

РЕГУЛЯТОРНАЯ И РЫНОЧНАЯ СРЕДА

РЕГУЛИРОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ В МИРЕ КОНВЕРГИРОВАННОЙ ШИРОКОПОЛОСНОЙ СВЯЗИ

Серия публикаций,
посвященных широкополосной связи



М а р т 2 0 1 3 г .
Сектор развития электросвязи



Регулирование и конкуренция в мире конвергированной широкополосной связи

Март 2013 года



Настоящий отчет подготовлен для МСЭ д-ром Кристианом Кобольдтом, представителем компании DotEcon Limited под руководством Бюро развития электросвязи (БРЭ).

 **Подумайте об окружающей среде, прежде чем распечатывать настоящий отчет.**

© ITU 2013

Все права защищены. Полное или частичное воспроизведение данной публикации каким бы то ни было способом без предварительного письменного разрешения МСЭ запрещено.

Содержание

	<i>Стр.</i>
Краткий обзор.....	iii
1 Введение.....	1
2 Изменения в мире широкополосной связи	4
2.1 Услуги как движущая сила спроса на широкополосную связь.....	4
2.2 Предоставление комплексных услуг.....	6
2.3 Разнообразные сочетания технологий фиксированной и подвижной широкополосной связи.....	8
3 Определение рынка в мире широкополосной связи	10
3.1 Некоторые общие аспекты определения рынка	11
3.2 Выбор сетей в зависимости от услуг и определение розничного рынка	14
3.3 Определение оптового рынка.....	22
3.4 Пример: являются ли фиксированная и подвижная широкополосная связь сегментами одного и того же рынка?.....	27
4 Установление значительного влияния на рынке	33
4.1 Некоторые общие аспекты установления значительного влияния на рынке.....	33
4.2 Конвергенция сетей, рост спроса и значительное влияние на рынке.....	36
4.3 Вертикальные взаимоотношения и предоставление комплексных услуг	40
5. Регулирование в мире конвергированной широкополосной связи	43
5.1 Традиционное регулирования деятельности операторов, имеющих значительное влияние на рынке.....	44
5.2 Влияние конвергенции на регулирование.....	48
5.3 Выводы	59
Справочные документы	64
Приложение 1: Пример определения рынка услуг широкополосной связи	69
Европа.....	69
Северная и Южная Америка.....	70
Азия	71
Африка и арабские государства	71
Приложение 2: Примеры подходов к политике вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности	75

Краткий обзор

Сети широкополосной связи и услуги, доступ к которым они предоставляют, занимают все более и более важное место в жизнедеятельности человека в самых разных уголках нашей планеты. Технологии и способы их применения быстро меняются, поэтому сектор конвергированных ИКТ сильно отличается от того традиционного сектора электросвязи, который существовал двадцать лет назад.

Вследствие этих изменений возникают определенные регуляторные трудности.

- Каким образом регуляторным органам следует определять рынки, которые необходимо регулировать, если базовые технологии быстро развиваются, а сети широкополосной связи предоставляют доступ к широкому и постоянно меняющемуся спектру услуг?
- Каким образом им следует определять операторов, имеющих влияние на рынке?
- Какое поведение игроков рынка должно вызывать обеспокоенность директивных органов, и как регуляторные органы должны реагировать на бизнес-процессы, которые не только могут быть эффективными и выгодными для потребителей, но и могут иметь антиконкурентные последствия?

В начале данного отчета рассматривается ряд основных фактов, касающихся конвергированных услуг широкополосной связи. Спрос на услуги широкополосной связи демонстрирует значительный рост, что объясняется возможностью получения доступа к новым и инновационным услугам. Именно услуги, а не базовые технологии определяют выбор широкополосного соединения среди потребителей. Учитывая выгоды, получаемые за счет расширения ассортимента вследствие конвергенции, услуги группируются в определенные пакеты. Таким образом, различные технологии доступа существуют параллельно с услугами широкополосной подвижной связи, роль которых увеличивается не только в странах с неразвитой инфраструктурой фиксированной связи, но и в развитых странах, в которых наблюдается почти повсеместное покрытие фиксированной связи.

Далее в данном отчете рассматривается влияние такого развития событий на определение рынка. В публикации содержится краткое описание основных принципов, используемых регуляторными и антимонопольными органами для установления границ того или иного рынка, а также анализируется степень возможной конкуренции различных технологий широкополосной связи в контексте вышеуказанных принципов.

Некоторые розничные пользователи могут быть лишены всякой возможности получения доступа к широкополосной связи, в том числе в силу того, что их требования достаточно специфичны и их выполнение возможно только с применением одной технологии, или же в силу того, что местожительство таких пользователей позволяет получить доступ лишь к одной единственной сети. Однако данное обстоятельство необязательно имеет значение для определения рынка. Его границы определяются не теми пользователями, у которых нет альтернативы, а теми, у которых она есть. Таким образом, самые разные технологии можно соединить между собой, используя цепочку взаимозаменяемости. В то же время, даже если различные технологии и могут создавать конкуренцию друг другу в контексте своих технических возможностей, разграничению рынков может способствовать наличие эксклюзивных договоров между операторами сетей и поставщиками услуг или предоставление комплексных услуг.

Краткое обсуждение вопроса о возможности предоставления на рынке услуг подвижной и фиксированной широкополосной связи одними и теми же поставщиками показывает, как это можно применять на практике. Неудивительно, что ответ на вышеуказанный вопрос в значительной степени зависит от того, насколько для конечных пользователей важна разница в возможностях сетей подвижной и фиксированной широкополосной связи с учетом спектра доступных услуг. Тем более что последний может со временем измениться, так как могут стать доступными новые услуги.

Если говорить в более общих чертах, то роль, которую услуги играют в разграничении рынков, показывает, что границы последних непостоянны. Таким образом, даже если бы услуги подвижной и фиксированной широкополосной связи были более или менее взаимозаменяемыми в настоящее время, степень их взаимозаменяемости может снизиться ввиду появления все новых и новых услуг, основанных на технологии широкополосной связи. Важно то, что границы рынков определяются не технологиями как таковыми, а их возможностями, потенциалом, а также услугами, которые можно предоставлять с их помощью.

Изменение характеристик рынка приобретает большое значение тогда, когда возникает необходимость определить влияние на рынке. В то же время, конвергенция имеет более далеко идущие последствия, чем просто переразграничение рынка. Значительный рост спроса на широкополосную связь, а также необходимость инвестировать в пропускную способность сетей, будь то путем модернизации существующих или прокладки новых сетей, изменяет характер конкуренции. Такие инвестиции обычно приводят к появлению избыточной пропускной способности, которая становится задействованной лишь по прошествии определенного периода времени, в течение которого конкуренция может оказаться гораздо жестче, чем может показаться в результате поверхностного анализа структуры рынка. По возможности необходимо способствовать развитию конкуренции на основе инфраструктурной базы. Это поможет ускорить темп инновационного развития, будет содействовать дифференциации услуг, а также стимулировать рост уровня проникновения.

При определении влияния на рынке необходимо будет учитывать возрастающую значимость услуг, а также результаты реализации стратегий по предоставлению комплексных услуг. Вполне возможно, что влиятельные участники рынка услуг широкополосной связи приходят с тех рынков, которые традиционно подвержены регулированию. Таким образом, по-видимому, следует расширить сферу полномочий регуляторных органов, включив в нее услуги, оказавшие значительное влияние на внедрение услуг широкополосной связи, такие как просмотр телевизионных программ (что уже и произошло в определенных странах).

В то же время, возможно, что простое расширение сферы регулирования – не самый лучший способ решения возникающих задач. Учитывая тот факт, что регуляторные меры изначально предполагают определенные ограничения, в частности в вопросе стимулирования инновационной деятельности, их следует принимать осторожно, поощряя развитие конкурентной среды, а не имитируя создание конкурентного рынка. Кроме того, учитывая необходимость инвестирования значительных средств в удовлетворение спроса на все большую и большую ширину полосы с целью обслуживания все большего количества конечных пользователей, а также предоставления возможности использования большей ширины полосы в рамках каждого отдельного соединения, регуляторные органы должны хорошо понимать, как их решения влияют на привлечение инвестиций. Общеизвестные подходы, такие как установление платы за предоставление доступа исходя из суммы затраченных средств, имеют определенные недостатки в данном контексте, которые еще до конца не осознаны, но которые необходимо устранить в процессе дальнейшего развития.

При этом усложнится задача по установлению жестких и быстродействующих правил для деятельности, которую следует подвергнуть регулированию, а также для выбора мер или ограничений, которые следует ввести. Поскольку бизнес-процессы в мире конвергированных услуг становятся все более сложными, индивидуальный подход при оценке тех или иных обстоятельств будет играть более значимую роль. Иными словами, возможно, больший акцент будет делаться на реализации общей антимонопольной политики или же на внесении соответствующих изменений в характер регуляторных требований, чтобы они более соответствовали политике конкуренции. Конечно же, процессуальные нюансы применения, скажем, общего лицензионного условия относительно обеспечения законной торговли могут в какой-то степени отличаться от положений общего антимонопольного законодательства, но сами меры должны стать более общими и менее прескриптивными. При этом опыт и знания регуляторных органов в определенной отрасли и дальше будут иметь чрезвычайно важное значение даже там, где повышается роль общего антимонопольного законодательства.

Непосредственным результатом такого развития событий является то, что невозможно разработать общие рекомендации, которые соответствовали бы регуляторной политике целого ряда стран со своими экономическими особенностями и самыми разными экосистемами широкополосной связи. Таким образом, скорее всего для решения вопросов конвергенции могут потребоваться разные меры в зависимости от особенностей каждого отдельно взятого рынка. При этом все они, в конечном итоге, основаны на общем понимании основных принципов регуляторной политики.

1 Введение

Регулирование *ex-ante* в течение многих лет являлось характерным признаком сектора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). В частности, при приватизации сетей электросвязи, построенных и управляемых контролируруемыми государством монополиями, или при либерализации условий предоставления услуг электросвязи, регулирование стало играть ключевую роль в стимулировании конкуренции и в защите интересов конечных пользователей. Целью регуляторного контроля было обеспечить, чтобы контроль над сетевой инфраструктурой, дублирование которой нельзя осуществить немедленно, не привел к причинению вреда интересам конечных пользователей вследствие препятствования развитию конкуренции в рамках других составляющих цепочки создания добавленной стоимости или же вследствие установления чрезмерной платы для конечных потребителей.

Данный процесс в основном базировался на наложении регуляторных обязательств *ex-ante* на компании, которые могут препятствовать развитию конкуренции или эксплуатировать потребителей. Конечно, такие действия также предусматривают ответственность в соответствии с антимонопольным законодательством, и есть примеры стран, таких как Новая Зеландия, которые изначально полагались исключительно на антимонопольное законодательство в поддержке процесса либерализации¹. Однако по причине того, что антимонопольное законодательство подлежит применению при выявлении случаев недобросовестной практики после наступления факта в каждом конкретном случае, меры, предусмотренные антимонопольным законодательством, могут не иметь быстрого эффекта. Поэтому в большинстве случаев более эффективным считалось наложение обязательств *ex-ante*.

Наложение обязательств по оптовому доступу² для отделения предоставления услуг от базовой сетевой инфраструктуры и введение обязательств по подключению для содействия развертыванию конкурентной инфраструктуры привело к развитию конкуренции как в секторе предоставления услуг, так и в секторе сетевой инфраструктуры. И хотя некоторые сетевые элементы, такие как абонентская линия, не могут быть в конечном итоге продублированы (или такое дублирование не является осуществимым), рыночная стоимость акций компаний, занимавших существенное положение на рынке, почти повсеместно значительно снизилась после трансформации рынков электросвязи в более широкий сектор ИКТ.

На ранних стадиях либерализации и формирования рынков было сравнительно легко определить, какие операторы должны быть подвержены регулированию и какие регуляторные обязательства должны быть на них возложены.

- Услуги могут быть четко разделены исходя из базовой сетевой технологии (например, голосовые услуги фиксированной и подвижной связи или местные, междугородние и международные звонки, что соответствует тому, какой компонент сети участвует в предоставлении таких услуг). Такая крепкая связь между услугами и базовыми технологиями дала национальным регуляторным органам (НРО) четкое основание для определения рынков ИКТ, разделенных, где это применимо, на розничные и оптовые.
- Благодаря разграничению рынков с учетом базовых технологий, определение того, какие операторы должны подпадать под регуляторные обязательства, также не вызвало особых затруднений. Простые меры по определению доли рынка зачастую

¹ Процесс либерализации в Новой Зеландии начался в конце 1980-х годов, а приватизация компании Telecom New Zealand прошла в 1990 году. Однако регулирование, которое учитывало бы особенности данной отрасли, было введено только через десять лет. Для получения краткой обзорной информации по данному вопросу см. "The Practice Notice on New Zealand" в Комплексе материалов по регулированию ИКТ в рамках программы МСЭ "Информация для развития" (www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.2597.html).

² Термин "обязательство по доступу" в данном контексте используется для обозначения целого ряда обязательств, вводимых для компаний, подпадающих под регулирование, включая обязательство предлагать доступ по себестоимости на прозрачных и недискриминационных условиях, а также обязательство вести соответствующий учет затрат и отдельный учет.

могут быть достаточными для установления значительного влияния на соответствующих рынках (хотя, например, сделанное в 1993 году заявление Федеральной комиссии по связи (ФКС) США о том, что компания AT&T, несмотря на долю рынка выше 55%, более не занимает доминирующего положения на рынке междугородней связи, показывает, что стандартный анализ конкуренции повсеместно играл существенную роль)³.

- Наилучшим способом содействия развитию конкуренции было введение обязательств по подключению для поддержки новых сетевых операторов, а также обязательств по оптовому доступу для стимулирования конкуренции в сегменте услуг там, где конкуренция в контексте базовой сетевой инфраструктуры была недостаточной. Конечно же, нужно было идти на определенные компромиссы: например, более низкая стоимость доступа содействовала бы конкуренции в сегменте предоставления услуг, однако, сделала бы жизнь тяжелее для тех, кто инвестировал в новую инфраструктуру, а более высокая стоимость стимулировала бы инвестиции в новую инфраструктуру, но в краткосрочной перспективе задела бы интересы конечных пользователей. Однако учитывая существование унаследованной монопольной сетевой инфраструктуры, в большинстве случаев сделать выбор не было слишком уж сложной задачей.

Успешное регулирование при создании на рынках условий для формирования конкурентной среды устранило многие из вышеуказанных ограничений. Развитие конкуренции привело к необходимости оценки того, является ли конкуренция достаточной, чтобы гарантировать устранение регуляторного контроля *ex-ante*. По мере того, как рынки становятся более конкурентными, проведение повседневной деятельности по защите потребителей от антиконкурентных действий можно поручить национальным антимонопольным органам (если они существуют), или же национальные регуляторные органы могут применять положения антимонопольного законодательства в рамках предоставленных им полномочий. В таком случае регуляторные обязательства могут быть сняты.

Более того, фундаментальные технологические изменения последних лет разрушили тесную связь между услугами и технологиями. Решение Европейской комиссии заменить в 2003 году нормативно-правовую базу электросвязи, продвигавшую идеи либерализации (так называемые положения 1998 года "О создании открытых сетей"), базой, охватывающей все электронные сети и услуги связи, является примером того, как регуляторный орган реагирует на конвергенцию, позволяющую предоставление одной и той же услуги по нескольким различным сетям. С одной стороны, это означает, что конкуренция между сетями может стать более эффективной, но с другой стороны, получается, что при помощи любой отдельно взятой сети можно получить доступ к большему спектру услуг, чем ранее, и это потенциально может привести к значительно большей экономии за счет масштаба и ассортимента, чем ранее.

Таким образом, спрос на информационные услуги и широкополосное проникновение рос и продолжает расти. В некоторых странах такой рост сопровождался инвестициями в модернизацию существующей инфраструктуры (например, услуг xDSL), в расширение новых сетей (волоконно-оптических сетей доступа) и/или в улучшение возможностей и расширение потенциала беспроводных сетей.

Конвергенция в широкополосной связи имеет ряд последствий.

- Традиционная связь между сетевой технологией и услугой, которая предоставляется по такой сети, ослабевает или полностью исчезает, что в будущем приводит к тому, что сети различных типов в большинстве своем становятся взаимозаменяемыми.
- При использовании улучшенных возможностей сетей увеличивается преобладание пакетных предложений (пакет из двух, трех и четырех услуг).
- Существует необходимость в значительных инвестициях в сетевую инфраструктуру для удовлетворения растущего спроса.

³ Для получения подробной информации об анализе, проведенном ФКС, см. Jamison et al. (2009).

- Сети становятся платформами, объединяющими поставщиков услуг и конечных пользователей.

В данном отчете содержатся аргументы того, что в результате вышеуказанного, становится сложнее не только определить рынки и уровень влияния на рынке с целью выявления необходимости применения регулирования *ex-ante*, но и компании, на которые необходимо возложить регуляторные обязательства.

- Вероятно, границы рынка на розничном уровне изменятся, поскольку роль отдельно взятой сети, по которой предоставляются услуги, становится все менее существенной, а более важным становится вопрос характеристик пакета услуг.
- На оптовом уровне, учитывая тот факт, что различные сети могут стать более взаимозаменяемыми, влияние на рынке может осуществляться относительно услуг, которые традиционно не являлись предметом ИКТ-регулирования (например, "обязательный" контент, такой как программы кабельного телевидения, который может способствовать росту соединений, или платформы мобильных платежей, которые могут предоставляться исключительно в определенных сетях).
- Возможно, большее внимание необходимо уделять базисности (или многосторонности) рынков, а именно тому факту, что операторы широкополосных сетей в основном обслуживают клиентов двух основных типов – поставщиков услуг, которые хотят предоставлять услуги конечным потребителям, и конечных потребителей, которым нужен доступ к услугам.
- Большее внимание также необходимо уделять стимулированию инвестиций в новую инфраструктуру и услуги, а не стимулированию предоставления доступа к существующей инфраструктуре.
- Необходимо учитывать скорость изменения потребностей рынка относительно времени, необходимого для принятия и имплементации регуляторных мер, чтобы избегать ситуаций, при которых регулирование, направленное на решение вчерашних проблем, сдерживает развитие инноваций и рынков.

Все это предполагает возникновение все новых и новых сложностей при определении *ex-ante* участков, где могут возникнуть проблемы, а также при введении регуляторных мер, способных эффективно решать такие проблемы. Поэтому, подходящим вариантом может быть больший акцент на применение антимонопольного законодательства *ex-post* как путем большего вовлечения национальных антимонопольных органов, так и путем усиления антимонопольных полномочий, параллельно применяемых НРО. Возможно, возникнет необходимость перейти от достаточно простых регуляторных мер, таких как наложение обязательств по доступу и учету затрат, к более сложным мерам, предусматривающим введение ограничений на действия лицензированных операторов с существенным влиянием на рынке в зависимости от последствий их деятельности.

