

*Ю.А.Нисневич,  
доктор политических наук,  
консультант Центра исследования  
проблем развития телекоммуникаций  
Е.А.Войниканис,  
кандидат философских наук,  
юрисконсульт Центра исследования  
проблем развития телекоммуникаций*

## **ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ И СВЯЗИ В РОССИИ\***

В условиях рыночной экономики особую остроту приобретает вопрос о степени вмешательства государства в гражданский оборот. Для развитой рыночной экономики характерно соблюдение баланса между принципами свободного предпринимательства и интересами общества и государства. Установление такого баланса на российском рынке телекоммуникаций и связи сегодня невозможно без осуществления мер по совершенствованию механизмов государственного регулирования этого рынка.

Добросовестная конкуренция на рынке телекоммуникаций и связи отвечает общественным интересам, так как она побуждает операторов связи работать более эффективно и предлагать более широкий ассортимент услуг по более низким ценам. Поэтому создание добросовестной конкуренции на рынке телекоммуникаций и связи - одна из важных государственных задач. В то же время это и одна из самых сложных задач, так как операторы связи различаются по структуре и масштабам деятельности, по наличию инфраструктуры связи, по положению на рынке, перечню предоставляемых услуг и т.д. Используя различные технологии, они стремятся увеличить свою прибыль, расширить сферу действия по территории и числу абонентов и, соответственно, получить максимальное влияние на рынке. Основные цели государственного регулирования конкуренции, с учетом перечисленных факторов, состоят в том, чтобы наладить действие рыночного механизма, ограничить злоупотребления влиянием на рынок и повысить экономическую эффективность рынка в целом.

## Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования российского рынка телекоммуникаций и связи

На сегодняшний день ключевой проблемой совершенствования государственного регулирования российского рынка телекоммуникаций и связи представляется выработка единой и непротиворечивой концепции доминирования (значительной рыночной силы).

Действующие Федеральные законы «О связи», «О защите конкуренции», «О естественных монополях», определяющие законодательное регулирование отношений, связанных с деятельностью в области электросвязи, содержат три различных концепции доминирования: «существенное положение в сети связи общего пользования», «доминирующее положение», «естественная монополия».

В целях обеспечения конкуренции в области электросвязи Федеральный закон «О связи» ввел понятие оператора связи, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования. Это оператор, который вместе с аффилированными лицами обладает в географически определенной зоне нумерации или на всей территории РФ не менее чем 25 процентами монтированной емкости либо имеет возможность осуществлять пропуск не менее чем 25 процентов трафика. Указанный оператор, как следует из закона, обязан обеспечивать недискриминационный доступ на рынок услуг связи конкурирующим операторам связи и оказывать универсальные услуги связи в тех случаях, когда конкурс на оказание таких услуг либо не выявил победителя, либо не состоялся.

Согласно Федеральному закону «О защите конкуренции» доминирующее положение - это положение хозяйствующего субъекта (группы хозяйствующих субъектов) на рынке определенного товара, дающее такому субъекту возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранять с рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять им доступ на рынок. Доминирующим признается положение хозяйствующего

субъекта, доля которого на рынке определенного товара превышает 50 процентов, если иное не будет установлено антимонопольной службой. Если доля хозяйствующего субъекта на товарном рынке составляет от 50 до 35 процентов, то антимонопольная служба может при определенных условиях признать его доминирующее положение. Не может быть признано доминирующим положение хозяйствующего субъекта, доля которого на рынке не превышает 35 процентов. При этом доминирующим всегда признается положение хозяйствующего субъекта - субъекта естественной монополии на рынке, находящемся в состоянии естественной монополии.

Федеральный закон «О естественных монополиях» устанавливает, что под естественной монополией понимается состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены другими товарами. Закон относит услуги общедоступной электросвязи к сфере деятельности субъектов естественных монополий.

Из сравнения приведенных определений вытекает следующее. Понятие «естественная монополия» не может применяться для целей регулирования отношений, связанных с конкуренцией, поскольку естественная монополия не предусматривает конкуренцию. Понятие оператора связи, занимающего существенное положение в сети связи общего пользования, явно содержит признаки доминирования на товарном рынке. Естественно возникает вопрос - как данное понятие соотносится с антимонопольным законодательством, устанавливающим другие критерии доминирования на товарном рынке?

