраструктура для линий связи.

“Замещающая” инфраструктура может быть не новой специально созданной инфраструктурой. В силу исторически сложившихся обстоятельств, в Санкт-Петербурге практически не используются ряд городских инфраструктур для размещения сетей связи, которые могли бы использоваться (из-за политики ГУПов - владельцев инфраструктуры). В первую очередь - опоры сети наружного освещения и контактная сеть городского электротранспорта. В многих городах России эти объекты инфраструктуры используются для размещения сетей связи. Вместе с тем, опыт городов России сообщает, что массовое использование указанных видов инфраструктур для размещения сетей связи может принести, наоборот, урон облику города. В использовании данных объектов следует соблюдать умеренность.

Естественным и логичным выходом из ситуации, когда с одной стороны есть сложности по выделению средств на создание широкомасштабной “замещающей инфраструктуры”, плата за использование которой была бы близка к расходам, которые несут операторы на аренду общедомового имущества многоквартирных домов, а с другой - это де факто единственный путь решения проблемы, который бы не повлек серьезные негативные последствия для рынка связи и стоимости и качества оказания услуг связи жителям Санкт-Петербурга, является совмещение выборочного запрета на размещение воздушных линий связи - над улицами (проспектами, площадями), которые имеют особое туристическое значение с организацией на них ограниченного числа переходов “замещающей инфраструктуры” с введением рекомендаций по упорядоченному размещению линий связи воздушным способом с использованием крыш для внутриквартальных территорий.

Во всех городах России, где местные власти инициировали разные действия по борьбе с “паутиной проводов” линий связи, требования властей касались воздушных линий связи, размещенных над пешеходными или проезжими частями главных улиц города. Линии связи, размещенные исключительно над домами, никем не признаются “искажающими” или “портящими” облик города. Близкое может быть сказано и в отношении внутриквартальных воздушных линий связи - негативный эффект их наличия сказывается, в единичных случаях когда они расположены максимально неупорядоченно на крышах относительно невысоких домов исторического центра.

2.3 Действия по разработке рекомендованных путей, трасс для размещения линий связи воздушным способом, там где не оправдано создание “замещающей” инфраструктуры.

Инфраструктура для размещения сетей связи (включая столбовые опоры и стойках) относится к инженерной инфраструктуре города. Градостроительный кодекс РФ и ФЗ “О связи” наделяют органы государственной власти субъектов РФ полномочия по планированию развития на территории своих субъектов РФ инженерной инфраструктуры в целом и инфраструктуры для размещения сетей связи в частности. А именно, Статья 7 Градостроительного кодекса РФ определяет, что *“К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области градостроительной деятельности относятся... подготовка и утверждение... документов территориального планирования субъекта Российской Федерации...”*. Пункт 1 Статьи 6 ФЗ “О связи” определяет, что *“При градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться... необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи, включая размещение сетей связи в многоквартирных домах”*. Также, согласно Пункту 2 Статьи 6 ФЗ “О связи” *“Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в реализации иных мероприятий, направленных на создание, развитие, эксплуатацию сетей связи и сооружений связи на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации”*.

Принятие положений, дополняющих Генплан Санкт-Петербурга в отношении инфраструктуры для размещения сетей связи, включая опоры, столбовые и антенно-мачтовые сооружения для размещения сетей связи, позволит одновременно и отрегулировать существующую инфраструктуру (определить рекомендуемые трассы для размещения “воздушно-кабельных переходов между зданиями”), и обозначить необходимые требования в отношении емкости новой подземной инфраструктуры для размещения сетей связи, которая создается при строительстве многоквартирных домов и жилых комплексов.

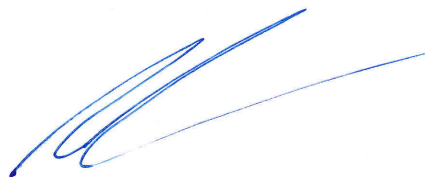
Размещение принятых рекомендованных трасс для воздушных линий связи на общедоступной карте градостроительного проектирования - Региональной геоинформационной системе Санкт-Петербурга (<https://www.rgis.spb.ru/>) позволит в том числе надзорному органу - Федеральной службе по надзору в сфере связи и, информационных технологий и массовых коммуникаций - на стадии сдачи сетей связи в эксплуатацию предупреждать возникновение воздушно-кабельных переходов, нарушающих принятые требования к местам их размещения.

Принятие требований о необходимости при проведении плановой модернизации сетей связи обеспечить ее размещение в соответствии с утвержденными планами, позволит постепенно, без излишних и неоправданных трат из бюджета города привести инфраструктуру сетей связи в должное состояние.

3. Наши предложения по действиям Правительства Санкт-Петербурга, которые могут быть реализованы в ближайшее время с целью решения проблемы негативного влияния воздушных линий связи на облик Санкт-Петербурга.

На основании сказанного выше, мы предлагаем:

- 1) Путем рассылки рекомендаций в отношении заполнения данных о использовании имущества многоквартирных домов, закрепить требования по отношению к УК указывать в таблицах отчета исчерпывающую информацию об использовании нежилых помещений МКД, включая крыши домов, для размещения сетей связи и информацию о платежах, вносимых операторами за размещение оборудования и сетей связи.
- 2) С привлечением операторов связи инициировать работу по созданию информационного ресурса для учета действующих воздушных кабелей связи (в том числе на основании представленной операторами информации).
- 3) Опубликовать критерии выбора и список улиц (проспектов, площадей и т.д.) города, в отношении которых город планирует в ближайшее время совершать действия по переносу сетей связи проложенных по крышам домов.
- 4) Создать рабочую группу с привлечением операторов связи, представителей ГУПов, в ведении которых находится инфраструктура, которая может быть использована для размещения сетей связи, и представителей профильных комитетов города для выработки путей создания замещающей инфраструктуры на тех улицах (проспектах, площадях и т.д.), над которыми планируется реализовать перенос воздушных линий связи.
- 5) Создать рабочую группу вместе с представителями операторов связи и профильными комитетами по разработке рекомендаций по размещению линий связи на крышах многоквартирных домов - с целью ее публикации и доведения до сведения операторов и управляющих организаций.
- 6) Создать рабочую группу вместе с представителями операторов связи и профильными комитетами по разработке дополнений для внесения в Генеральный план Санкт-Петербурга информации об рекомендованных трассах размещения инфраструктуры для сетей связи и сетей связи.



Алексей Леонтьев, директор
Ассоциации Телекоммуникационных
Операторов (АСТО)