Данный отчет начинается с краткого обзора некоторых основных фактов относительно широкополосной связи: быстрое распространение широкополосной связи по всему миру ввиду необходимости получения доступа к привлекательным услугам, все более широкое использование пакетных предложений и различных базовых технологий (Раздел 2). Далее следует рассмотрение вопроса о последствиях такого развития для определения рынка (Раздел 3) и операторов со значительным влиянием на рынке (Раздел 4). Затем в Разделе 5 рассматриваются последствия регулирования в мире конвергированной широкополосной связи.

2 Изменения в мире широкополосной связи

Услуги, предоставляемые в сетях электросвязи, традиционно были очень специфическими и тесно связанными с базовой сетевой технологией. По сравнению с современной средой электросвязи прошлое можно охарактеризовать как мир сетей, предоставляющих одну услугу. Существенное и быстрое технологическое развитие и переход к использованию протокола Интернет во всей сети за последние годы значительно изменили эту среду. Поскольку понимание связи между сетями, их техническими возможностями и услугами, доступ к которым они могут предоставлять, имеет решающее значение для определения рынка, в этом разделе приводится краткое описание соответствующих аспектов.

2.1 Услуги как движущая сила спроса на широкополосную связь

Ожидается, что в течение следующих нескольких лет значительно увеличится рост трафика широкополосного доступа в интернет. По прогнозам Cisco (2011, 2012a) предполагается, что:

- ежемесячный объем интернет-трафика на среднего мирового пользователя интернета увеличится с 3,36 гигабайта в 2012 году до 24,8 гигабайта в 2015 году;
- в Западной Европе ежемесячный объем интернет-трафика на одного абонента составит 47,4 гигабайта в 2015 году, что на 270% выше уровня 2010 года, а общий объем ежемесячного интернет-трафика увеличится с 7,2 экзабайта в месяц в 2011 году до 24,3 экзабайта в месяц в 2016 году – ежегодный прирост составит 27%;
- в тот же период в странах Ближнего Востока и Африки будут наблюдаться самые высокие темпы увеличения IP-трафика – ежегодный прирост составит 57%;
- в странах Азиатско-Тихоокеанского региона к 2016 году вырастет спрос на IP-трафик более чем на 40 экзабайтов в месяц; а также
- в общем ожидается, что объем глобального IP-трафика увеличится с 30,7 экзабайта в месяц до 109 экзабайтов в месяц за период с 2011 по 2016 годы.

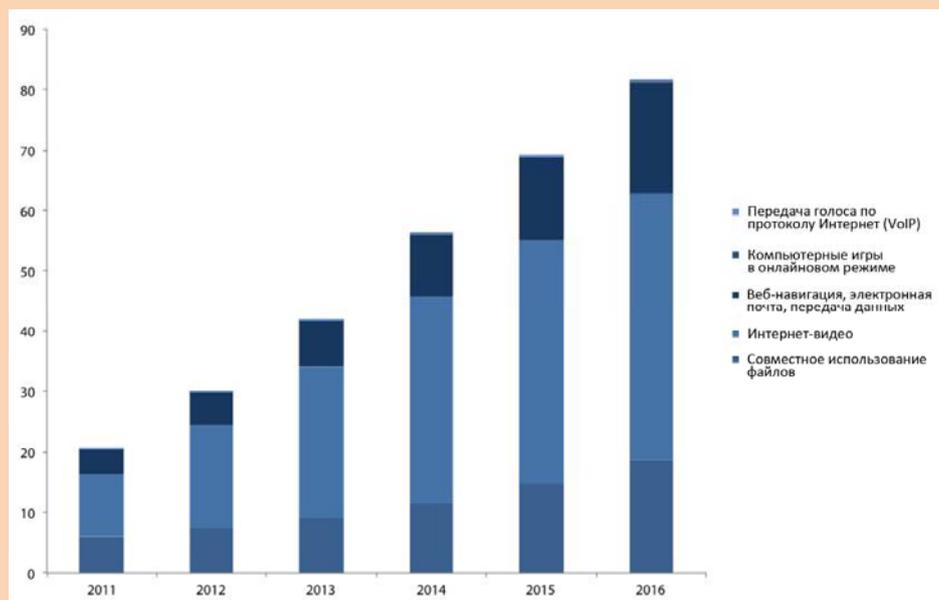
Прогнозируется феноменальный рост трафика, который по большому счету будет обусловлен ростом услуг. В отличие от сетей электросвязи с предоставлением одной услуги в прошлом, широкополосная сеть является нечто большим, чем просто средством, позволяющим различным конечным пользователям общаться друг с другом. Широкополосные сети обеспечивают предоставление широкого спектра "беспредельных" услуг ОТТ (таких как "видео по запросу", облачные вычисления или интерактивные игры), а также являются связующим звеном между поставщиками таких услуг и их пользователями. С экономической точки зрения, это интересное и важное отличие: не только конечные пользователи, но и провайдеры услуг ОТТ выигрывают от соединяемости посредством широкополосных сетей, только первые платят за доступ к услугам широкополосной связи, в то время как последние зачастую не участвуют напрямую в покрытии расходов на обеспечение соединяемости, позволяющей им обслуживать своих клиентов.

Как показано на Рисунке 1, интернет-видео является основным фактором роста потребительского интернет-трафика, который, как ожидается, увеличится с 10,4 экзабайта в месяц в глобальном масштабе до более чем 44,2 экзабайта в период между 2001 и 2016 годами (что соответствует

ежегодному приросту в 34%). Широкополосные сети все чаще используются для доставки полнометражных видеофильмов, предоставляемых такими сервисами как "LOVEFiLM Instant" и "NetFlix"⁴, а не коротких видеоклипов, таких как на YouTube⁵. Например:

- в Западной Европе, где такие услуги доступны через сети фиксированной и подвижной связи, доля видеотрафика в интернете составит 60,3% от всего потребительского интернет-трафика в 2016 году по сравнению с 44,8% в 2011 году (Cisco, 2012A); а также
- ожидается, что в Китае к 2016 году 79% всего пользовательского интернет-трафика будет с видеоконтентом по сравнению с 64% в 2011 году (Cisco, 2012b).

Рисунок 1: Глобальный пользовательский интернет-трафик по приложениям (экзабайтов в месяц), прогноз на 2011–2016 годы



Источник: Cisco (2012a).

Пользователи все чаще будут нуждаться в более высоких скоростях передачи данных посредством широкополосной связи, чтобы извлечь максимальную пользу из большинства приложений, таких как потоковое видео по запросу, онлайн-игры, облачные вычисления и других услуг. Следовательно, главной особенностью будущего рынка широкополосной связи будет разработка новых и более скоростных технологий широкополосного доступа как с использованием волоконных линий до х для обеспечения фиксированной широкополосной связи, так и с использованием сетей четвертого поколения и технологии WiMAX для предоставления услуг подвижной широкополосной связи. К тому же, у большинства стран имеются свои амбициозные национальные планы развития широкополосной связи, направленные на обеспечение широкого распространения высокоскоростных сетей связи уже в не слишком отдаленном будущем (см. ОЭСР, 2011b).

⁴ Согласно данным компании Sandvine (за 2011 г.), "на Netflix приходится 29,7% нисходящего трафика в пиковый период" в фиксированных сетях доступа в странах Северной и Южной Америки.

⁵ В понедельник 9 января 2012 года подразделение LOVEFiLM компании Amazon объявило о том, что количество его абонентов достигло двух миллионов "вследствие рекордного числа подключений в четвертом квартале 2011 года. Данная служба компании Amazon получила сотни тысяч новых пользователей, которые теперь могут воспользоваться уникальной услугой LOVEFiLM Instant, предоставляющей мгновенный потоковый доступ к фильмам и телевизионным сериалам, а также к огромному ассортименту DVD-, Blu-ray-продукции и видеоигр, которые можно взять напрокат. Такого быстрого темпа роста абонентской базы LOVEFiLM не наблюдалось с 2009 года," когда данная услуга появилась на свет. См. <http://corporate.blog.lovefilm.com/a-press-releases/amazon%E2%80%99s-lovefilm-hits-2-million-members.html#more-1403>.

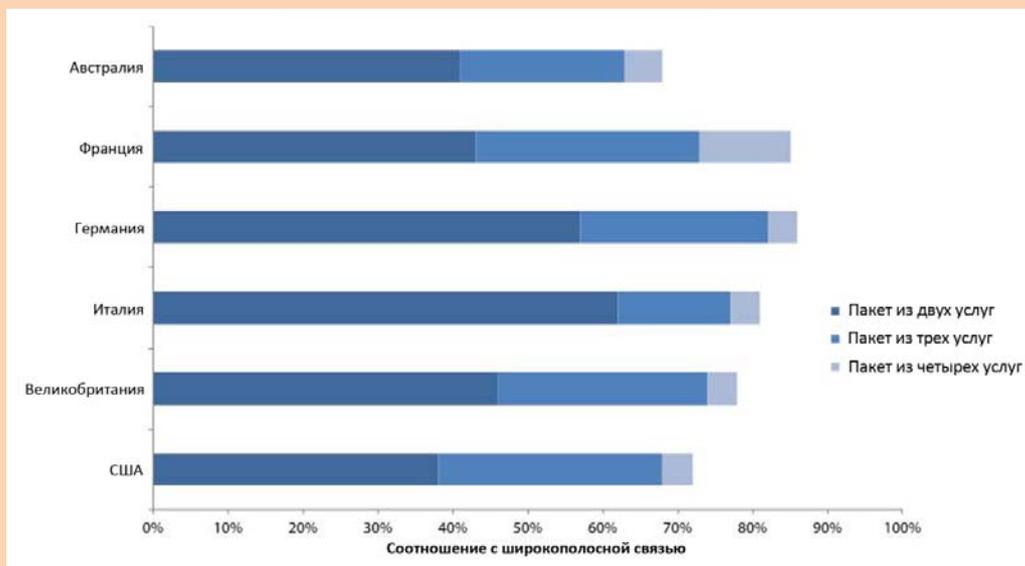
Изучая перспективы жизни в мире конвергированных услуг широкополосной связи, регуляторные и антимонопольные органы должны понимать важность услуг и контента, как фактора роста спроса и выбора сети. Поскольку спрос на подключение зависит от наличия услуг, которые используют возможности сети, доступность услуг является ключевым фактором. В то же время, стимулы для развития таких услуг во многом зависят от размера целевого рынка, который, как ожидается, будет достаточно большим. Это может вызвать проблему координации действий, которую необходимо будет решить, если будет реализован потенциал для разработки новых услуг, поддерживаемых улучшенными сетями.

2.2 Предоставление комплексных услуг

Рынки электросвязи всегда отличало предоставление комплексных услуг, которые можно, хотя бы теоретически, предоставлять отдельно. Услуги доступа (предоставление абонентских линий в аренду) и вызова традиционно предлагались как комплексная услуга, и тот факт, что в условиях снятия ограничений стало возможным приобрести услугу доступа у одного поставщика, а услугу вызова – у другого, стало неожиданностью для многих пользователей. Дополнительные платные услуги, такие как ожидание или отклонение вызов, также часто предоставлялись в комплексе с "базовыми" услугами электросвязи. С развертыванием кабельных сетей, преобладающим стало предоставление услуг электросвязи в комплексе с телевизионным контентом ("пакет из двух услуг").

В мире широкополосной связи все более распространенным становится предложение комплексных услуг. Доступ к широкополосной связи сам по себе зачастую предоставляется в комплексе с "базовыми" услугами электросвязи, такими как предоставление абонентских линий в аренду и голосовые вызовы с использованием фиксированной связи, но более типичными являются "пакеты из трех услуг", включающие в себя услуги фиксированной голосовой связи, обмена данными и видео, а также пакеты из четырех услуг, в которые также входят услуги подвижной связи (см. Рисунок 2, ниже).

Рисунок 2: Популярность "пакетов" услуг среди пользователей фиксированной широкополосной связи, Великобритания, 2012 год



Источник: Ofcom (2012).

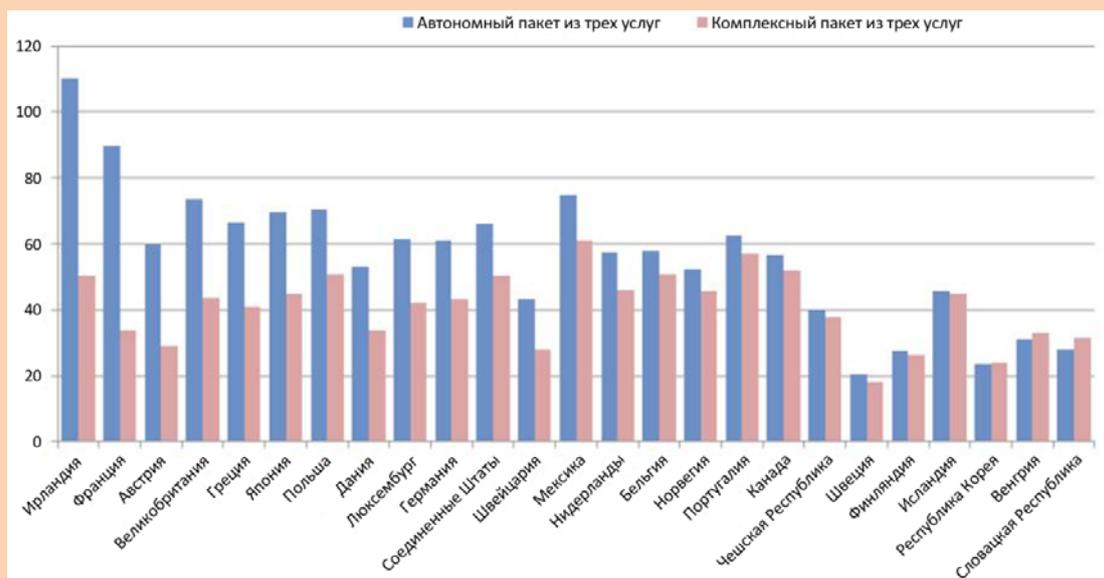
В прошлом для предоставления комплексных услуг могли быть задействованы несколько сетей (например, линия фиксированной связи и вещательный спутник DTH). Причиной предоставления комплексных услуг зачастую было то, что пользователи нуждались в услугах "все в одних руках". При этом вся экономия сводилась к получению единого счета и наличию единой службы

поддержки клиентов. Конвергенция предполагает возможность предоставления пакетов услуг по одной и той же сети, что обеспечивает экономию за счет масштаба и ассортимента, делая возможным более существенное снижение затрат, чем ранее. С расширением доступности широкополосной связи, пакеты услуг могут стать общепринятой формой предоставления услуг (например, интернет, VOIP и IPTV предоставляются по одному и тому же каналу широкополосной связи), а ассортимент комплексных услуг может быть расширен, включив в себя дополнительные услуги ОТТ.

Такие пакеты услуг в большинстве случаев предлагаются параллельно с автономными услугами (так называемое "смешанное предоставление комплексных услуг")⁶. В материалах ОЭСР (2011а, стр. 3) указано, что "[ш]ирокополосные комплексные услуги обычно продаются по значительно более низкой цене, чем отдельно взятые услуги. Средняя скидка на стоимость комплексных услуг по сравнению с покупкой услуг по отдельности составляет 15 долл. США (ППС) в месяц или 26%. Средняя стоимость пакета из трех услуг во всех странах и у всех операторов составляет 65 долл. США (ППС) в месяц, в то время как средняя усеченная цена равна 59 долларам США (ППС). Средняя исходная цена пакета из трех услуг составляет 41 долл. США (ППС) в месяц".

На Рисунке 3 ниже представлен уровень экономии в странах – членах ОЭСР на основании результатов последнего исследования, проведенного ОЭСР. Экономия при оплате пакета из трех услуг в среднем составляет около 27%.

Рисунок 3: Сравнение минимальной цены на услуги передачи видео/голоса/данных в случае их покупки по отдельности и в пакете, октябрь 2009 г., долл. США (ППС) в месяц



Источник: ОЭСР (2011а).

⁶ Такой вид предоставления услуг отличается от "исключительно пакетного" или так называемого "привязывания услуг", где услуги предлагаются только в пакетах. Отчет ОЭСР за 2011 год, в котором анализируются более 2000 предложений, объединяющих услуги широкополосной и фиксированной связи с телевизионными услугами от 90 компаний из 30 стран, показал, что более чем три четверти операторов разрешили пользователям покупать услуги широкополосной связи отдельно от остальных услуг. Привязывание к услугам фиксированной связи происходило достаточно часто (17%), в то время как к телевизионным услугам – нет (4%), и только 2% предложений предполагали обязательную покупку всех трех услуг для получения доступа к широкополосной связи. Для получения общей информации о предоставлении комплексных услуг и их привязывании к другим услугам, а также о влиянии таких действий на конкурентную среду, см. Nalebuff (1999).

Представляется, что операторы рассматривают предоставление пакетов услуг в качестве ключевой стратегии расширения пользовательской базы. Например:

- по данным, в июле 2011 года компания ISP Aptics из Зимбабве закупила оборудование для развертывания услуг широкополосной беспроводной связи WiMax, предложив пользователям пакет услуг доступа к интернету, передачи данных, голосовой связи и услуг подвижной связи с целью расширения пользовательской базы⁷;
- в феврале 2010 года *"действующая в Молдавии компания telco Moldtelecom ... объявила о запуске услуги IPTV, предложив 30 телевизионных каналов, услугу видео по запросу (VoD) и другие интерактивные услуги. ... Оператор обнародовал ряд тарифных планов, включая три пакета из двух услуг – Duo Start, Duo Optim и Duo Plus – увязав услугу телевидения с широкополосным доступом к интернету"*⁸;
- в декабре 2009 года действующая в ОАЭ компания Etisalat ввела в эксплуатацию собственную волоконно-оптическую сеть в Абу-Даби, предложив с мая 2010 года пакеты из трех услуг, в которые входит наземная телефонная связь, широкополосная связь и услуги IP-телевидения. По данным компании Etisalat, к апрелю 2011 года она завершила прокладку волоконно-оптической сети, благодаря чему Абу-Даби стала *"первой столицей в мире, полностью подключенной к волоконной линии до х"*⁹.

В будущем при использовании конвергентных технологий пакеты услуг могут стать более дифференцированными, включая в себя такие компоненты как "облачное хранилище" или другие услуги с богатым информационным наполнением (например, игровые приложения). Так в марте 2012 года маврикийский оператор электросвязи Bharat Telecom Ltd объявил о запуске сети волоконной линии до жилого помещения (FTTH), по которой будут предоставляться услуги широкополосного доступа к интернету и IP-телевидение (IPTV) и которая станет *"базовой платформой для других поставщиков услуг в стране, работающих в секторе коммерческих игр и веб-телевидения"*¹⁰.

2.3 Разнообразные сочетания технологий фиксированной и подвижной широкополосной связи

Роль услуг подвижной и фиксированной широкополосной связи заметно варьируется, как и технологии фиксированной широкополосной связи, используемые в мире.