Все три понятия одновременно используются в целях регулирования общественных отношений в области связи, и при этом каждое имеет свое целевое назначение (цель регулирования):

«естественная монополия» - обеспечение доступности реализуемого субъектом естественной монополии товара (работы, услуги) для потребителей (статья 1 Федерального закона «О естественных монополиях»);

«доминирующее положение» - предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции (статья 1 Федерального закона «О защите конкуренции»);

«существенное положение в сети связи общего пользования» - обеспечение эффективной и добросовестной конкуренции на рынке услуг связи (статья 1 Федерального закона «О связи»).

Отсутствие однозначной концептуальной и понятийной взаимосвязи между федеральными законами «О связи», «О защите конкуренции», «О естественных монополиях», различия в целях законов и устанавливаемых ими механизмах регулирования влекут несогласованность в действиях государственных регулирующих органов и отсутствие единого подхода к регулированию отношений в области связи.

Отсутствие единой концепции доминирования в области связи осложняется проблемой определения товарных рынков телекоммуникаций и связи, в рамках которых только и может проводиться оценка на соответствие понятиям «естественная монополия» и «доминирующее положение».

Существенным недостатком является отсутствие законодательно установленной обязанности регулирующих органов проводить анализ товарных рынков в области связи. Отсутствие объективной информации у регулирующих органов о состоянии конкуренции на рынках влечет применение методов регулирования, не адекватных целям регулирования и реальному состоянию дел в этой области.

Большой комплекс проблем связан с законодательным разграничением рынков в области связи – это, прежде всего, отсутствие единообразного подхода, верифицируемых критериев классификации и идентификации рынков, несогласованность основных понятий, избыточность (излишняя

усложненность) классификации услуг связи, которая приводит к неизбежным противоречиям и не может обеспечить эффективного регулирования.

Основной принцип разделения рынков в области связи, закрепленный в действующем законодательстве, основан на детальной классификации услуг связи. Нормативные правовые акты предлагают несколько классификаций услуг связи, в зависимости от вида которых и применяется различное правовое регулирование.

На законодательном уровне Федеральный закон «О связи» (статья 28) и Федеральный закон «О естественных монополиях» (статья 4) устанавливают как вид – услуги общедоступной электросвязи и указывают, что именно на эти услуги, отнесенные к сфере деятельности естественных монополий, тарифы подлежат государственному регулированию. При этом определение услуг общедоступной электросвязи не дается.

На подзаконном уровне различными нормативными правовыми актами вводятся разные перечни услуг связи, в том числе и услуг общедоступной электросвязи. В частности, лицензионный перечень включает 20 услуг связи. Такая чрезмерная детализация представляется не вполне обоснованной, так как базируется на классификации технологий излучения, передачи или приема информации, т.е. технологий соединения по сети связи.

Гражданский кодекс РФ и Федеральный закон «О связи» устанавливают, что абонент заключает договор на оказание услуг связи. При заключении договора абонента интересует не вид услуги, а возможность приема и передачи конкретной информации - голосовой, звуковой, текстовой, изображения либо отдельно, либо в комплексе. При выборе оператора абонент, следовательно, использует целевой критерий - возможность получения максимального набора информации (звука, голоса, текста, изображения и т.д.) в любой точке его местонахождения. Конкурентное преимущество, очевидно, будет иметь тот оператор связи, который владеет новейшими средствами, технологиями и инфраструктурой связи и оказывает максимально широкий спектр услуг.

Сформировался также и самостоятельный рынок межоператорских взаимоотношений, оказывающий существенное влияние на потребительский рынок услуг связи. Если более десяти лет назад фактически всю инфраструктуру связи составляли проводные линии связи, и принадлежала она одному государственному оператору связи, то за последние годы с развитием новых беспроводных технологий передачи сигнала ситуация кардинально изменилась. Количество операторов связи, обладающих собственной долей линий и средств связи в сети связи общего пользования, значительно возросло.

Действующее законодательство не учитывает данные изменения. Методы государственного регулирования, по-прежнему, применяются на основании установления нормативным правовым актом конкретного вида услуг связи. Действующее законодательство отождествляет товарный рынок с тем или иным конкретным видом услуг связи, что не соответствует реальной экономической ситуации, а также мировому, в частности европейскому, опыту регулирования рынков телекоммуникаций и связи.