ЦАЛ является главной технологией фиксированной связи в мире, и на ее долю приходится более 60% соединений в 10 лидирующих странах (по количеству абонентов), использующих эту технологию (Point Topic 2011)¹¹. На кабельную связь приходится более 20% соединений широкополосной связи в этих странах, причем США является самым крупным рынком кабельной связи. Все остальное – это в основном подсоединения с использованием технологии FTTH, которые на данный момент преобладают в таких странах, как Республика Корея и Япония (Point Topic 2011),

⁷ www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2011/07/29/airspan-equipment-powering-zimbabwe-wimax-network/index.html.

⁸ www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2010/02/24/moldtelecom-unveils-iptv-offering/index.html.

⁹ www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2011/04/27/etisalat-connects-entire-abu-dhabi-to-fftth/index.html

¹⁰ www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2012/03/20/bharat-telecom-mauritius-launches-fftth-service/index.html.

¹¹ 10 наиболее развитых рынков фиксированной широкополосной связи – это Китай, США, Япония, Германия, Франция, Великобритания, Республика Корея, Российская Федерация, Бразилия, Италия и Индия.

и, как ожидается, будут играть более ощутимую роль в других странах в будущем¹². В мировом масштабе количество соединений фиксированной широкополосной связи составило 591 миллион по состоянию на конец 2011 года, увеличившись в два раза за последние пять лет, а к концу марта 2012 года количество таких соединений должно было достичь 612 миллионов (Point Topic, 2012b).

Рост данного показателя сдерживают подключения подвижной широкополосной связи, количество которых к концу 2011 года достигло 1,09 миллиарда в мировом масштабе¹³. Во многих развивающихся странах¹⁴, где инфраструктура сетей фиксированной связи развита слабо, подвижная связь является основной формой доступа к интернету. Поскольку по состоянию на конец 2011 года 62% от общего числа пользователей интернета во всем мире приходилось на жителей таких стран (рост по сравнению с 44% пользователей пять лет назад – см. материалы МСЭ, 2012а), то не является неожиданным тот факт, что уровень проникновения подвижной широкополосной связи в этих странах зачастую значительно выше, чем уровень проникновения фиксированной связи. Более того, ожидается его дальнейший рост¹⁵.

В то же время, рост количества соединений подвижной широкополосной связи не является следствием только лишь слаборазвитой инфраструктуры сетей фиксированной связи. Изменение пользовательских тенденций, которому способствует использование карт для обмена данными по подвижной сети и смартфонов, а также существенный прогресс в развитии технологии подвижной связи (прежде всего, переход к сетям четвертого поколения, которые обеспечивают значительно более высокую скорость передачи данных) означают, что подвижная широкополосная связь становится сильным конкурентом даже в странах с хорошо развитой инфраструктурой сетей фиксированной связи (см. Вставку 1).

В целом компания Ericsson (2012) прогнозирует рост трафика подвижной связи в глобальном масштабе с приблизительно 1000 петабайтов в месяц в 2012 году до более чем 8000 петабайтов в 2017 году.

¹² В частности, амбициозные планы по использованию существующих ресурсов широкополосной связи (такие как "Цифровая повестка дня" Европейской комиссии или Национальный план развития широкополосной связи США (Федеральной комиссии по связи) могут иметь тот же эффект, что и японская программа "Общество с повсеместными сетями связи", принятая Министерством внутренних дел и связи Японии в 2005 году (см. Business Software Alliance, 2012), или Южнокорейская инициатива "Конвергентная широкополосная связь" (BcN), принятая в 2004 году (см. Ovum, 2009).

¹³ www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/keytelecom.html.

¹⁴ Уровень проникновения фиксированной связи в развивающихся странах в среднем составляет 4,8%, в то время как в развитых странах он составляет 26%; см. материалы МСЭ (2012а). www.itu.int/ITU-D/treg/publications/trends12.html.

¹⁵ Даже в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, где столицы имеют доступ к интернету через волоконно-оптические сети, а в крупных городах продолжает расти количество подсоединений к сети фиксированной широкополосной связи, обеспечение доступа к ней в сельских районах остается достаточно дорогим. При этом расходы возрастают по мере удаления населенного пункта от базовой сети (см. материалы Bernal, 2011, стр. 22–28).

Вставка 1: Рост уровня проникновения подвижной широкополосной связи в странах с развитой фиксированной связью, 2009–2011 гг.

В нижеприведенной таблице отображены изменения уровня проникновения фиксированной и подвижной связи в некоторых странах с самым высоким уровнем проникновения фиксированной связи в 2009 году. Как видно, даже в странах, где фиксированная широкополосная связь имеет крепкие позиции, демонстрируя высокий уровень проникновения, значительно возросло использование подвижной широкополосной связи, причем средний темп роста за период с 2010 по 2011 годы составил 26% по сравнению с 3-процентным ростом уровня проникновения фиксированной связи за тот же период. В среднем по этим странам количество соединений составило 56,7 на 100 жителей, в то время как количество соединений по фиксированной широкополосной связи составило 34.

Страна	Фиксированные широкополосные подключения на 100 человек населения		Прирост за 2010-2011 гг.	Подвижные широкополосные подключения на 100 человек населения		Прирост за 2010-2011 гг.
	2009 г.	2011 г.		2009 г.	2011 г.	
Нидерланды	37,01	38,74	2%	N/A	49,19	29%
Дания	36,94	38,21	1%	29,61	80,24	26%
Швейцария	35,94	39,20	3%	25,32	36,07	17%
Норвегия	34,52	36,55	4%	11,12	24,37	26%
Республика Корея	34,08	36,91	3%	88,93	105,05	7%
Франция	31,87	36,12	6%	30,44	43,96	20%
Швеция	31,59	31,77	0%	69,91	91,55	10%
Люксембург	31,37	32,90	-1%	N/A	66,67	9%
Канада	30,51	32,02	7%	N/A	32,91	8%
Германия	30,21	32,47	2%	23,06	34,81	35%
Великобритания	29,56	32,74	6%	36,98	62,27	44%
Бельгия	29,40	32,95	5%	5,77	19,35	99%
Гонконг, Китай	28,95	31,54	5%	33,89	51,84	33%
Финляндия	28,71	29,50	1%	71,29	87,10	3%
Соединенные Штаты	25,69	28,75	4%	39,81	65,48	24%

Источник: База данных МСЭ по всемирным показателям в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

3 Определение рынка в мире широкополосной связи

Как правило, сфера регуляторного вмешательства должна ограничиваться рынками, на которых конкуренция неэффективна или не может развиваться без определенной помощи по предотвращению вытеснения небольших компаний и новых игроков компаниями, занимающими существенное положение. При этом регуляторные обязательства должны возлагаться исключительно на те компании, которые могут способствовать искажению конкурентной среды и наносить вред конкурентам либо эксплуатировать потребителей. Регуляторные меры подлежат отмене, когда рынки становятся конкурентными. Таким образом, ограничения неизбежны при принятии регуляторных мер, обусловленных отсутствием у регуляторных органов в достаточном объеме информации о расходах компаний, подлежащих регулированию, и потребностей потребителей, а также наличием в их арсенале меньшего количества инструментов, необходимых

для достижения результатов, которые могли бы иметь место в условиях существования эффективной конкуренции на рынке.

Иными словами, регуляторным органам необходимо определить, какие компании с большей вероятностью обладают положением, позволяющим эксплуатировать своих потребителей, или своими действиями усложняют возможность конкурентам укрепиться на рынке. Такое положение, как правило, определяется как положение со значительным влиянием на рынке, и оно может иметь место лишь на некоторых рынках, на которых конкурируют компании. Поэтому, ключевой задачей является определение таких рынков.

Определение рынков, наиболее чувствительных к регулированию *ex-ante*, как правило, включает периодический конъюнктурно-аналитический анализ рынка. Такой анализ на начальной стадии может охватывать целый ряд потенциальных рынков и может быть более или менее формальным. В процессе анализа рынков регуляторные органы обычно применяют принципы определения соответствующих рынков, которые нередко совпадают с принципами, используемыми при применении общего антимонопольного законодательства, в котором определение рынка также играет ключевую роль.

При проведении антимонопольных расследований определение соответствующего рынка, как правило, является первым шагом и бесценным инструментом, помогающим национальным антимонопольным органам понять природу и значимость ограничений конкуренции. Это, в свою очередь, является предпосылкой для установления наличия влиятельного участника рынка, а также последствий определенного поведения или соглашений для конкурентной среды. Главное отличие между определением рынка в регуляторной среде и в процессе применения антимонопольного законодательства состоит в том, что регуляторным органам необходимо определять рынки в перспективе, в то время как антимонопольные органы обычно реагируют на жалобу, а затем анализируют рыночные отношения *ex post* и в контексте отдельно взятого расследования¹⁶.

В данном разделе содержится краткая информация по некоторым вопросам общего характера, возникающим в процессе определения рынка, а затем освещаются сложности, обусловленные конвергенцией.

3.1 Некоторые общие аспекты определения рынка

Замещение спроса и предложения

Как в регуляторной, так и в антимонопольной политике, рынки в целом определяются на основе продуктов и услуг, которые, как предполагается, должны быть:

- достаточно заменяемыми с точки зрения их пользователей, чтобы спрос между ними мог легко перемещаться (замещение спроса); или
- в достаточной мере схожими с точки зрения поставщиков, чтобы компания-поставщик одних услуг или продуктов, имела возможность поставлять другие услуги или продукты в краткосрочной перспективе и без необходимости в существенных инвестициях (замещение предложения)¹⁷.

¹⁶ Исключением является регулирование процессов слияния, при котором антимонопольным органам необходимо определять рынки в перспективе.

¹⁷ Основное отличие между процессами замещения предложения и выходом на рынок новых игроков заключается во времени, которое необходимо компаниям, в настоящий момент не поставляющим соответствующую продукцию или услуги, для того, чтобы начать такие поставки, а также в том, насколько легко они могут это сделать. Замещение предложения осуществляется за короткий период времени и не требует дополнительных инвестиций, в то время как выход на рынок новых игроков может потребовать много времени на освоение нового производства или услуг, а также значительных инвестиций. Краткую информацию относительно определения рынков в контексте регулирования можно найти в разделе 2.2.1 Комплекта материалов по регулированию в области ИКТ (<http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.3538.html>).

Соответствующие рынки также имеют географическое измерение. Географический рынок состоит из территории, в рамках которой может осуществляться соответствующее регулирование, достаточное для введения конкурентных ограничений в случае первой необходимости¹⁸.

В некоторых случаях точное определение рынка может не являться существенным фактором, поскольку компания может обладать значительным влиянием на рынке независимо от того, является ли рынок определенным в более узком или широком контексте. Например, если существующий оператор фиксированной связи также является единственным поставщиком услуг мобильной телефонной связи, то необходимость осуществления регуляторного контроля и определения компании, на которую должны быть возложены соответствующие обязательства, определяется независимо от того, принадлежат ли услуги фиксированной связи и мобильной телефонной связи к одному и тому же рынку или к разным рынкам. Тем не менее, как правило, имеет значение правильное определение границ рынка. Для определения ограничений конкуренции в большинстве случаев применяется так называемый "тест гипотетического монополиста" (см. вставку, ниже).

Вставка 2: Тест гипотетического монополиста

Тест гипотетического монополиста (ТГМ) – это инструмент, который широко применяется национальными антимонопольными и регуляторными органами для определения границ соответствующих рынков. Он предназначен для определения степени замещения спроса и предложения путем постановки вопроса, сможет ли компания, являющаяся эксклюзивным поставщиком определенной линейки продуктов или услуг (гипотетический монополист), выгодно для себя увеличить цены на свои услуги или продукцию. Если сможет, то рассматриваемые продукты и услуги составляют соответствующий рынок. Если не сможет, то, поскольку в ответ на повышение цен потребители перешли бы на использование альтернативных продуктов и услуг или поставщики таких альтернативных продуктов и услуг начали бы поставку продуктов, которые в настоящее время предлагаются гипотетическим монополистом, соответствующий рынок должен будет также включать по крайней мере вышеуказанные альтернативные продукты и услуги.

Если начинать с наименьшей возможной линейки продуктов (например, фиксированное широкополосное соединение, обеспечивающее определенный диапазон скорости передачи данных), может возникнуть вопрос, может ли предлагающий такие услуги гипотетический монополист увеличить свою прибыль путем применения небольшого, но существенного и постоянного увеличения цены. Если ответ отрицательный, то необходимо учесть также и продукты, на которые перейдут потребители или поставщики которых предложили бы соответствующие продукты. При этом тест следует проводить до тех пор, пока не будет определена линейка продуктов, в отношении которой монополичный поставщик мог бы выгодно для себя осуществить вышеуказанное увеличение цены¹⁹. Как и в случае с определением рынка продукта, определение географического рынка следует начинать с небольшой территории, расширяя географическую область до соответствующего размера при проведении ТГМ.

¹⁸ Для получения более подробной информации см., например, материалы Европейской комиссии (1997).

¹⁹ Если повышение цены невыгодно гипотетическому монополисту, так как потребители могут перейти к использованию альтернативных продуктов, или компании, предлагающие продукты, могут без труда освободить часть своих производственных мощностей для поставки соответствующих продуктов, то такие дополнительные продукты или услуги также следует учитывать. Иными словами, при определении соответствующего рынка продуктов в него следует включать продукты, к использованию которых потребители, скорее всего, могут перейти в ответ на повышение цены, или продукты, поставщики которых могут без труда удовлетворить спрос. Что касается поставок, то регуляторным органам следует учитывать степень способности альтернативных поставщиков поставлять соответствующие продукты, не неся при этом невозвратных (неокупаемых) расходов. Например, если основным рассматриваемым продуктом является оптовый доступ к инфраструктуре фиксированной связи, то маловероятно, что дублирование соответствующей технологии можно осуществить за короткий период времени ввиду необходимости инвестирования значительных средств в строительство гражданских объектов и развертывание сетевой инфраструктуры, в результате чего большая часть расходов будет невозвратимой. Соответствующий анализ необходимо будет проводить снова и снова, включая в него гипотетического монополиста с большей линейкой продукции, и так будет продолжаться до тех пор, пока такой гипотетический монополист не сможет выгодно для себя поднять цену на соответствующую линейку продукции. См. OFT (2004).

В материале Davies and Garcés (2009) описывается ряд методов, которые могут использоваться для получения данных о прибыльности или о других аспектах повышения цен.

Одно из потенциальных методологических заблуждений при проведении ТГМ – это так называемый "полиэтиленовый парадокс" (название появилось после антимонопольного расследования в США относительно компании DuPont, производителя целлофанового пластика в США). Он заключается в том, что обслуживаемый фактическим монополистом рынок будет неправильным считать слишком узким, если исходной точкой при проведении ТГМ была рыночная цена²⁰. Такой вывод объясняется тем, что монополист, увеличивающий прибыль до максимального уровня, устанавливает свою цену на таком уровне, на котором любое последующее увеличение становится невыгодным. Таким образом, при таком примитивном проведении ТГМ можно прийти к заключению, что небольшое повышение цены выше рыночной стоимости не принесет прибыли, и вывод будет состоять в том, что в соответствующий рынок необходимо включить дополнительные продукты. Чтобы не попасть в такую ловушку, необходимо рассматривать прибыльность повышения цены относительно и выше конкурентного уровня, который будет отличаться от цены, если на рынке возникнет проблема с конкуренцией.

В то же время, необходимость в получении информации об уровне конкурентной цены для предотвращения вышеуказанного заблуждения приводит к очевидной парадоксальной ситуации: если уровень конкурентной цены может быть определен безотносительно рыночной цены, то разница между рыночной ценой и конкурентной ценой может быть использована для определения наличия значительного влияния на рынке, и соответственно отпадает необходимость всей процедуры определения рынка.

Источник: Автор.

Розничные и оптовые рынки

Можно провести принципиальное разграничение между розничными рынками, на которых продажи осуществляются конечным потребителям, и оптовыми рынками, где потребителями выступают компании, потребляющие исходные продукты и услуги, которые будут использоваться для продажи другим компаниям или, в конечном итоге, конечным пользователям.

Принимая во внимание историю либерализации электросвязи с внедрением конкуренции в сегменте предоставления услуг на основе регулируемого доступа к ключевым исходным продуктам и услугам, для целей регулирования такое разграничение является особенно важным. Экономия за счет масштаба и ассортимента вместе с невозвратными затратами могут ограничивать потенциал конкуренции в основном в рамках сетевой инфраструктуры (или, по крайней мере, относительно некоторых составляющих сети). При этом остальные компоненты цепочки создания добавленной стоимости в принципе остаются открытыми для конкуренции.

Определяя оптовые рынки и применяя регулирование *ex-ante* в целях предотвращения злоупотреблений со стороны влиятельных участников рынка на оптовом уровне (например, путем установления соответствующих обязательств по доступу и присоединению), регуляторные органы стремятся к тому, чтобы *"как можно больше компонентов цепочки создания добавленной стоимости было открыто для процессов нормальной конкуренции, и, таким образом, конечные пользователи могли бы получать наилучшие результаты"*²¹.

Вовлечение большей доли цепочки создания добавленной стоимости в конкурентные процессы имеет благотворное влияние, поскольку конкуренция по сравнению с регулированием обычно является более эффективным методом стимулирования дифференциации услуг и инновационной деятельности. Принцип направленности регулирования на оптовые, а не на розничные рынки, особенно важен относительно услуг широкополосной связи, поскольку этот сегмент еще не в

²⁰ Для получения более подробной информации о "полиэтиленовом парадоксе" см. презентацию, подготовленную Филиппом Нельсоном, доступ к которой можно получить на веб-сайте Министерства юстиции США (www.justice.gov/atr/public/hearings/single_firm/docs/222008.pdf).

²¹ См. материалы Европейской комиссии (2007a), статья 15.

полной мере сформировался и появление инновационных услуг необходимо для развития конкурентной среды (см. материалы МСЭ 2012с).

3.2 Выбор сетей в зависимости от услуг и определение розничного рынка

Как уже говорилось, многофункциональность – это одна из главных характеристик сетей широкополосной связи. В то время как традиционные сети электросвязи предоставляли одну (и в основном только одну) услугу – а именно, голосовую связь (позднее дополненную услугой факса) между присоединенными к сети лицами – широкополосное присоединение является каналом, предоставляющим потребителям доступ к множеству услуг, а поставщикам услуг – средства для распространения их предложений. Это один из основных принципов конвергенции, и он означает, что широкополосные сети можно рассматривать в качестве платформы для осуществления взаимодействия между поставщиками услуг и потребителями²². При этом широкополосная сеть будет более привлекательной для потенциальных конечных пользователей, если она будет предоставлять доступ к более качественным услугам и большему спектру услуг, а для поставщиков услуг – если она позволит им охватить большее количество пользователей.

Такие возможности сети в определенной степени нераскрыты, так как в настоящее время, и в принципе, услуги, предоставляемые по интернету, являются повсеместно доступными независимо от используемого потребителем присоединения к сети. В то же время, ширина полосы, обеспечиваемая определенным типом присоединения, приводит к практическим ограничениям, в результате чего доступ к определенным услугам со стороны пользователей определенных сетей вполне может быть ограничен²³.

Как бы там ни было, различия в технологических возможностях сетей имеют большое значение, что обусловлено различным спектром услуг, к которым может получить доступ пользователь. Так является ли рынок услуг широкополосной связи единым, или правильнее его разграничить на рынки с базовой и сверхбыстрой широкополосной связью, зависит от того, являются ли определенные услуги доступными на одном рынке и не доступными на другом. Подобным образом, в зависимости от того, существуют ли услуги, требующие практически одинаковой скорости закачивания и загрузки, сети широкополосной связи, поддерживающие такую скорость, могут находиться на другом рынке, предлагающем высокоскоростную загрузку при ограниченной скорости закачивания.

Это означает, что существенное влияние на определение соответствующего рынка в зависимости от типа присоединения к широкополосной связи имеет характер услуг, к которым могут получить доступ пользователи широкополосных сетей. При этом границы такого рынка могут со временем меняться. Например, предоставляемые через широкополосное присоединение услуги, которые в настоящее время рассматриваются как взаимозаменяемые, могут уже не являться таковыми в будущем в случае появления и развития услуг, требующих высокоскоростного подключения с малым временем ожидания.

У НРО может возникнуть необходимость определения некоторых субрынков, которые характеризуются способностью сети предоставлять потребителям услуги требуемого ими качества. Например, если широкополосные сети в будущем станут основным способом передачи видеоконтента, то вопрос о том, предоставляет ли определенный тип сети высокоскоростное подключение с малым временем ожидания для поддержки многопоточкового видео высокой четкости, может иметь существенное значение для определения рынка, даже если он и не имеет

²² Для получения более подробной информации по экономическим вопросам, возникающим на многосторонних рынках или платформах, см., например, Evans and Schmalensee (2008) или Evans et al. (2011).

²³ Подход "закрытая экосистема", который изначально был принят на вооружение компанией AOL, хорошо иллюстрирует ограничение доступа к услугам для абонентов компании, обеспечивающей подключение. Многие операторы подвижной связи также использовали порталы с богатым информационным наполнением для предоставления своим абонентам не только подключения, но и эксклюзивного доступа к услугам.

такого значения в настоящее время. А это, в свою очередь, может привести к необходимости проведения более сложного анализа возможности замещения, чем тот, который проводился в прошлом.

Роль "маргинальных" потребителей

Рассмотрим ситуацию с противоположными параметрами – сверхбыстрая сеть с использованием волоконной линии до жилого помещения, которая обеспечивает практически одинаковую скорость на уровне 100Мбит/с с одной стороны, и базовая сеть АЦАЛ со средней скоростью загрузки на уровне 2Мбит/с и скоростью закачивания на уровне 256Кбит/с с другой стороны. Данные сети крайне сложно рассматривать как взаимозаменяемые с точки зрения потребителей, которым нужен доступ к некоторым услугам, требующим наличие большой пропускной способности, которую может предоставить лишь сеть с использованием волоконной линии до жилого помещения. Такие потребители не имеют надлежущего выбора.

Однако это не обязательно имеет значение для определения рынка. При наличии достаточно большой группы потребителей, для которых доступ к услугам, требующим наличия большой пропускной способности, не является критически важным и которые вследствие этого теоретически готовы перейти на использование сети с ограниченной пропускной способностью, если гипотетический монополист услуг, предоставляемых по волоконной линии до жилого помещения, повысит цены выше конкурентного уровня, такое повышение цен не принесет прибыли. Именно такие "маргинальные" потребители определяют степень конкурентных ограничений со стороны одной широкополосной сети в отношении другой. При определении рынка акцент должен делаться именно на таких потребителях, а не на тех, которые не рассматривают возможность указанного выше перехода (так называемые "безальтернативные" потребители).

В этом отношении должен помочь тест гипотетического монополиста с акцентом на прибыльность небольшого повышения цены. Однако при проведении этого теста иногда может игнорироваться возможность поставщиков устанавливать различные цены для альтернативных и безальтернативных потребителей (то есть, применяться так называемая "ценовая дискриминация"). Если поставщик может воспользоваться нежеланием некоторых потребителей переходить на использование альтернативных продуктов, установив для них более высокую цену, то целесообразным может быть идентифицировать отдельные рынки или применить более узконаправленное определение рынков²⁴. Такая ценовая дискриминация может быть осуществлена несколькими путями, и она не требует того, чтобы у оператора была возможность определять альтернативных и безальтернативных потребителей. Так, предлагая прайс-лист по тарифам и предоставляя потребителям возможность выбрать то, что наилучшим образом соответствует их потребностям, можно разделить потребителей на различные группы²⁵. В зависимости от того, насколько эффективны данные стратегии, в последующем может быть целесообразно, например, определить отдельные рынки для различных типов тарифных пакетов.

Необходимо учитывать, что пропорциональное соотношение альтернативных и безальтернативных, маргинальных потребителей может меняться в зависимости от степени развития базовых услуг: несмотря на то, что на ранних стадиях развития услуг, требующих наличия большей пропускной способности, лишь небольшая группа первоначальных последователей может рассматриваться как группа безальтернативных потребителей, со временем доля таких потребителей может увеличиться по мере того, как популярность таких услуг на рынке станет массовой. Такие изменения должны

²⁴ Роль ценовой дискриминации в определении характеристик рынка учитывается, например, при разработке рекомендаций по слиянию в Австралии, Канаде, странах – членах ЕС, Финляндии, Новой Зеландии, Великобритании, а также США (см. Leddy et al., 2005). Ценовая дискриминация может означать, что повышение цены, которое было бы невыгодным при других обстоятельствах, оправдывает надежды. Таким образом, ценовая дискриминация может позволить идентифицировать меньшие по размеру и значимости рынки (см., например Strand, 2008 г.).

²⁵ Это так называемая "ценовая дискриминация третьей степени". Для получения информации о видах ценовой дискриминации в более простой и доступной форме см. материалы обучающего занятия по адресу: <http://tutor2u.net/economics/revision-notes/a2-micro-price-discrimination.html>.

учитываться в процессе периодического анализа рынка, осуществляемого регуляторными органами.

Цепочки замещения

Роль маргинальных потребителей является важной в контексте цепочки замещения. Даже в случае, если две вышеописанные сети могут быть не вполне подходящими с точки зрения какого-либо отдельно взятого пользователя, эти сети могут быть частью одного рынка, если они связаны цепочкой замещения. Например, может существовать сеть сверхскоростных цифровых абонентских линий (VDSL), обеспечивающая скорость закачивания и загрузки в диапазоне между скоростями, предлагаемыми сетью волоконных линий до жилого помещения (FTTH), и скоростями, доступными через АЦАЛ. Едва ли кто-нибудь считает соединение по АЦАЛ таким, что оно может заменить сеть FTTH, однако, есть пользователи, готовые перейти от FTTH к VDSL ввиду увеличения стоимости связи по FTTH выше конкурентоспособного уровня; равно как и могут быть пользователи, рассматривающие АЦАЛ как альтернативу VDSL, и которые бы перешли от одной технологии к другой в связи с ростом цен (см. Рисунок 4). В таком случае все три вида сетей могут являться частью одного рынка.

Рисунок 4: Цепочка замещения – характерный пример



Необходимо принять во внимание, что в тех случаях, когда рынки определяются на основании цепочки замещения, на них могут присутствовать продукты с существенно отличающимися характеристиками, которые продаются по значительно разнящимся ценам. Это всецело является следствием того, что при определении рынка важным является не то, насколько сопоставимы их цены и характеристики, а то, насколько разные продукты и услуги ограничивают стоимость друг друга независимо от того, обусловлено такое ограничение цепочкой замещения напрямую или косвенно.

К тому же, важно понимать, что цепочка замещения может формироваться или обрываться в зависимости от включения или невключения базовых услуг.

География присутствия

Доля пользователей, которые могли бы или хотели бы перейти от одного типа сети к другому, а также влияние такого перехода на границы рынка, являются значимыми факторами и в отношении географических рынков, на которых разные сети имеют разную географию присутствия. Так, сети, покрывающие разные географические территории, могут быть частью одного и того же рынка, если их география присутствия в достаточной степени совпадает и они применяют географически единообразные стратегии ценообразования.

В частности, в случае соединений фиксированной широкополосной связи выбор пользователя между разными поставщиками будет зависеть от возможности поставщиков широкополосной связи предоставлять услуги в конкретной местности. Как таковая, возможность перехода от одной сети к другой будет зависеть от распространенности альтернативных сетей и, что важно для определения рынка, она также будет зависеть от того, насколько быстро альтернативные операторы смогут расширить зону покрытия своих услуг, не прибегая к значительным затратам.

В то время, как многие НРО продолжают определять рынок широкополосной связи на государственном уровне, часто на основании того факта, что оператор, занимающий существенное положение на рынке связи, имеет общенациональное покрытие, в определенных регионах некоторых стран было проведено дерегулирование рынка ввиду существования отдельных географических рынков. Например, в 2009 году португальский регуляторный орган Анасом получил согласие от ЕС на частичное дерегулирование рынка оптового широкополосного доступа по географическому принципу. Анасом предложил отменить регулирование в основном в густонаселенных районах, в которых работают не менее трех операторов и большое количество домовладений имеет доступ к кабельной сети. В таких районах размещен 61% всех линий широкополосной связи Португалии (ОЭСР, 2010, стр. 37).

В других случаях регуляторные органы могут вместо этого принять дифференцированные меры в рамках единого общегосударственного рынка. Так, в 2008 году в контексте проведения обзора рынка австрийский регуляторный орган предложил определить единый общенациональный рынок для оптовой широкополосной связи, на котором оператор связи с существенным положением на рынке Telekom Austria (ТА) был бы назван влиятельным участником рынка. Но, в то время как ТА считался оператором, имеющим значительное влияние на общенациональном рынке, также было признано, что есть определенные регионы с более низким уровнем конкуренции со стороны других операторов инфраструктуры. К примеру, в менее населенных сельских районах ТА был единственным оператором. Регуляторный орган предложил решить проблему разных уровней конкурентного давления в разных регионах, применив дифференцированный подход²⁶.

Необходимость определения рынков широкополосного доступа по географическому признаку может стать особенно очевидной во время перехода к новым сверхскоростным сетям. Например, ввиду неоднородности разных географических регионов, сверхскоростные сети, скорее всего, будут в первую очередь развернуты там, где это будет наиболее выгодно (например, в густонаселенных городских районах), т. е. там, где перед расширением в другие районы можно легко добиться экономии за счет масштаба и ассортимента. Из-за разницы в характеристиках спроса и предложения в разных районах может возникнуть необходимость по-разному определять рынки в зависимости от региона, по крайней мере в кратко- и среднесрочной перспективе, если развертывание новых конкурентных сетей будет происходить медленно.

Как было отмечено выше, даже в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, где столицы имеют доступ к интернету через волоконно-оптические сети, а в крупных городах продолжает расти количество подсоединений к сети фиксированной широкополосной связи, обеспечение доступа к ней в сельских районах остается достаточно дорогим. При этом расходы возрастают по мере удаления населенного пункта от базовой сети (Bernal, 2011). Таким образом, в этих странах может возникнуть необходимость принятия во внимание разных рынков в зависимости от географического фактора, поскольку пользователи в сельской местности не будут иметь такого выбора услуг и сетей, какой имеют жители густонаселенных городских центров. Расширение зоны покрытия третьего поколения и развертывание подвижных сетей четвертого поколения в будущем

²⁶ Регуляторный орган предложил разделить страну на два региона согласно следующим критериям: "(i) количество крупных операторов в зоне присутствия каждого из 1480 главных коммутационных щитов (MDF) ТА; (ii) густота пользователей в зоне MDF; а также (iii) рыночная доля ТА в каждой из зон MDF." Однако несмотря на то, что Европейская комиссия признала определение национального географического рынка и введение дифференцированных мер австрийским регуляторным органом достаточно последовательным и обоснованным, такое решение регуляторного органа было впоследствии опротестовано и отменено в судах на национальном уровне. См. материалы ОЭСР (2010), стр. 39-40.

может заполнить пробелы в цепочке замещения, как говорилось ранее, но при этом оценку степени воздействия создаваемых таким образом ограничений необходимо проводить в каждом отдельном случае.

Одностороннее замещение

Вполне вероятно, что пользователи готовы перейти от менее эффективной к более эффективной сети (например, от АЦАЛ к VDSL в связи с удорожанием услуг АЦАЛ), но никак не наоборот. Это означает, что цены на услуги сети VDSL значительно ограничивают ценообразование на услуги АЦАЛ, в то время как в обратном направлении эффект ограничения является, наверное, менее ощутимым.

Несмотря на то, что до сих пор не было осуществлено всестороннего анализа услуги широкополосной связи, вопрос одностороннего замещения неоднократно обсуждался в связи с конкурентным взаимодействием между голосовыми услугами фиксированной и подвижной связи. Например, согласно материалам BEREC (2011), финский регуляторный орган FICORA определил, *"что для голосовых услуг розничный фиксированный доступ был полностью замещаем услугами подвижного доступа, но не наоборот. Иными словами, между этими услугами не существовало двустороннего замещения. Если бы в случае услуг розничного фиксированного доступа имело место небольшое, но существенное и постоянное увеличение цены, абоненты фиксированной связи перешли бы на использование подвижной связи. Однако если бы имело место небольшое, но существенное и постоянное увеличение цены на услуги розничного подвижного доступа, абоненты подвижной сети не перешли бы на фиксированную телефонию"*. Таким образом, одностороннее замещение имеет важные последствия для определения рынка. В Финляндии FICORA пришел к выводу, что, *"несимметричное замещение приводит к определению двух рынков: розничный доступ по подвижной сети является отдельным смежным рынком сбыта, порождающим конкурентные ограничения, касающиеся операторов рынка доступа по фиксированной сети"*.

Подобные явления также могут наблюдаться и в контексте замещения услуг "высокоскоростной" широкополосной связи и широкополосной связи, обеспечивающей "обычную скорость" передачи данных. В Соединенных Штатах, например, Федеральная торговая комиссия и Министерство юстиции приняли независимо друг от друга решение о том, что предоставление резидентам услуги высокоскоростного широкополосного доступа к интернету по праву является отдельным рынком от рынка услуг узкополосной связи ввиду выгод перехода от узкополосной к широкополосной связи²⁷.

В зависимости от того, каким образом понятие "одностороннего замещения" зафиксировано в определении соответствующего рынка, может возникнуть необходимость рассматривать его в контексте определения того, имеет ли оператор влияние на рынке: например, несмотря на то, что услуги узкополосной связи могут рассматриваться как имеющие собственный рынок сбыта, операторы, занимающие крепкие позиции на этом рынке, могут не иметь влияния на нем ввиду угрозы конкуренции со стороны поставщиков услуг широкополосного доступа (в то время как первые не создают каких-либо серьезных ограничений для последних).

Вертикальные взаимоотношения

На ассортимент услуг, к которым может получить доступ пользователь широкополосной связи, не обязательно влияют сугубо технические параметры сети. Такой ассортимент может также зависеть от вертикальных взаимоотношений между операторами сети и поставщиками услуг. В настоящий момент большинство услуг доступны по интернету общего пользования, и, следовательно, через любое сетевое соединение, обеспечивающее необходимую ширину полосы и время ожидания. Однако такой сценарий необязателен. Например, до недавнего времени услуга видео по запросу "Sky Anytime+" британской компании BSkyB была доступна только по широкополосной связи Sky.

²⁷ См. материалы Федеральной комиссии по связи (2001 г.), Федеральной торговой комиссии (2000 г.) и Министерства юстиции США (2000 г.).

Некоторые проприетарные услуги также присутствуют и в предложениях сетей подвижной связи²⁸. Например, сервис мобильных платежей M-PESA, действующий в Кении, а также другие сервисы в Афганистане и Танзании, доступны только по сети единственного оператора в соответствующей стране²⁹. В Кении, к примеру, где, по оценкам до 25% населения пользуется платежной системой M-PESA³⁰, последняя доступна только в сети "Safaricom"³¹. Другие операторы могут предлагать собственные проприетарные сервисы осуществления платежей, и можно ожидать, что доступ к такому сервису будет играть важную роль при выборе сети подвижной связи.

Поскольку выбор сети зависит от доступных в ней услуг, пользователи могут не иметь возможности менять поставщиков широкополосной связи, если контент, в котором они заинтересованы, недоступен на альтернативных платформах. Здесь, опять-таки, важную роль играет степень развития определенной услуги (например, она только начинает привлекать пользователей или уже пользуется массовым спросом на рынке). При этом границы рынка могут меняться по мере превращения услуги из узкоспециализированной в общепопулярную. Если большинство потребителей заинтересованы в использовании определенной услуги, доступной только в некоторых сетях, например, такой как платежи по сети подвижной связи, то такие сети, возможно, надо рассматривать как отдельные рынки. Опять-таки, здесь важна доля "маргинальных" потребителей, т.е. пользователей, готовых отказаться от доступа к таким услугам в случае повышения цен выше конкурентоспособного уровня.

Предоставление комплексных услуг

Даже без особых условий предоставление комплексных услуг может повлиять на замещение услуг широкополосной связи, предлагаемых через разные сети или разными поставщиками. Учитывая существование предложений, предусматривающих предоставление комплексных услуг, что должен включать в себя соответствующий рынок: только пакеты услуг или отдельные продукты, или же, потенциально, и то и другое?

Несмотря на то, что предоставление доступа к сети и услуг в одном пакете может стать самым эффективным способом решения проблемы координации, которая может возникнуть в результате спроса на широкополосную связь, формируемым интересом к определенным услугам, такое предоставление комплексных услуг может повлечь за собой ограничение перехода пользователей к альтернативным предложениям, и, следовательно, может повлиять на определение рынка.

Пользователям иногда может быть трудно сравнивать предлагаемые пакеты услуг с разной комплектацией, в том числе по предлагаемым каналам, скорости широкополосной связи и предложению специальных условий по определенным звонкам (например, единый тариф на

²⁸ Если поставщик услуг соглашается предоставлять свои услуги исключительно в рамках определенной сети, то, конечно же, количество пользователей, подключенных к такой сети, является значимым фактором. С точки зрения поставщика услуг, чем больше можно охватить пользователей, тем более привлекательной будет сеть широкополосной связи. В то же время, такой подход приводит к определенным сложностям при определении рынка в условиях двухстороннего рынка. В частности, при определении соответствующей базы в рамках теста гипотетического монополиста необходимо будет учесть, что снижение спроса на одной стороне рынка также приведет к снижению спроса и на другой, а это, в свою очередь, усугубит последствия увеличения цены (см., например, Evans and Schmalensee, 2007 г., стр. 173f.).

²⁹ "M-PESA – это инновационное решение перевода денег при помощи технологии подвижной связи, позволяющее пользователям осуществлять денежные переводы. Оно предназначено для пользователей, у которых нет банковского счета ввиду отсутствия доступа к какому-либо банку или ввиду отсутствия дохода, достаточного для того, чтобы иметь банковский счет". См. <http://www.safaricom.co.ke/personal/m-pesa/how-to-register/faqs>.

³⁰ См. материалы на веб-сайте компании Vodafone по адресу http://enterprise.vodafone.com/products_solutions/finance_solutions/m-pesa.jsp.