Первоочередным представляется вопрос о том, насколько правомерно отнесение услуг общедоступной электросвязи к сфере естественных монополий. Ответ на этот вопрос в полной мере должен дать анализ реальной экономической ситуации на товарных рынках в области связи. И хотя государственные регуляторы таких исследований не проводят (в силу отсутствия соответствующих обязательств), уже сегодня, исходя из существующих тенденций развития отрасли связи, можно констатировать, что в условиях распространения новых технологий удовлетворение спроса на всех рынках в области связи, в том числе и услуг общедоступной электросвязи, не может быть эффективнее при отсутствии конкуренции. Следовательно, в качестве предварительного вывода необходимо признать отсутствие в области связи рынков в состоянии естественной монополии, которое определяется как состояние, при котором удовлетворение спроса эффективнее в отсутствии конкуренции, а производимые услуги не могут

быть заменены в потреблении другими услугами. Так услуги общедоступной фиксированной связи уже сегодня успешно заменяются услугами мобильной связи и IP-телефонии.

Действующее законодательство не соответствует конкурентной модели регулирования, которая предусматривает наличие правовых норм, устанавливающих общие критерии доминирования и методы регулирующего воздействия, рассчитанные на неопределенный круг лиц, а также применимые к любому товарному рынку. Концепции доминирования, основанные на понятиях «оператор связи, имеющий существенное значение в сети связи общего пользования» и «естественная монополия», распространяются только на операторов фиксированной связи. Одновременное наличие в законодательстве сразу трех разных концепций доминирования не позволяет осуществлять эффективное государственное регулирование, препятствует добросовестной конкуренции и тормозит развитие отрасли связи, особенно в сегменте фиксированной связи.

#### Европейский опыт регулирования рынка телекоммуникаций и связи

В странах Европы переход к открытой конкуренции на рынках телекоммуникаций и связи считается главной целью осуществляемой в настоящее время реформы законодательного регулирования таких рынков.

Европейский подход к регулированию отношений в области электросвязи базируется на единой концепции значительной рыночной силы, в рамках которой правовой институт естественных монополий не применяется. Предметом регулирования являются товарные рынки, которые изначально подразделяются на оптовые рынки доступа и использования инфраструктуры связи (межоператорских взаимодействий) и розничные рынки услуг связи для конечного пользователя. Дальнейшая классификация рынков строится на основании данных о спросе и предложении. Основная роль отводится регулированию доступа к инфраструктуре связи и межоператорских взаимодействий.

Такой подход закреплен в Директиве Европейского парламента и Совета 2002/21/ЕС от 7 марта 2002 года об общих рамках регулирования электронных коммуникационных сетей и услуг (Рамочная Директива) и сопутствующих ей Рекомендаций о соответствующих (релевантных) рынках продуктов и услуг в секторе электронных коммуникаций (2003).

Директива устанавливает общий принцип, согласно которому меры государственного воздействия применимы только к рынку с неразвитой конкуренцией. Рынок с эффективной конкуренцией государственному регулированию не подлежит.

Обязательства (методы регулирующего воздействия) по доступу к сети и услугам связи и межоператорскому взаимодействию накладываются на предприятия со значительной рыночной силой. Особое внимание при этом уделяется методам тарифного регулирования, которые различаются на методы тарифного регулирования относительно услуг по доступу и относительно услуг связи. Важно, что методы тарифного регулирования относительно услуг связи применяются, если тарифное регулирование относительно услуг доступа не привело к достижению целей регулирования.

Такой принцип определяется тем, что отношения между операторами связи по вопросам доступа и использования инфраструктуры связи являются первичными по отношению к услуге связи. Они формируют самостоятельные товарные рынки услуг присоединения и услуг по пропуску трафика, подлежащие обязательному государственному регулированию с целью гарантировать доступ к инфраструктуре связи и ее использованию оператору связи, не обладающему такой инфраструктурой, и желающему заниматься предпринимательской деятельностью на рынке услуг связи.

Во многих государствах Европы в настоящее время регулирование электросвязи осуществляется независимым регулирующим органом. Такой орган в значительной степени свободен от политического давления и может обеспечить компетентное разрешение сложных вопросов. По состоянию на январь 2006 года в государствах Европы создано 23 особых регулирующих



органа в области электросвязи, компетенция которых отличается от компетенции органов исполнительной власти. Не существует общего подхода к разграничению полномочий регулирующего органа в области электросвязи и органа, контролирующего вопросы конкуренции. Либо регулирующий орган имеет компетенцию применять антимонопольное законодательство в области электросвязи, либо общая компетенция органа, контролирующего вопросы конкуренции, распространяется на электросвязь, либо существует механизм координации.