³¹ "Услуга M-PESA доступна только при наличии СИМ-карты Safaricom, поэтому делать денежный вклад или осуществлять перевод денег могут только абоненты Safaricom". См. материалы на веб-сайте компании Safaricom по адресу: www.safaricom.co.ke/personal/m-pesa/how-to-register/faqs.

звонки внутри страны). В результате этого увеличивается стоимость поиска. Кроме того, пользователи могут стать менее склонными реагировать на рост цен путем поиска альтернативных поставщиков и переключения своего интереса на них.

Возможно, более важным является то, что пользователи могут быть вынуждены покупать определенные пакеты услуг, так как отдельная интересующая их услуга может быть недоступна по-другому или условия контракта могут ограничивать их возможность выбрать комплексные услуги по отдельности³². Что касается "традиционных" пакетов услуг электросвязи (доступ, голосовые звонки и потенциально дополнительные услуги), то возможность операторов конкурировать в предоставлении услуг по отдельности, однозначно, остается ограниченной. Один из первых уроков, полученных на начальном этапе либерализации в Южной Африке, заключался в том, что конкуренты компании Telkom, которые могли предложить только дополнительные услуги, рассматривали возможность Telkom предложить комплекс услуг, состоящий из голосовой связи, передачи данных и дополнительных услуг, как главное препятствие на пути их развития (см. Sibanda, 2006).

Пользователи также могут быть против разделения комплексных услуг в связи с изменением цен на отдельные компоненты, предлагаемые конкурентами, ввиду роста транзакционных затрат. Здесь снова нужно отметить, что ключевая проблема заключается в том, насколько велика доля потребителей, не имеющих возможности или желания рассмотреть возможность приобретения отдельных услуг (безальтернативные потребители), по сравнению с долей потребителей, готовых разъединить пакеты услуг и перейти к использованию отдельных составляющих таких пакетов.

Один из подходов к решению вопроса о том, следует ли считать комплексные услуги отдельным рынком, который поддерживает, например, Европейская Комиссия, предполагает проведение анализа того, готовы ли будут потребители разъединить пакеты услуг в условиях роста цен и перейти к пользованию отдельными услугами³³. Это связано с вопросом (хоть и немного от него отличается), смогут ли поставщики отдельных компонентов пакета услуг отвлечь потребителей от покупки пакета услуг и стимулировать их вместо этого приобретать услуги по отдельности.

В то же время, необходима осторожность при выборе правильной отправной точки для оценки последствий повышения цен на комплексные услуги, так как гипотетический монополист пакета услуг, скорее всего, установит цены таким образом, что любой рост цены на пакет услуг будет невыгодным ввиду склонности пользователей к переходу на отдельные услуги – как те, которые предоставляет гипотетический монополист-поставщик пакета услуг, так и те, которые по отдельности предлагают потенциальные конкуренты. Это означает, что, начиная с оптимальных скидок на стоимость пакета услуг, любой рост преобладающей цены пакета будет по определению невыгодным, независимо от того, есть ли у поставщика комплекса услуг конкуренты, предоставляющие аналогичные услуги по отдельности, или он устанавливает цены в условиях ограниченной конкуренции, например, по причине того, что не все составляющие пакета доступны

³² Например, "[с]огласно данным, полученным ОЭСР при изучении более 2000 предложений автономных и комплексных услуг, предоставляемых 90 компаниями в 30 странах – членах ОЭСР, в этих странах услуги широкополосной связи продаются в основном как смешанные пакеты услуг, что позволяет пользователям выбирать автономные или комплексные услуги. Из 90 опрошенных операторов 77% разрешают пользователям покупать услугу доступа к широкополосной связи отдельно. 17% предлагают ее в комплексе с услугой голосовых вызовов по линии фиксированной связи, а еще 4% вынуждают пользователей покупать услугу вещания телевизионных программ для получения доступа к широкополосной связи. И только 2% предложений, изученных в ходе исследования, предусматривают покупку пользователями пакета из трех услуг для получения доступа к широкополосной связи". См. материалы ОЭСР (2011а), стр. 3.

³³ Например, в пояснительной записке к Рекомендации ЕК относительно деятельности рынков ИКТ говорится, что "[е]сли в условиях небольшого, но значительного и постоянного увеличения цены есть основания полагать, что достаточное количество пользователей может "раскомплектовать" определенные пакеты услуг и приобрести его составляющие по отдельности, можно будет прийти к заключению, что отдельные составляющие комплекса услуг по праву представляют собой рынок, отдельный от рынка комплексных услуг" (Европейская комиссия, 2007b, стр. 15).

пользователям отдельно у других поставщиков³⁴. Таким образом, согласно общим принципам определения рынка, при определении готовности пользователей разъединить пакет услуг ввиду роста цены необходимо использовать конкурентоспособную стоимость пакета услуг с самого начала, принимая во внимание то, что такая цена может отличаться от преобладающей цены на пакет услуг³⁵.

Конечно же, установление конкурентоспособной цены на пакет услуг далеко не простое задание. К примеру, при установлении стоимости, вероятно, будет приниматься во внимание возможность снижения расходов путем увеличения масштаба и ассортимента. Помимо этого, НРО могут также принимать во внимание информацию о фактическом переходе от пакета услуг к отдельным услугам и наоборот, или же об общей популярности пакетов услуг и отдельно взятых продуктов.

Вставка 3: Анализ пакетов услуг – пример

В рамках исследования предоставления комплексных услуг в Венгрии была произведена оценка влияния роста потенциально конкурентоспособной цены определенных пакетов услуг (с использованием теста на критические убытки³⁶).

В исследовании были использованы результаты опроса среди 1000 жителей Венгрии. Была разработана специальная анкета, адаптированная к ситуативным особенностям, чтобы определить реакцию респондентов на 10-процентный рост цены по сравнению с потенциально конкурентоспособной ценой определенного пакета услуг (эта исходная цена была рассчитана с применением скидки к тарифам, действующим на рынке в момент исследования, т.е. она использовалась вместо гипотетического предложения услуг).

Впоследствии, в ходе исследования был проведен тест на критические убытки, чтобы проверить, существует ли отдельный рынок пакетов из трех услуг. Данный тест показывает, *"находится ли спад объемов продаж выше критического уровня, когда переменное снижение расходов и более высокая цена не могут компенсировать эффект снижения количества"*.

По результатам исследования было установлено, что только от 5% до 10% потребителей отреагировали бы на 10-процентный рост "цены" пакета услуг путем разъединения пакета (или полного отказа от его приобретения). Что касается стабильности предоставления комплексных услуг, то исследование показало, что сочетание интернета и телевидения является наиболее стабильным; вторым по стабильности является пакет из трех услуг – услуг интернета, телевидения и телефонии. Пакет телефония-телевидение оказался наименее стабильным. Учитывая данные результаты, предоставление комплексных услуг можно по праву считать принадлежащим к отдельным рынкам в Венгрии.

Источник: Papai et al (2011).

Независимо от обстоятельств можно сделать несколько общих выводов. Так, учитывая характер описываемых услуг и их пакетов, можно определить наличие:

- отдельного рынка комплексных услуг наряду с рынками отдельных услуг (например, рынок широкополосного доступа, рынок услуг по вещанию телевизионных программ, а также рынок, на котором предлагается пакет из двух услуг – услуг широкополосной связи и услуг по вещанию телевизионных программ);
- отдельных рынков по предоставлению отдельных услуг при отсутствии рынка по предоставлению комплекса услуг;
- единого рынка по предоставлению услуг в комплексе и по отдельности³⁷.

³⁴ Данная ситуация напоминает хорошо известный "полиэтиленовый парадокс", встречающийся в процессе определения рынка, который обсуждался выше.

³⁵ Естественно, в данном случае нет необходимости выполнять процедуру определения рынка (см. предыдущую сноску).

³⁶ Для получения информации о тесте на критический убыток см., например, Davies and Garcés (2009).

3.3 Определение оптового рынка

Чтобы добиться цели сведения к минимуму регуляторного вмешательства на розничном уровне путем введения обязательств по доступу на оптовом уровне, необходимо определить оптовые услуги, которые дадут конкурентам возможность предоставлять услуги розничным клиентам.

При наличии развитой конкуренции на сетевом уровне такие оптовые услуги можно предлагать на коммерческих условиях, так как сетевые операторы смогут использовать сильный бренд или другие возможности нижестоящих конкурентов для расширения розничного рынка. В то же время, в случае отсутствия конкуренции на сетевом уровне, такие оптовые услуги смогут существовать исключительно благодаря регуляторному вмешательству. Это дает регуляторным органам большую свободу действий относительно определения ассортимента продуктов доступа, которые, как им хотелось бы, предоставляли компании, являющиеся объектом регулирования. Таким образом, регуляторные задачи являются одним из ключевых факторов, которые следует учитывать при определении оптовых рынков.

Определение оптовых услуг

В идеале, введение обязательств по оптовому доступу должно способствовать возникновению конкуренции по всей цепочке создания стоимости путем ограничения возможности операторов, занимающих существенное положение, осуществлять контроль над инфраструктурой, которая не может быть легко продублирована (по крайней мере, в краткосрочной перспективе). В то же время, поскольку регуляторные обязательства должны ограничиваться исключительно вышеуказанным компонентом цепочки создания стоимости, также важно, чтобы такие обязательства по доступу надлежащим образом стимулировали бы инвестирование в альтернативную инфраструктуру, если это экономически целесообразно. Существование обязательств по доступу должно обеспечивать формирование надлежащего стимулирования по принципу "создавай или покупай".

Для достижения указанных целей НРО могут определить широкий спектр оптовых услуг на различных уровнях цепочки создания стоимости. Благодаря этому третьим сторонам, не инвестировавшим в свою собственную инфраструктуру, предоставляется широкие возможности по охвату розничных потребителей, что приведет к развитию конкуренции на розничном рынке. Очевидно, что это выгодно конечным пользователям и такое решение представляет собой лучший выход из ситуаций, в которых развертывание альтернативных сетей является неоправданно дорогим.

На первый взгляд, НРО склонны ожидать, что предложение широкого выбора оптовых продуктов содействует привлечению инвестиций в инфраструктуру путем предоставления третьим лицам возможности выйти на рынок на розничном уровне, привлечь потребителей и затем инвестировать в инфраструктуру для постепенной замены покупаемого доступа. Основная идея состоит в том, что ищущие доступ лица будут подниматься по "инвестиционной лестнице": обеспечив присутствие на рынке, используя на начальном этапе, например, всего лишь полностью управляемое подключение, предлагаемое на оптовых условиях, третьи стороны будут инвестировать в свою собственную инфраструктуру и в дальнейшем стараться покупать услуги доступа все выше по цепочке создания стоимости³⁷. Предоставление такой возможности третьим сторонам в первую очередь имеет своей целью уменьшение объема инвестиций, необходимого для выхода на рынок, а также облегчение начального формирования потребительской базы.

Концепция "инвестиционной лестницы" в значительной степени отразилась в регулировании широкополосного доступа и определении рынков широкополосной связи в Европе, где

³⁷ См. BEREC (2010b). Маловероятно существование рынка комплексных услуг при отсутствии рынков отдельно взятых компонентов, если есть хотя бы несколько пользователей, которым продают и которые покупают такие компоненты. В то же время, установлено, что в случае с обязательными услугами (как правило, при предоставлении комплексных услуг) процесс определения рынка может привести к необоснованным результатам, если его начать с какого-либо отдельного компонента, а затем перейти к расширению его рамок путем включения в них остальных услуг, входящих в предлагаемый пакет (см., например, Gual, 2003 г.).

³⁸ См. Cave and Vogelsang (2003 г.) или Cave (2006 г.).

определение оптовых рынков осуществлялось как относительно доступа к битовому потоку, так и относительно развязанных абонентских линий. Однако такой многоуровневый подход к определению оптового доступа используется и в других ситуациях. Ряд примеров приведен во Вставке 4.

Вставка 4: Многоуровневый подход к регулированию оптовых услуг

Европа – В соответствии с рекомендациями Европейской комиссии, принятыми в декабре 2007 года, соответствующий рынок широкополосной связи включает "Рынок 5" или "Оптовый широкополосный доступ", который *"состоит из доступа к нефизической или виртуальной сети, включая доступ к "битовому потоку" в установленном местоположении. Такой рынок является нижестоящим по отношению к рынку физического доступа ... т. е. при построении оптового доступа к широкополосной связи можно использовать данный вход, а также другие элементы"*. "Рынок 4", касающийся "Доступа к инфраструктуре оптовой (физической) сети (включая совместно используемый или полностью развязанный доступ) в установленном местоположении", охватывает доступ к физической инфраструктуре, позволяющий новым игрокам развивать и внедрять новые услуги по своему собственному усмотрению без необходимости построения своей собственной физической сети.

Япония – Регулирование фиксированного широкополосного доступа (независимо от технологии) в Японии разделяют на различные "уровни", в частности, физический доступ, услуги, платформа и контент. Такая система предполагает, что *"вопросы конкуренции, скорости, наличия и дискриминации анализируются в рамках каждого уровня"*, однако, *"[п]равительство, как правило, рассматривает конкуренцию как многоуровневую модель и старается предпринимать более агрессивные меры для поддержания конкуренции на физическом уровне"*. С расширением спектра услуг, основанных на протоколе Интернет, поставщики услуг электросвязи осознали необходимость расширения своего бизнеса для охвата верхних уровней, таких как контент и приложения, однако, с переходом на вертикально интегрированную структуру все большую значимость для регулятора будет приобретать обеспечение "открытости" в рамках каждого уровня.

Малайзия – В Малайзии регуляторный подход также основывается на сетевых уровнях. Закон о связи и средствах массовой информации определяет четыре уровня: "поставщик сетевого оборудования" (собственники оборудования, включая линии электросвязи и обмена данными, оборудования радиосвязи и т. д.); "поставщик сетевой услуги" (предоставляет базовое подключение и полосу пропускания для обеспечения работы различных приложений. Сетевые услуги предоставляют подключение или передачу данных между различными сетями); "поставщик прикладных услуг" (предоставляет определенные услуги, такие как голосовые услуги, услуги по передаче данных, услуги на основе контента, услуги по электронной коммерции и другие услуги по передаче данных. Это функции или возможности, которые предоставляются конечным пользователям); а также "поставщик услуг по предоставлению контента" (специальное подмножество поставщиков прикладных услуг. Включает традиционные услуги по вещанию, а также новые услуги, такие как публикация в онлайн-режиме и информационные услуги). В соответствии с Разделом 149 (Стандартные обязательства по обеспечению доступа в отношении оборудования и услуг) Закона о связи и средствах массовой информации, принятого в 1998 году (Часть VI, Глава 3, Раздел 149), *"[...] поставщик сетевого оборудования и поставщик сетевой услуги предоставляют доступ к своему сетевому оборудованию или к своим сетевым услугам, указанным в списке доступа, любому другому лицу, которым может быть (а) поставщик сетевого оборудования; (b) поставщик сетевой услуги; (c) поставщик прикладных услуг; или (d) поставщик услуг по предоставлению контента и которое подало на имя такого поставщика сетевого оборудования или поставщика сетевой услуги письменный запрос на получение доступа на разумных условиях"*.

Источники: Материалы Европейской комиссии (2007а); Центра Беркмана "Интернет и общество" (2010); Tapiwaki (2004); Малазийской комиссии по связи и мультимедиа.

В то же время, несмотря на то, что предложение третьим лицам широкого выбора потенциальных оптовых услуг является эффективным инструментом содействия конкуренции на розничном уровне,

каких-либо весомых аргументов в поддержку точки зрения, что такой многоуровневый подход содействует инвестированию в конкурирующую инфраструктуру, как это предполагается в соответствии с концепцией "инвестиционной лестницы", не существует.

Данные международного исследования Vouckaert et al. (2010) по анализу эволюции проникновения широкополосной связи в двадцати странах ОЭСР на протяжении пяти лет – с 2003 по 2008 годы, а также детального исследования конкретных ситуаций, связанных с эволюцией широкополосных услуг, свидетельствуют о том, что в то время как "[к]онцепция "инвестиционной лестницы" отстаивает точку зрения о благотворном эффекте содействия конкуренции внутри платформы для побуждения новых игроков к инвестированию ... она может не иметь аргументов в свою поддержку, которые были бы основаны на полученном опыте. Более того, конкуренция внутри платформы может даже привести к негативным инвестиционным настроениям. Вероятно, что для увеличения уровня проникновения широкополосной связи более эффективным является содействие межплатформенной конкуренции".

Результаты другого исследования, проведенного Vasache et al. (2011), по анализу 15 европейских рынков широкополосной связи свидетельствуют о том, что "инвестиционная лестница" эффективно работает на этапе перехода от доступа к битовому потоку к развязанной линии связи, но не на последующем этапе перехода к инфраструктуре доступа последующего поколения, где возможно необходимо применять альтернативные подходы. Показательным примером в данном случае выступает Австралия, правительство которой содействовало внедрению национальной широкополосной связи через определенную компанию (NBN Co Limited) на базе комбинации волоконно-оптической, спутниковой и фиксированной беспроводной технологии с обязательством предоставить открытый доступ в обмен на поддержку со стороны государства³⁹.

Вероятно, что определение отдельных оптовых рынков доступа к битовому потоку и развязанных линий связи будет тяжело соотнести со стандартными принципами определения рынка, если такие услуги являются взаимозаменяемыми. Однако если различные оптовые услуги принадлежат к одному и тому же экономическому рынку, это имеет ощутимое влияние на установление регулируемой платы за доступ, поскольку такая плата определяет, какая из регулируемых оптовых услуг будет наиболее привлекательной для лиц, заинтересованных в получении доступа. Так низкая плата за доступ к битовому потоку приведет к снижению спроса на развязанную линию связи, и наоборот. Это является особенно проблематичным в контексте определения надлежащих стимулов по принципу "создавай или покупай", так как установление слишком низкой платы за определенный доступ не будет способствовать инвестированию в собственную инфраструктуру со стороны лиц, заинтересованных в получении доступа. Иными словами, быстрый рост продуктов доступа увеличивает шанс неправильного применения стимулирующего подхода по принципу "создавай или покупай", поскольку установление слишком низкой платы за доступ не только сделает такой продукт доступа более привлекательным по сравнению с другими продуктами доступа, но также сделает покупку доступа более привлекательной по сравнению с инвестированием в собственную инфраструктуру.

Возможно, принимая во внимание существование такой проблемы, многоуровневый подход к определению оптовых рынков не используется как универсальный. Например, в США долгое время применяли подход открытого доступа, но в 2002 году перешли на стимулирование межплатформенной конкуренции, т.е. конкуренции между двумя основными сетевыми инфраструктурами в Соединенных Штатах – медной и кабельной сетями. При этом отсутствие положений по обеспечению открытого доступа в Национальном плане по внедрению широкополосной связи подверглось некоторой критике.

³⁹ Более подробную информацию об австралийской компании NBN можно найти по адресу: <http://www.nbn.gov.au/>.