Стандартная форма ответственности регулирующего органа — отчёт профильному министерству. В разных странах используются различные подходы к пересмотру и отмене решений регулирующего органа со стороны государства. При этом особое внимание уделяется гарантиям независимости данного органа. Финансирование регулирующего органа осуществляется двумя способами. Первый — сбор средств с операторов связи посредством отчислений и прямых вкладов лицензированных операторов, часто на основе товарооборота. В настоящее время 18 стран используют отчисления как существенный финансовый источник для регулирующего органа. Другой способ финансирования — ассигнования из государственного бюджета. В ряде случаев такое финансирование используется как дополнительное.

#### Основные направления совершенствования государственного регулирования российского рынка телекоммуникаций и связи

Основная задача совершенствования государственного регулирования российского рынка телекоммуникаций и связи заключается в том, чтобы создать законодательные условия для перехода этого рынка в конкурентное состояние. Для этого необходимо изменить прямое, жесткое и не всегда эффективное в современных условиях государственное регулирование деятельности в области связи на модель конкурентного регулирования. Кроме того, экономически и политически актуальной является гармонизация российского законодательства в области связи с законодательством

Европейского Союза, Всемирной торговой организации и других международных организаций.

Для перехода на конкурентную модель государственного регулирования в области связи необходимо:

- установить единообразную концепцию доминирования на товарных рынках в области связи (значительной рыночной силы) и с этой целью согласовать терминологию, используемую в законодательстве о конкуренции и в законодательстве о связи;

- определить экономически обоснованный подход к структурированию и классификации товарных рынков в области связи;

- установить критерии доминирования на указанных товарных рынках;

- определить задачи государственного регулирования в области связи и соответствующие этим задачам методы регулирующего воздействия;

- разграничить полномочия органов власти в сфере регулирования деятельности в области связи и определить принципы их взаимодействия;

- определить критерии доступности услуг связи для конечного пользователя;

- закрепить переходный период для введения конкурентной модели регулирования в действие.

При конкурентной модели регулирования объектом регуляции являются товарные рынки. Поэтому в первоочередном порядке необходимо принять нормы, устанавливающие порядок определения товарных рынков в области связи, единый подход к их регулированию, порядок анализа конкуренции на этих рынках, включая сроки проведения анализа, права и обязанности заинтересованных сторон, а также порядок применения методов регулирования по результатам анализа.

Рост влияния рынка доступа и использования инфраструктуры связи обуславливает необходимость кардинального изменения подхода к определению товарных рынков в области связи. Вместо принятого сегодня отождествления товарного рынка с тем или иным видом услуг связи

целесообразно ввести двухуровневый подход. При таком подходе базовый уровень составляет деление товарных рынков на рынок доступа и использования инфраструктуры связи и на рынок услуг связи для конечного потребителя. Более детальная экономически обоснованная сегментация товарных рынков надстраивается над этим базовым уровнем.

Методы регулирующего воздействия должны первоначально применяться к отношениям, возникающим на товарных рынках доступа и использования инфраструктуры связи (отношения «оператор – оператор»). От регулирующего воздействия на эти отношения зависит перечень, объем, качество и стоимость услуг связи (отношения «оператор – абонент»), которые, являясь внешним выражением развития инфраструктуры связи и отношений по ее использованию, формируют самостоятельные рынки.

В перспективе целесообразно рассмотреть и вопрос о формировании по европейскому образцу независимого регулирующего органа в области связи, которому будут переданы полномочия по контролю за соблюдением законодательства о конкуренции и право применять соответствующие меры государственного воздействия.

Методы государственного регулирования в области связи должны применяться только на рынках с неэффективной конкуренцией, не нарушая принципов рыночной экономики, стимулируя развитие конкуренции, предотвращая дискриминацию в отношении конечных пользователей и конкурентов операторами связи, занимающими доминирующее положение на рынке. При этом государству важно обеспечить стабильное и безопасное функционирование инфраструктуры связи, доступность и бесперебойное оказание услуг связи на всей территории страны для всех пользователей в условиях открытой конкуренции между операторами связи.