Вставка 5: Межплатформенная конкуренция как альтернатива внутримодальной конкуренции

В Соединенных Штатах в процессе имплементации Закона об электросвязи, принятого в 1996 году, в качестве элементов открытого доступа были введены концепции развязывания, присоединения, совместного размещения и оптового доступа. Изначально они были направлены на содействие конкуренции на рынке фиксированной телефонии, но когда цифровые абонентские линии стали играть более важную роль в процессе предоставления интернет-услуг, была рассмотрена возможность применения подобного подхода открытого доступа. Более того, в конце 1990-х и начале 2000-х годов значительное развитие кабельных сетей поставило вопрос о применимости регулирования открытого доступа к кабельным сетям. После ряда обращений со стороны сетевых операторов в 2002 году ФКС перешла от регулирования рынка доступа к интернету к стимулированию "внутримодальной" конкуренции между компаниями, занимающими существенное положение в сфере телефонии и кабельных сетей. Точка зрения ФКС состояла в том, что для установления порядка среди операторов рынка широкополосной связи будет достаточно наличия конкуренции между двумя сетями. По существу, ФКС определила рынок широкополосной связи как единый рынок независимо от технологии, используемой для предоставления такой связи. Несмотря на то, что Верховный суд оспорил такой подход, в конечном счете он был принят, а концепция стимулирования внутримодальной конкуренции получила большую поддержку по сравнению с изначально предложенной концепцией обеспечения открытого доступа.

Подобным образом в Чили, несмотря на то, что в основе регуляторного подхода лежит обеспечение открытого доступа, *"развязывание сетей электросвязи не считается частью текущей политической программы"*, а рынок широкополосной связи на сегодняшний день сфокусирован на обеспечении высокого уровня межплатформенной конкуренции. Важность такой конкуренции рассматривается в качестве одного из ключевых факторов, способствовавших развитию широкополосной связи и уменьшению цен на нее в Чили. В контексте широкополосной связи Чили на сегодняшний день является одной из наиболее развитых стран Латинской Америки.

Источники: Материалы Центра Беркмана "Интернет и общество" (2010), а также Katz and Avila (2010).

Установление границ оптовых рынков

В конечном счете, источником оптового спроса является розничный спрос, поэтому в процессе установления соответствующих границ рынков с целью осуществления регулирования необходимо принимать во внимание фактор взаимозаменяемости на розничном уровне.

Хорошим примером такого взаимодействия между оптовым и розничным рынками является решение НРО Австрии об отмене регуляторных обязательств по предоставлению доступа к битовому потоку для поставщиков услуг, которые хотят предоставлять бытовым потребителям услуги фиксированной широкополосной связи, на основе вывода этого НРО о том, что *"на розничном уровне существует рынок услуг широкополосной связи для бытовых потребителей, который включает цифровые абонентские линии, КТВ и сеть подвижной широкополосной связи"*, тогда как в коммерческом секторе существует только розничный рынок цифровых абонентских линий. Иными словами, *"на рынке услуг широкополосной связи для бытовых потребителей существует эффективная, устойчивая конкуренция, поэтому больше нет необходимости в регулировании доступа к битовому потоку."* Таким образом, соответствующий оптовый рынок был определен *"как рынок, включающий только предоставляемые извне или внутри цифровые абонентские линии, которые используются для предоставления доступа на розничном уровне для небытовых потребителей"* (BEREC, 2010a).

В США, по мнению ФКС, существует единый рынок широкополосной связи, включающий традиционные линии фиксированной связи и кабельные линии связи, причем он подвержен влиянию услуг подвижной связи и использует силу конкурентного взаимодействия на розничном уровне как основание для снижения регуляторного давления. Как утверждает Вааке (2006), *"после принятия весьма ограничительных регуляторных мер на рынках доступа и на оптовых рынках, национальный регулятор, ФКС, на сегодняшний день указывает на потенциально негативное влияние регулирования. Уделяя основное внимание стимулированию инфраструктурной конкуренции, рассматривая сети фиксированной связи и кабельные линии связи близкими в контексте взаимозаменяемости, а также принимая во внимание фактор подвижной связи, ФКС"*

почти полностью отменила регулирование широкополосного доступа и оптовых рынков. Кроме того, были существенно снижены обязательства относительно доступа к элементам узкополосной сети".

Конечно же, такой подход может не подходить странам, в которых отсутствует альтернативная инфраструктура или в которых строительство инфраструктуры будет неоправданно дорогостоящим. Такая ситуация возможна во многих развивающихся странах, хотя в данном случае бóльшая степень использования подвижной связи должна обеспечить более высокий уровень инфраструктурной конкуренции, по крайней мере, в тех регионах страны, где строительство вызвано необходимостью обеспечить пропускную способность, а не только покрытие.

Оптовые рынки с предоставлением комплексных услуг

В случаях, когда определение розничного рынка обуславливается предоставлением комплексных услуг или предоставлением услуг исключительно в определенных сетях, возникает вопрос, как это влияет на определение оптовых рынков. К сожалению, на этот вопрос нельзя дать однозначный и быстрый ответ, и многое зависит от конкретных обстоятельств, что видно из характерного примера, приведенного во Вставке 6.

Вставка 6: Розничные и оптовые рынки с выбором сети на основе предлагаемых услуг

Рассмотрим ситуацию с несколькими сетями, имеющими схожие технологические возможности. При этом одна из них (назовем ее сеть А) предоставляет эксклюзивный доступ к контенту, который определенная группа потребителей считает "обязательным" (предположим, что это видеослужба 3D высокой четкости), либо на основании эксклюзивного договора на поставку между сетевым оператором и поставщиком услуг, либо в результате последовательного применения сетевым оператором стратегии по предоставлению комплексных услуг. Предположим далее, что существует возможность устанавливать различную плату для потребителей, которым нужен такой контент, и для потребителей, которые в нем не нуждаются. Такая ситуация предполагает, что существует два различных розничных рынка, а именно, один – для предоставления подключения потребителям, весьма заинтересованным в услугах, предоставляемых только в рамках одной сети, а другой рынок – для предоставления всем потребителям подключения, охватывающего все сети.

Однако ответ на вопрос о том, влияет ли такое разделение розничного рынка на соответствующие оптовые рынки, зависит от специфических потребностей лиц, заинтересованных в получении доступа.

С точки зрения лица, заинтересованного в получении доступа с одной лишь целью – составить конкуренцию в предоставлении подключения, все сети могут рассматриваться как взаимозаменяемые, поскольку с точки зрения конечных пользователей все сети являются взаимозаменяемыми. Это, конечно же, не позволит лицу, заинтересованному в получении доступа, конкурировать за потребителей, которые также хотят получить доступ к услуге премиум-класса; для этого третья сторона также должна будет получить оптовый доступ к видеослужбе (предоставление которой может осуществляться вне пределов любого регуляторного влияния) или иметь возможность получить для перепродажи оптовую версию розничной услуги, предоставляемой в сети А.

С точки зрения третьего лица, заинтересованного в получении доступа с целью предложить свой собственный комплекс услуг, в том числе какой-либо другой тип контента (предположим, интерактивные игровые услуги с эффектом присутствия, для которых установлены схожие требования по полосе пропускания), все сети будут способны предоставлять такую оптовую услугу, если предположить, что перекрытие предпочтений конечного пользователя в отношении двух услуг небольшое. Таким образом, оптовый рынок может оказаться шире розничного рынка, поскольку разделение на основе эксклюзивного доступа к услуге не является значимым фактором при осуществлении оптовых поставок.

И наоборот, если весьма вероятно, что спрос на новую услугу будет в большей степени исходить от тех потребителей, которые также заинтересованы в видеоконтенте 3D высокой четкости, то лицо, заинтересованное в получении доступа, будет зависеть от получения оптового доступа в сети А.

Например, регуляторный орган электросвязи ОАЭ, как представляется, применяет подход, при котором оптовые рынки определяются как для отдельных, так и для комплексных услуг. При таком подходе сравниваются оптовые рынки с розничными, причем первые определяются как рынки, охватывающие поставку для собственных потребностей и поставку для третьих лиц на оптовой основе отдельных и комплексных услуг, предлагаемых конечным пользователям (см. материалы Регуляторного органа электросвязи, 2011, стр. 13 f.).

3.4 Пример: являются ли фиксированная и подвижная широкополосная связь сегментами одного и того же рынка?

Учитывая возрастающую роль широкополосного доступа в интернет как в развивающихся, так и в развитых странах, ключевым вопросом является вопрос о том, является ли фиксированная и подвижная широкополосная связь сегментами одного и того же рынка. Учитывая более высокий уровень конкуренции на основе инфраструктурной базы в секторе подвижной связи, где обычно несколько операторов конкурируют за клиентов, принадлежность услуг подвижной и фиксированной широкополосной связи к одному и тому же рынку предполагает, что регуляторные обязательства, налагаемые на поставщиков услуг фиксированной широкополосной связи, могут быть отменены (как это имело место в Австрии, о чем идет речь ниже).

В каком-то смысле, дискуссия о том, следует ли рассматривать фиксированную и подвижную широкополосную связь сегментами одного и того же рынка, перекликается с дискуссией о том, являются ли услуги подвижной и фиксированной голосовой связи взаимозаменяемыми, имевшей место в развитых странах в начале прошлого десятилетия и продолжающейся до сих пор⁴⁰.

Степень, в которой услуги фиксированной и подвижной широкополосной связи являются взаимозаменяемыми, будет целиком зависеть от характеристик продукта и предполагаемого использования потребителем. В частности, речь может идти о скорости, качестве услуг и возможных ограничениях, таких как льготные тарифы на передачу данных. Например, в материалах Европейской комиссии (2009, стр. 8) отмечается, что *"для того, чтобы правильно оценить степень взаимозаменяемости двух разных продуктов, особенно в контексте фиксированной и подвижной телефонной связи, следует максимально учитывать различные функциональные свойства продукта, используемые конечными пользователями, а также другие ключевые факторы, в частности, такие как пропускная способность загрузки, пропускная способность закачки, задержка, превышение лимита подписки, потеря пакетов, бесперебойное предоставление услуг и т. д."*

Как отмечалось выше, ключевым фактором является степень отличия технологий фиксированной и подвижной широкополосной связи с точки зрения услуг, доступ к которым они предоставляют. Несмотря на то, что фиксированные широкополосные подключения могут обеспечить высокую пропускную способность и незначительную задержку – по крайней мере, в настоящее время, когда сети третьего поколения еще даже не развернуты в некоторых странах, а внедрение сетей четвертого поколения еще не начато – все это не имеет значения, если полоса пропускания и задержка подвижных сетей достаточны для предоставления большинства услуг, к которым, как правило, имеют доступ потребители (с учетом также режима доступа к таким услугам, например, с помощью смартфона, карты передачи данных по подвижной связи в сочетании с ноутбуком или ПК, или телевизоров с поддержкой выхода в интернет и т. д.).

Важным фактором также является готовность клиентов поступиться ограничением полосы пропускания в пользу возможности пользоваться услугами широкополосного доступа, если не "на ходу", то, по крайней мере, оставаясь мобильными. Наконец, последним, но не менее важным фактором, который следует учитывать, является то, в какой степени услуги с использованием технологии Wi-Fi в общественных местах способны ликвидировать существующий разрыв в цепочке

⁴⁰ Для ознакомления с литературой и некоторыми эмпирическими данными более раннего периода см. Maldoom and Horvath (2002). Для ознакомления с более новой информацией см. Briglauer et al. (2011).

замещения между услугами фиксированной широкополосной связи с высокой пропускной способностью и незначительной задержкой и услугами подвижной связи, которые обеспечивают низкую пропускную способность и потенциально большую задержку, но имеют преимущества ввиду использования беспроводного соединения. Несмотря на то, что такие услуги в настоящее время уже, можно сказать, заняли свою нишу, их роль вполне может вырасти с обеспечением доступа к соответствующего спектру, необходимому для предоставления услуг WiMax, и разработкой оборудования, которое бы делало возможным эффективное использование частот, потенциально являющихся менее привлекательными для предоставления "традиционных" услуг подвижной связи.

На практике, степень, в которой технологии мобильного широкополосного подключения являются взаимодополняющими или взаимозаменяемыми для других технологий широкополосного доступа, будет отличаться на различных рынках. В широком контексте можно выделить следующие категории стран.

- **Лидеры в области внедрения сетей широкополосной связи последующего поколения.** Группа стран, наиболее развитых в сфере широкополосной связи, с преимущественно волоконными линиями до х, таких как Япония и Республика Корея. В указанных странах подвижная широкополосная связь распространена практически повсеместно⁴¹.
- **Развитые страны, использующие цифровые абонентские линии и кабельные сети широкополосной связи.** Страны, имеющие обширную сеть фиксированной широкополосной связи и предоставляющие соответствующие конкурентоспособные услуги, в основном как результат обеспечения оптового доступа по сетям, проложенным с применением медного кабеля (например, в Германии или Великобритании, где широкополосная сеть, как правило, представлена медными проводными линиями ЦАЛ, но встречаются и кабельные сети), или в результате жесткой конкуренции между операторами медных и кабельных линий (например, в США, где достаточно высокий уровень проникновения и покрытия широкополосной связи обеспечивается "дуополией" операторов медных и кабельных сетей). Процесс развертывания волоконных широкополосных сетей в этих странах в настоящее время сводится к их маломасштабному использованию, часто в сотрудничестве с местными органами власти или организациями, обеспечивающими коммунальное обслуживание. При этом процесс может набирать обороты и не в последнюю очередь благодаря амбициозным целям государственной политики. Уровень проникновения подвижной связи является высоким.
- **Страны с подвижной широкополосной связью.** Страны с низким уровнем проникновения фиксированной широкополосной связи (часто из-за плохого покрытия и низкого качества сетей фиксированной связи), в которых сети подвижной связи охватывают большую часть инфраструктуры связи как в контексте предоставления традиционных услуг голосовой связи, так и доступа в интернет. Например, в Африке уровень проникновения подвижной широкополосной связи, все еще оставаясь низким – на уровне 3,3 абонента подвижной широкополосной связи на 100 жителей по состоянию на 2011 год, на порядок выше уровня проникновения фиксированной широкополосной связи (0,2 абонента фиксированной широкополосной связи на 100 жителей, см. материалы МСЭ за 2011 год, Рисунок 1.2).

⁴¹ См. МСЭ (2012b). Примечание: количество активных абонентов подвижной широкополосной связи составляет 91,0 в Республике Корея и 87,8 в Японии.

Вставка 7: Примеры разных стран с широкополосной связью

Япония: лидер в области сетей широкополосной связи последующего поколения. Будучи лидером в области развертывания волоконных сетей, Япония является примером того, как крупные, долгосрочные государственные инвестиции в виде расходов, налоговых льгот и долгосрочных кредитов помогли обеспечить внедрение широкополосной связи, стратегическое планирование которого началось еще в 2001 году. Достигнув уровня проникновения фиксированной широкополосной связи в 26,4 абонента на 100 человек населения (2011), из которых 58,1% абонентов пользовались услугами связи с использованием волоконной линии до x нового поколения в 2010 году, Япония занимает 1 место в мире по ряду параметров обеспечения высокой скорости широкополосной связи, а в контексте развития технологий, основанных на широкополосной связи, уже превысила уровень, который на сегодня является лишь целью для Европы и США. Реализуя политику повсеместного внедрения ИКТ (u-Japan Policy), Япония делает ставку на обеспечении повсеместного и бесперебойного доступа к средствам связи, обязуется в том числе увеличить зону покрытия связи сверхвысокой скорости, охватив 90% территории страны сетями к 2010 году, а также направляет свои усилия на обеспечение бесперебойного соединения между устройствами, людьми и сетевыми объектами. Реализация так называемой Концепции "3A" (anyone, anywhere, anytime) с акцентом на обеспечении бесперебойного доступа – это амбициозная цель, которая скорее формирует политику на перспективу, а не основывается на существующих технологических решениях.

Республика Корея: лидер в области сетей широкополосной связи последующего поколения. Республика Корея является примером по реализации пятилетних "генеральных планов" развития ИКТ, впервые принятых в 1995 году для содействия переходу к передовому информационному обществу. Вышеуказанные планы обширны, охватывая среди прочего такие цели, как содействие развитию политики стимулирования спроса и развитию инфраструктуры предложения, что нехарактерно для большинства других развитых стран, где спрос развивается "сам по себе". В 2011 году Республика Корея имеет самый высокий в мире уровень проникновения среди домохозяйств (36,9 абонента фиксированной широкополосной связи на 100 человек населения) и, по данным МСЭ, со 105 активными абонентами подвижной широкополосной связи на каждые 100 жителей занимает первое место в мире по уровню развития подвижной широкополосной сети.

Великобритания: развитая страна с широкополосной связью на основе цифровых абонентских линий. В отличие от лидеров в области широкополосной связи, принимая во внимание, что государственные инвестиции сопряжены с риском вытеснения частных инвестиций, а также действуя в соответствии с руководящими принципами ЕС, Великобритания и другие европейские страны почти ничего официально не инвестировали в развитие инфраструктуры широкополосной связи, полагаясь на частные инвестиции на фоне формирования конкурентной среды. Руководящие принципы действительно предусматривают два типа государственных инвестиций: первый предусматривает финансирование создания благоприятной среды для обеспечения всеобщего доступа к широкополосным технологиям первого поколения, а второй – для ускорения развертывания широкополосных технологий последующего поколения с целью получения ожидаемых социально-экономических выгод. Идея состоит в том, что инвестиции должны обеспечивать функционирование пассивной нейтральной инфраструктуры. Однако развитие сверхскоростных широкополосных сетей идет медленно без проведения целенаправленной политики по регулированию услуг широкополосной связи последующего поколения. По состоянию на 2012 год в Великобритании, например, уровень проникновения фиксированной широкополосной связи составил 33,9 абонента на 100 жителей, при этом уровень проникновения услуг волоконно-оптической широкополосной связи составил менее 1%. Уровень проникновения подвижной широкополосной связи в пересчете на активные подключения составил 62,3 на 100 жителей, и на момент написания этой статьи спектр подвижной широкополосной связи последующего поколения остается нераспределенным.

США: развитая страна с широкополосной связью на основе кабельных сетей. Несмотря на высокий уровень проникновения широкополосной связи и обширную зону покрытия (в 2011 году показатель подключений составлял 28,8 на 100 человек по линиям фиксированной связи и 65,5 на 100 человек по сетям подвижной широкополосной связи), в отличие от европейских и других стран, в США широкополосной доступ к услугам в основном предоставляется по кабельным сетям, а не медным цифровым абонентским линиям. Закон США об электросвязи, принятый в 1996 году, ввел предоставление услуг по отдельности, а не в комплексе и сделал оптовый доступ частью открытого доступа. При этом основной акцент сместился от регулируемой конкуренции внутри каждой медной и кабельной линии в сторону конкуренции между двумя видами услуг. Таким образом, в основе регулирования широкополосной связи в США лежит интермодальная конкуренция (конкуренция на рынке между компаниями, использующими различные технологии для предоставления услуг).

Гана: развивающаяся страна с широкополосной подвижной связью. Несмотря на то, что Гана внедряет широкополосную связь по технологии АЦАЛ одной из первых среди африканских стран, уровень проникновения фиксированной широкополосной связи в стране низкий, а количество абонентов фиксированной широкополосной связи составляет 1 на каждые 400 человек, что связано с плохим состоянием сетевой инфраструктуры фиксированных линий связи. В то же время, уровень проникновения подвижной широкополосной связи в Гане в 2011 году составил 23 активных абонента на 100 жителей, и он быстро растет. Согласно данным, за период с 2010 по 2011 годы количество активных подключений абонентов подвижной широкополосной связи на 100 человек выросло более чем в три раза. Рынок широкополосного доступа в Гане, на котором работают более 140 лицензированных поставщиков услуг, достаточно конкурентоспособный, хотя и является высококонцентрированным.

Источники: База данных МСЭ по всемирным показателям в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye; http://www.lightreading.com/document.asp?doc_id=217571; <http://www.budde.com.au/Research/Ghana-Internet-and-Broadband-Market-Overview-and-Statistics.html>; Центр Беркмана "Интернет и общество" (2010).

Развитые страны с ЦАЛ или кабельными сетями широкополосной связи и лидеры в области широкополосной связи

В настоящее время услуги подвижной широкополосной связи считаются скорее дополнением, а не заменой услуг фиксированной связи в странах с высоким уровнем покрытия фиксированной широкополосной связи (МСЭ, 2012А). По-видимому, это отражает мнение, что сеть подвижной связи позволяет пользоваться веб-услугами "на ходу", но обеспечивает лишь ограниченные скорость и объемы данных по сравнению с фиксированной связью⁴². В ходе недавнего анализа рынка Ирландии, где значительная доля населения проживает в малонаселенных сельских районах⁴³, услуги подвижной широкополосной связи не рассматривались в качестве подходящей замены услугам фиксированной широкополосной связи. По данным Ассоциации европейских регуляторов в сфере электронных коммуникаций (BEREC, 2010а), лишь малая часть клиентов

⁴² По мнению представителей ЕС "[с]корость и качество доступа к подвижной широкополосной связи, как правило, менее прогнозируемы и надежны, и во многом зависят от переменных, таких как расстояние до ближайшей сетевой базы или атмосферные условия. В результате этого, пользователи чаще сталкиваются с проблемой отключения от сети вследствие слабого сигнала, исходящего от базовой станции, возникновения помех, перегрузки сети и т.д." (см. материалы Европейской комиссии за 2009 год, стр. 8).

⁴³ 62% жителей Ирландии проживает в городах, которые занимают всего лишь 2,4% территории страны (Ireland Central Statistics Office, April 2012, "Census 2011, Press Release Profile 1 Town and Country").

отказалась от услуг фиксированной широкополосной связи⁴⁴ в пользу подвижной связи "... в связи с пользовательскими параметрами загрузки данных по сетям фиксированной и подвижной широкополосной связи, где объемы загрузки данных на порядок выше по сетям фиксированной связи. Такая разница указывает на существование среди потребителей разных базовых предпочтений относительно использования сетей фиксированной широкополосной связи в контексте приложений, более требовательных к полосе пропускания, в частности, ввиду их разных технических возможностей".

Напротив, решение НРО Австрии по дерегулированию доступа к битовому потоку для бытовых потребителей было основано на том, что в Австрии абоненты, пользующиеся карточками передачи данных по сетям подвижной связи, составляют значительную долю от общего числа абонентов широкополосной связи⁴⁵, а также что предлагаемые пакеты услуг подвижной связи не отличаются от тех, которые предоставляют поставщики услуг фиксированной связи, как по цене, так и по полосе пропускания. Австрийский регуляторный орган по вопросам радиовещания и телекоммуникаций (RTR) провел сравнение характеристик фиксированной (ЦАЛ/КТВ) и подвижной широкополосной связи. Стандартная услуга фиксированной широкополосной связи может обеспечить скорость загрузки на уровне до 8 Мбит/с, в то время как услуга подвижной широкополосной связи обеспечивает скорость загрузки на уровне до 7,2 Мбит/с, что в значительной степени сопоставимо⁴⁶.

В настоящее время существует несколько услуг, которые требуют намного более высокой скорости загрузки, чем может обеспечить подвижная широкополосная связь (в частности, по сравнению со среднеквадратичной скоростью ЦАЛ-соединений, верхний предел которой намного ниже, чем рекламируется). Возможно, это связано с тем, что в контексте подвижной широкополосной связи ограничения относительно данных и использования обычно более жесткие, чем в контексте фиксированной широкополосной связи, что ограничивает взаимозаменяемость. В то же время, пока операторы изучают возможность автоматической разгрузки трафика путем направления его в Wi-Fi-сети, вышеуказанные ограничения относительно данных могут становиться все менее и менее актуальными⁴⁷. Кроме того, при отсутствии существенных различий в качестве услуг изменение структуры использования также может влиять на взаимозаменяемость технологий. Поскольку потребитель может продолжить отдаляться от "привязки" к услугам проводной связи и отдавать предпочтение портативным устройствам, таким как планшетные ПК или смартфоны, роль подвижной широкополосной связи, вероятно, вырастет, и вывод о том, что услуги фиксированной и подвижной широкополосной связи относятся к одному и тому же рынку, может получить большую распространенность.

С развертыванием новых подвижных широкополосных технологий, таких как HSPA+, LTE, WiMAX, подвижная широкополосная связь может в более широком контексте стать не просто дополнением, а подходящей альтернативой фиксированной широкополосной связи. Согласно данным ОЭСР

⁴⁴ Примечательно, что анализ случаев фактического отказа от фиксированной широкополосной связи, по-видимому, имеет слишком ограниченный характер. Основным фактором при определении рынка является то, насколько пользователи готовы перейти к использованию альтернативных услуг или к альтернативным поставщикам в случае повышения цен. В частности, в регионах, где количество подключений быстро растет, главным вопросом будет необязательно коэффициент отказа пользователей от существующих подключений, а реакция новых абонентов на разницу в цене.

⁴⁵ Доля бытовых пользователей подвижной широкополосной связи в структуре всех бытовых пользователей широкополосной связи составляет 27% (и она растет). При этом только четверть этих пользователей также пользуются услугами фиксированной широкополосной связи (см. BEREC 2010a, стр. 11).

⁴⁶ При сравнении характеристик фиксированной (ЦАЛ/КТВ) и подвижной широкополосной связи австрийский регуляторный орган установил, что стандартная услуга фиксированной широкополосной связи может обеспечить скорость загрузки на уровне до 8 Мбит/с, в то время как услуга подвижной широкополосной связи может обеспечить скорость загрузки на уровне до 7,2 Мбит/с (см. BEREC 2010a, стр. 11).

⁴⁷ См. www.marketwire.com/press-release/new-igr-study-forecasts-3g-4g-mobile-data-traffic-offloaded-wifi-networks-grow-16-times-1681113.htm.

(2011с), ожидается, что вышеуказанные новые технологии подвижной широкополосной связи смогут обеспечить скорость загрузки в сетях LTE на уровне 150 Мбит/с⁴⁸, что могло бы создать хорошую конкуренцию сетям фиксированной широкополосной связи, где средняя скорость передачи данных составляет около 15 Мбит/с в ЦАЛ-сетях, 42 Мбит/с в кабельных сетях и 102 Мбит/с в волоконных сетях. В то же время, между фиксированной и подвижной связью может оставаться существенная разница относительно симметричности скорости загрузки и закачивания, а также пропускной способности: в частности, волоконные линии до жилого помещения могут обеспечить более симметричные загрузку и закачивание, а также выделенную, а не совместную пропускную способность. Однако все это имеет значение только в том случае, если услуги, которые в полной мере используют вышеуказанные возможности, доступны.

Считать или не считать фиксированную и подвижную широкополосную связь принадлежащей к одному и тому же рынку (хотя правильней было бы различать "базовые" широкополосные услуги, которые могут предоставляться по неволоконным сетям фиксированной и подвижной связи, и широкополосные услуги "премиум-класса", доступные в сетях волоконных линий до жилых помещений) зависит от степени внедрения таких услуг в странах, которые можно считать лидерами в области сетей широкополосной связи последующего поколения. Тем не менее, в этих странах сохраняется тенденция к интеграции фиксированной и подвижной связи. В своем стремлении стать мировыми лидерами в области фиксированной и подвижной широкополосной связи, Япония и Республика Корея направляют свои усилия на обеспечение повсеместного покрытия широкополосной связи. В результате стремления обеспечивать бесперебойную соединяемость среди поставщиков услуг подвижной и фиксированной широкополосной связи сформировалась тенденция предоставления комплексных услуг. Такие комплексные услуги больше не считаются взаимозаменяемыми, но все вместе они являются частью нового процесса конвергенции услуг фиксированной и подвижной связи, что порождает новые факторы воздействия на конкуренцию и определении рынка. Традиционно, в Японии предоставление услуг беспроводной и проводной связи является объектом отдельного режима регулирования, однако, Министерство внутренних дел и связи стремится разработать унифицированный режим, который бы учитывал изменения в сторону большей интеграции рынка фиксированной и подвижной связи. Таким образом, разрешая основным игрокам полную интеграцию в сфере фиксированной и подвижной связи, Япония и Республика Корея начали принимать меры, направленные на расширение открытого доступа к передаче данных на основе подвижной связи. В то время как интеграция поставщиков услуг фиксированной и подвижной связи может снизить конкуренцию, основанную на использовании оборудования, введение требования предоставлять открытый доступ к вышеуказанным конвергированным сетям, очевидно, усилит конкуренцию, позволив новым игрокам обеспечить бесперебойное предоставление услуг конечным пользователям (см. материалы Центра Беркмана "Интернет и общество" за 2010 год).

Страны с подвижной широкополосной связью

Принимая во внимание опыт стран, в которых уровень проникновения фиксированной широкополосной связи является, как правило, низким из-за низкого качества и плохого покрытия сетей фиксированной связи, фиксированная широкополосная связь вряд ли будет играть важную роль, поэтому вопрос, принадлежит ли она к тому же рынку, что и подвижная широкополосная связь или нет, может по большому счету не иметь никакого значения. Тем не менее, есть все основания сгруппировать услуги фиксированной и подвижной широкополосной связи хотя бы в интересах некоммерческих пользователей.

Поскольку подвижная широкополосная сеть является преобладающей технологией, большинство услуг, доступных для конечных пользователей, будут адаптированы к возможностям технологий подвижной связи (например, в контексте требуемой ширины полосы пропускания, дизайна пользовательского интерфейса, подходящего для небольших экранов и т. д.). Учитывая это, даже

⁴⁸ См www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2012/04/19/o2-uk-registers-150mbps-downlink-speeds-as-lte-trials-continue/.

если бы сети фиксированной связи обеспечивали бы превосходные технологические возможности, для гипотетического монополиста фиксированной широкополосной сетевой инфраструктуры было бы трудно устанавливать цены выше конкурентного уровня ввиду того, что подвижная широкополосная связь широкодоступна, а большинство услуг направлено на максимально эффективное использование технологий подвижной связи. С другой стороны, гипотетический монополист, владеющий полной инфраструктурой подвижной связи (например, права на использование спектра, базовые станции и т. д.), мог бы посчитать выгодным устанавливать цены выше конкурентного уровня как на розничном, так и оптовом уровне. Рынок фиксированной связи не сможет предложить каких-либо эффективных мер ограничительного характера, так как фиксированные широкополосные абонентские подключения не будут широкодоступны, по крайней мере, в некоторых странах в краткосрочной перспективе.

4 Установление значительного влияния на рынке

После определения соответствующего рынка следующим шагом при разработке регуляторных обязательств будет рассмотрение вопроса о том, занимает ли какой-либо конкретный оператор или поставщик услуг значительное влияние на соответствующем рынке.

4.1 Некоторые общие аспекты установления значительного влияния на рынке

В принципе, значительное влияние на рынке должно отражать способность той или иной компании действовать таким образом, чтобы негативно влиять на интересы конечных пользователей (например, устанавливать завышенные цены, предоставлять услуги низкого качества, отказываться вводить инновации) или в значительной степени препятствовать поддержанию эффективной конкуренции. Таким образом, понятие значительного влияния на рынке должно быть максимально согласовано с понятием доминирования на рынке, так как последнее будет использоваться в контексте антимонопольных разбирательств.

В то же время, такая ситуация не имеет общепринятого характера. Например, в ряде стран Африки, арабских государств, стран Азиатско-Тихоокеанского региона и Латинской Америки при определении значительного влияния на рынке полагаются исключительно на данные о доле рынка, максимально допустимый размер которой, однако, может сильно отличаться. Так, по результатам международного исследования МСЭ по вопросам регулирования в области электросвязи/ИКТ, в Мали любой оператор с рыночной долей, превышающей 25%, считается имеющим значительное влияние на рынке, в то время как в Боливии доля такого оператора на рынке должна превышать 40%, а в Алжире – 50%.

Точно так же, согласно прежнему европейскому законодательству по предоставлению открытых сетей (ONP), регулировавшему процесс либерализации, опровержимая презумпция значительного влияния на рынке была привязана к доле рынка, превышавшей 25%⁴⁹, что существенно ниже любого порогового уровня рыночной доли, который мог бы вызывать опасения по поводу доминирования на рынке. В первые годы после либерализации, это не имело большого значения, так как в случае с бывшими государственными монополиями, которые в основном контролировали весь рынок, уровень отсекаания, будь-то 25%, 40% или больше, был по большей части неактуален. Однако с развитием конкуренции возникает необходимость в большем согласовании понятия значительного влияния на рынке с понятием доминирующего положения, закрепленного в антимонопольном законодательстве, особенно в контексте более широкой оценки конкурентных ограничений. Разумеется, основное различие между значительным влиянием на рынке и доминирующим положением останется: определение значительного влияния на рынке должно

⁴⁹ Очевидно, здесь имелось в виду, что при анализе конкурентной среды компании, не считающиеся занимающими доминирующее положение, могут в регуляторных целях рассматриваться как имеющие значительное влияние на рынке. Но поскольку определение рынков, предусмотренное директивами о предоставлении открытых сетей, осуществлялось не с применением индивидуального подхода, а с применением подхода, указанного выше, то возможно и обратное. Для ознакомления с соответствующей информацией см. Freund (2011).

осуществляться по принципу *ex-ante*, т. е. рассматривая в перспективе вопрос о том, можно ли ожидать, что положение той или иной компании позволит ей нарушать принципы конкурентного поведения, в то время как доминирующее положение, как правило, оценивается только после подачи иска о якобы неправомерном поведении компании, т. е. определение такого положения осуществляется по принципу *ex-post*. Однако в процессе определения значительного влияния на рынке могут иметь место те же аналитические шаги, которые лежат в основе оценки доминирующего положения.

Доминирующее положение (хотя оно и определяется в мире по-разному) рассматривается в общих чертах как *"...экономическое положение, занимаемое предприятием, которое дает ему возможность мешать эффективной конкуренции на соответствующем рынке и действовать в значительной степени независимо от конкурентов, клиентов и, в конечном счете, потребителей"*⁵⁰. С экономической точки зрения это означает, что у оператора, имеющего значительное влияние на рынке, есть возможность эксплуатировать клиентов, не боясь того, что они могут уйти к конкурентам, либо ограничивать конкуренцию, делая маловероятным выход на рынок новых игроков (МСЭ, 2011).

Хотя ни доминирующее положение, ни значительное влияние на рынке не связаны тесно с понятием рыночной доли⁵¹, данные о рыночной доле могут оказаться полезными. Операторы с небольшой рыночной долей, как правило, не могут эксплуатировать клиентов или ограничивать конкуренцию и, следовательно, незначительный уровень рыночной доли может быть использован для предупреждения в перспективе ситуации, когда та или иная компания может стать доминирующей на рынке (конечно, всегда при условии, что рынок был определен правильно). Компания, контролирующая значительную долю рынка, может иметь или не иметь влияния на рынке, и в таком случае обычно требуется проведение дальнейшего расследования.

В дополнение к рыночной доле той или иной компании, для определения положения оператора на рынке применялись и применяются такие показатели, как простой коэффициент концентрации или индекс Херфиндаля–Хиршмана⁵².

Несмотря на то, что данные о рыночной доле или другие структурные данные (например, показатели концентрации или индексы) получить сравнительно легко, и они могут быть чрезвычайно информативны, они не всегда учитывают специфический характер конкуренции на конкретном рынке или способность игрока использовать свое влияние на рынке. Очевидно, что в условиях, когда барьеры для выхода на рынок незначительны, рыночная доля не тождественна влиянию на рынке.

Кроме того, могут быть актуальны и другие факторы. Например, клиенты могут иметь уравновешивающее потребительское влияние, достаточное для того, чтобы контролировать даже

⁵⁰ См. Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities. Case 85/76, February 1979.

⁵¹ Тесная связь между рынком, действиями компаний и результатами деятельности рынка лежит в основе так называемой парадигмы "структура-поведение-результат", которая была популярной в середине прошлого столетия (см. Scherer and Ross, 1990). Однако со временем возникло сомнение относительно существования неоспоримой связи между значительной долей рынка и значительным влиянием на рынке. Согласно теории существования состязательных рынков, при определенных, жестких условиях результат, тождественный тому, который можно ожидать в условиях идеальной конкуренции, возможен, даже если рынок является монополистическим (см. Baumol et al. 1982).

⁵² Коэффициент концентрации (CR) – это, как правило, сумма долей рынка, принадлежащих самым крупным компаниям. Например, CR₄=общей доле рынка, принадлежащей 4 самым крупным компаниям. Индекс Херфиндаля-Хиршмана – это показатель концентрации рынка, который равен сумме долей рынка, принадлежащих всем компаниям, действующим на рынке, в квадрате. Как правило, индекс Херфиндаля-Хиршмана, превышающий 2000, свидетельствует о высокой концентрации рынка. В отличие от простого коэффициента концентрации, индекс Херфиндаля-Хиршмана рассчитывается как сумма долей рынка, принадлежащих каждому из его участников, в квадрате, что позволяет учесть степень асимметрии долей рынка. В данном случае индекс Херфиндаля-Хиршмана указывает на потенциальные различия в том, каким образом будет осуществляться конкуренция между четырьмя симметричными участниками рынка по сравнению с рынком, в котором 70% принадлежит одному участнику, а оставшаяся доля рынка принадлежит остальным трем его участникам.

самых крупных поставщиков. Также, на рынке может возникать избыток производственных мощностей, позволяющий конкурентам увеличивать объем выпускаемой продукции за короткий срок и с небольшими дополнительными затратами (при наличии незначительных барьеров для увеличения). Иными словами, конкуренция на значительно концентрированном рынке может быть жесткой.

Конкуренцию со стороны альтернативных товаров также необходимо принимать во внимание, если при определении рынка не учитывалась ограниченная взаимозаменяемость. Например, если формирование ценовой политики в отношении услуг связи с широкой полосой пропускания и низкой задержкой не ограничивается наличием более базовых услуг, но при этом ограничивает формирование ценовой политики в отношении последних, то это необходимо принять во внимание при рассмотрении степени влияния на конкретном рынке базовых услуг широкополосной связи.

Учитывая все эти факторы, некоторые страны стремятся отойти от политики установленного порога рыночной доли, сосредотачиваясь вместо этого на оценке проявлений значительного влияния на рынке в каждом отдельном случае. Согласно результатам международного исследования МСЭ по вопросам регулирования в области электросвязи/ИКТ, многие страны, включая Республику Корея, Великобританию или США, используют комбинацию различных критериев при определении доминирующего положения или значительного влияния на рынке, включая среди прочего такие критерии как контроль над основными объектами, наличие уравнивающего потребительского влияния, барьеры в отношении входа на рынок, а также потенциальная конкуренция. Во Вставке ниже приводится обзор критериев, используемых при определении значительного влияния на рынке в различных регионах мира, а также информация о том, как часто пересматривается показатель значительного влияния на рынке.

Вставка 8: Критерии, используемые при определении "доминирующего положения" или значительного влияния на рынке, 2011 г.

Африка – В то время как некоторые страны, такие как Конго и Мали, для определения доминирующего положения компании используют только данные о ее рыночной доле, значительное число африканских стран учитывают при этом такие критерии, как рыночная доля и контроль над основными объектами. К таким странам, например, относятся Нигер, Бурунди, Экваториальная Гвинея и Зимбабве. Гана, в дополнение к рыночной доле и контролю над основными объектами (при этом рыночная доля, при которой возникает доминирующее положение, находится в пределах от 25% до 65%), принимает во внимание барьеры в отношении выхода на рынок и потенциальную конкуренцию. Большинство респондентов из африканских НРО ответили, что они ежегодно пересматривают показатель доминирующего положения, в то время как другие пересматривают этот показатель раз в два или три года.

Арабские государства – В Алжире учитывают только данные о доле рынка, а положение участника рынка признается доминирующим, если он контролирует долю рынка, превышающую 50%. В то же время, в таких странах, как Бахрейн и Объединенные Арабские Эмираты, в дополнение к доле рынка, учитывают более широкий набор критериев при оценке доминирующего положения в том числе: географическое положение, контроль над основными объектами, простота доступа к финансовым ресурсам, показатель экономии от масштаба и ассортимента, барьеры в отношении выхода на рынок, а также потенциальная конкуренция, технологические преимущества или превосходства. Частота периодического пересмотра показателя доминирующего положения колеблется от одного года в Кувейте и Судане до пяти лет в Саудовской Аравии.

Азиатско-Тихоокеанский регион – В Индии, Индонезии, Пакистане и Вьетнаме учитывают только рыночные доли, и в каждой из этих стран порог доминирования установлен на уровне 25–30%. В дополнение к рыночной доле, в Японии учитывают только контроль над основными объектами, а в Республике Островов Фиджи учитывают только показатель потенциальной конкуренции. В то же время, в Сингапуре и Самоа учитывают более широкий перечень критериев, а в Республике Корея учитывают неценовую конкуренцию, в том числе уровень инновационной деятельности, инвестиций, а также уровень удовлетворения потребностей потребителей.

СНГ – В странах СНГ, как правило, учитывают несколько критериев в дополнение к показателю рыночной доли, хотя и не так комплексно, как это делают в других европейских странах. В Азербайджане официально утвержден лишь один критерий – способность оператора или поставщика услуг определять конъюнктуру рынка.

Европа – В Европе страны руководствуются нормативно-правовыми актами в области электросвязи, принятыми ЕС. При этом, несмотря на то, что НРО каждой страны может иметь определенную свободу в выборе факторов, которые он будет учитывать при определении значительного влияния на рынке, результаты опроса показывают, что во всех странах учитывают широкий круг факторов в дополнение к показателю рыночной доли. Анализ таких факторов, как потенциальная конкуренция, барьеры в отношении выхода на рынок, а также контроль над основными объектами, позволяет НРО установить способность оператора осуществлять влияние на рынок. Пересмотр соответствующего показателя обычно проводится каждые два-три года.

Южная и Северная Америка – В то время как США не ответили на данный вопрос, Канада признала, что при оценке влияния на рынке и доминирующего положения учитывает такие факторы, как географическое положение, рыночная доля, контроль над основными объектами, экономия от масштаба и ассортимента, а также барьеры в отношении выхода. В ряде стран Латинской Америки, таких как Боливия, Коста-Рика, о. Доминика и Парагвай принимают во внимание только рыночную долю с установленным пороговым значением на уровне 25–40%. В то же время, в Республике Тринидад и Тобаго ответственность за подачу заявки на пересмотр доминирующего положения перекладывается на самого доминирующего игрока, если существует мнение, что по результатам нового анализа его доминирующее положение будет отменено. Большинство НРО проводят пересмотр показателя доминирующего положения раз в два года.

Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи/ИКТ за 2011 год, www.itu.int/icteye.

Наконец, можно одновременно оценивать доминирующее положение нескольких игроков рынка. В некоторых странах антимонопольным законодательством предусмотрено такое понятие, как коллективное (или совместное) доминирование на рынке, согласно которому, две или больше компаний могут быть признаны имеющими совместное доминирующее положение, если между игроками отсутствует эффективная конкуренция и каждый игрок имеет одинаковую позицию по отношению к своим клиентам и конкурентам⁵³. Коллективное доминирование, однако, имеет ограниченное значение для определения значительного влияния на рынке в контексте регулирования и рассматривается в основном в рамках антимонопольного законодательства.

4.2 Конвергенция сетей, рост спроса и значительное влияние на рынке

Учитывая тот факт, что различные типы сетей могут обеспечивать предоставление одного и того же спектра услуг, ожидается, что конвергенция сетей увеличит спектр конкурирующих технологий. В значительной степени это отражается на изменении условий определения рынков ввиду того, что последние становятся потенциально шире. Примером тому является обсуждение возможного объединения услуг подвижной и фиксированной широкополосной связи в единый рынок услуг широкополосной связи.

⁵³ См. материалы МСЭ (2002). Европейский суд, например, заявил, что, "[в] принципе, нет ничего, что могло бы не допустить объединения в рамках определенного рынка двух или более независимых экономических субъектов с целью достижения доминирующего положения на рынке по отношению к остальным операторам, действующим на нем" (см. решение суда первой инстанции (первой палаты) по делу Società Italiano Vetro SpA v Commission, март 1992 года). Согласно положениям Японской программы стимулирования конкуренции, принятой в 2010 году, под понятие совместного или коллективного доминирования подпадают коллективные экономические операции оператора, занимающего существенное положение на рынке (Nippon Telegraph and Telephone – NTT), а также его дочерних предприятий и филиалов, осуществляемые как в восточных, так и в западных регионах (см. материалы Министерства внутренних дел и связи за 2006 год).

Такое объединение уже само по себе способствовало бы сокращению масштаба значительного влияния на рынке со стороны какой-либо компании. Даже несмотря на то, что для новых операторов подвижной связи барьеры в отношении выхода на рынок остаются высокими, если не непреодолимыми, пока подходящий спектр не станет доступным (или в результате окончания срока действия существующих лицензий, или в результате того, что доступным становится новый спектр), сетевая конкуренция в секторе подвижной связи, как правило, является намного интенсивнее и охватывает все сетевые уровни, в том числе и последний уровень доступа. Расширение рынка для объединения на нем услуг фиксированной и подвижной широкополосной связи, означало бы, что ни один поставщик не имеет влияния на рынке розничной торговли. Это устранило бы необходимость стимулирования конкуренции в сегменте розничной торговли путем введения обязательств по доступу, а также увеличило бы вероятность того, что оптовые услуги будут предоставляться на коммерческих условиях, даже без введения таких обязательств. Это именно то, что обусловило дерегулирование процесса доступа к битовому потоку при предоставлении услуг бытовым потребителям в Австрии (см. Вставку 9).

Вставка 9: Деревулирование процесса доступа к битовому потоку при предоставлении услуг бытовым потребителям в Австрии

В 2009 году в Австрии уровень проникновения фиксированной широкополосной связи составил приблизительно 22 абонента на 100 жителей, а уровень проникновения подвижной широкополосной связи составил 15,4 абонента на 100 жителей. Год спустя количество абонентов подвижной широкополосной связи почти удвоилось (29,3 абонента на 100 жителей), в то время как уровень проникновения фиксированной широкополосной связи вырос лишь на 12 процентов⁵⁴.

Проанализировав ценовую ситуацию, характеристику продукции, результаты исследований, проведенных среди потребителей, поведение потребителей в отношении цен в прошлые периоды и соотношение цены и количества проданных услуг, а также принимая во внимание тот факт, что на уровне розничной торговли существует рынок широкополосной связи для бытовых потребителей, который включает ЦАЛ, кабельные и подвижные сети широкополосной связи, и что конкуренция на этом рынке была эффективной и стабильной, австрийский регуляторный орган в области электросвязи (RTR) пришел к выводу о том, что больше нет необходимости регулировать процесс доступа к битовому потоку.

В ходе исследования рынка RTR определил два отдельных розничных рынка широкополосной связи: один для бытовых потребителей, а другой для бизнес-потребителей. Такое разделение было обусловлено "значительным колебанием цен и различиями в характеристиках продукции и уровне услуг", доступных для бытовых потребителей и бизнес-потребителей. В частности, последние были больше озабочены вопросами, связанными с широкой зоной покрытия, техническим обслуживанием и коротким периодом отклика. Таким образом, RTR пришел к выводу, что рынок бизнес-потребителей не зависит от рынка широкополосной связи для бытовых потребителей и включает только ЦАЛ, в то время как рынок бытовых потребителей также включает абонентов кабельных и подвижных сетей широкополосной связи. Учитывая уровень конкуренции на розничном уровне, RTR пришел к выводу, что больше нет необходимости продолжать считать, что оптовый широкополосный доступ, предназначенный для предоставления услуг бытовым потребителям, должен подлежать регулированию по принципу *ex-ante*.

⁵⁴ Данные взяты из Всемирной базы данных МСЭ по показателям в области электросвязи/ИКТ (www.itu.int/icteye); похожие результаты были получены в следующем году. При этом уровень проникновения подвижной широкополосной связи достиг 43,3 абонента на 100 жителей, в то время как уровень проникновения фиксированной широкополосной связи – всего лишь 26,5.

Таким образом, оптовому рынку было найдено новое определение – "рынок по предоставлению оптового доступа широкополосной связи небытовым потребителям", который включает только внутренние и внешние ЦАЛ, используемые для предоставления небытовым (бизнес-) потребителям доступа на розничном уровне.

Изначально, ЕС выразил "серьезные сомнения" относительно включения услуг подвижной широкополосной связи в розничный рынок услуг широкополосной связи для бытовых потребителей и последующего пересмотра определения оптовых рынков. Однако после проведения дополнительного исследования и внесения некоторых незначительных поправок в проект мер, все сомнения ЕС были сняты. Принимая во внимание результаты исследования относительно взаимозаменяемости вышеуказанных услуг услугами фиксированной связи, ЕС признал доводы, приведенные RTR по поводу включения им услуг подвижной широкополосной связи в розничный рынок, предназначенный для бытовых потребителей. Тем не менее, ЕС также отметил важность продолжения мониторинга ситуации ввиду эволюции услуг широкополосной связи, развития сетей последующего поколения и возникновения потенциальных ограничений в отношении подвижной связи вследствие увеличения количества абонентов и объема используемых данных.

Источники: BEREC (2010a), Европейская комиссия (2010).

В то же время, помимо изменений, касающихся границ рынка, могут также наблюдаться изменения в характере конкуренции, и их необходимо учитывать при оценке степени влияния на рынке.

Многие рынки уже требуют или в будущем потребуют значительных инвестиций для обслуживания растущего спроса на полосу пропускания. Случается, что такие инвестиции являются достаточно крупными и приводят к возникновению значительных избыточных мощностей, задействование которых занимает большой отрезок времени. Это особенно актуально там, где сегодня продолжается внедрение новой оптоволоконной инфраструктуры⁵⁵.

Наличие таких избыточных мощностей может препятствовать дальнейшему инвестированию в конкурирующие инфраструктуры, так как такие инвестиции в основном невозместимы, а новый инвестор может столкнуться с жесткой конкуренцией со стороны тех, кто уже построил свои сети. По той же причине, однако, там, где уже существуют конкурирующие инфраструктуры, можно ожидать, что показатель интенсивности конкуренции будет более высоким, даже если рынок является высококонцентрированным. У тех, кто инвестировал в инфраструктуру, есть мощный стимул к привлечению клиентов и использованию существующего потенциала, поскольку развертывание дополнительного бизнеса может потребовать незначительных дополнительных затрат или не потребовать таковых и вовсе.

Таким образом, национальным регуляторным органам, возможно, придется обратить особое внимание на выбор сроков для осуществления инвестиций и на разработку планов введения в строй новых мощностей, а также потенциально настороженно относиться к расширению производственных мощностей, так как последнее отбивает у конкурирующих поставщиков инфраструктуры желание осуществлять инвестиции. В то же время, национальные регуляторные органы должны признать, что при наличии конкуренции, основанной на использовании оборудования и объектов, следует значительно меньше беспокоиться о влиянии на рынке. Увеличение спроса и наличие определенных расходов, связанных со сменой поставщика, которые создают мощный стимул для конкуренции за привлечение новых клиентов и расширение клиентской базы, позволяют держать риск возникновения тайного сговора между участниками рынка под контролем.

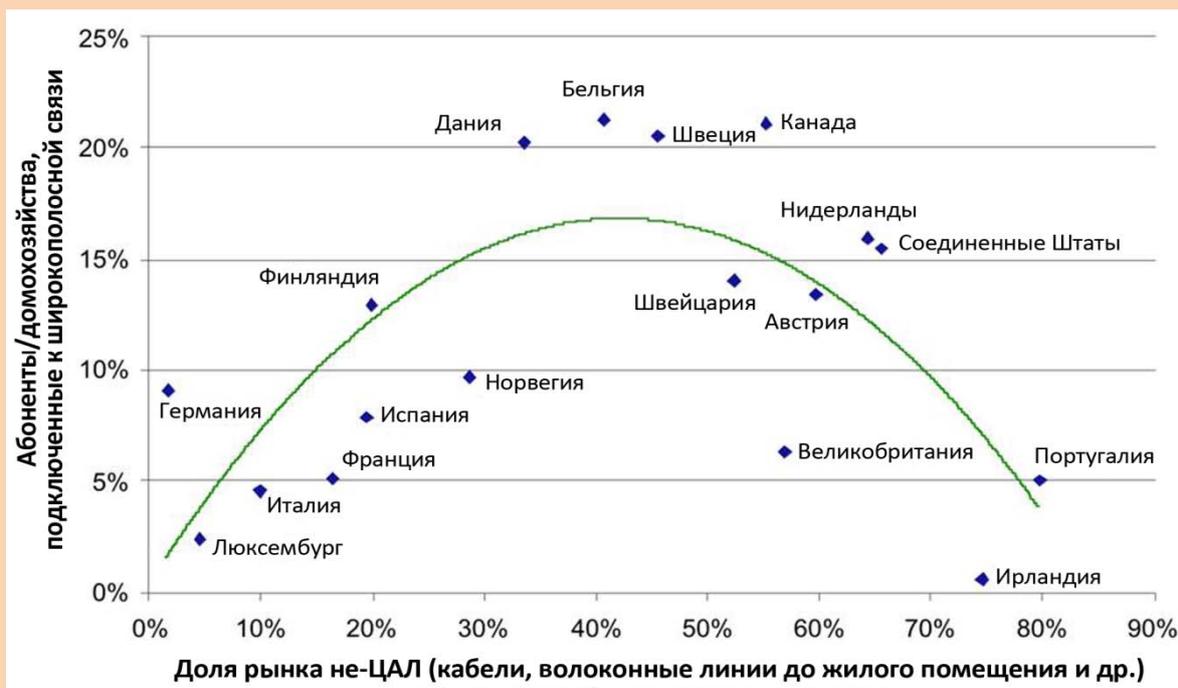
⁵⁵ Необходимость инвестировать средства в разработку и внедрение совершенно новых технологий может расширить возможности для новых участников рынка (при этом необходимо будет создать для них такие же условия доступа к объектам физической инфраструктуры, в т.ч. существующим опорам и кабелепроводам, которые имеют уже действующие на рынке операторы).

Тот факт, что меры по стимулированию межплатформенной конкуренции значительно радикальнее, чем меры по стимулированию внутриплатформенной конкуренции, поддерживаемой за счет регулирования доступа, является, возможно, одной из основных причин положительной взаимосвязи между межплатформенной конкуренцией и уровнем проникновения широкополосной связи.

Вставка 10: Межплатформенная конкуренция и уровень проникновения широкополосной связи

Как показывает опыт, межплатформенная конкуренция приносит ощутимую пользу, которая выражается в виде предоставления клиентам возможности реального выбора, стимулирования разработки инновационных услуг, а также снижения расходов и цен. Существуют также свидетельства того, что конкуренция между альтернативными платформами является основной движущей силой продолжающегося роста уровня проникновения широкополосной связи.

Например, результаты недавнего исследования, проведенного среди стран – членов ОЭСР, показали, что уровень проникновения широкополосной связи, как правило, выше там, где платформы, основанные на использовании ЦАЛ, и платформы, не основанные на ЦАЛ, имеют схожие доли рынка, а также что уровень проникновения ниже там, где какая-то одна платформа является доминирующей (см. Рисунок 13, ниже, воспроизведенный на основе данных DotEcon и Criterion Economics за 2003 год). Для сравнения, такой связи не существует между внедрением услуг доступа новыми участниками рынка и большим уровнем проникновения широкополосной связи.



Недавнее исследование, проведенное Bouckaert et al (2010), предоставляет дополнительные свидетельства того, что межплатформенная конкуренция является основной движущей силой внедрения услуг широкополосной связи. В исследовании рассматривается влияние различных форм регулируемой конкуренции на развитие широкополосного доступа в ряде стран – членов ОЭСР. Рассматриваются три режима: межплатформенная конкуренция (конкуренция между несколькими сетями); внутриплатформенная конкуренция на основе использования оборудования и других технических средств (на основе обязательного доступа к развязанным абонентским линиям связи); и внутриплатформенная конкуренция на основе предоставляемых услуг (построенная на регулируемом доступе к битовому потоку).

Если допустить, что общий уровень проникновения широкополосной связи является зависимой переменной, то расчет модели линейной регрессии будет осуществляться с использованием комплекса панельных данных для 20 стран – членов ОЭСР за период с декабря 2003 года по март 2008 года, которые отражают количество подключений широкополосной связи в квартал с разбивкой по типам платформ, количество действующих подключений на оптовом рынке (действующих розничных рынков и битовых потоков/перепродаж) и количество развязанных соединений. Независимые переменные величины, сгруппированные в три категории (переменные величины конкуренции, переменные величины услуг широкополосной связи и демографические показатели рынка), позволяют получить целый комплекс показателей.

Анализ показал, что межплатформенная конкуренция является основным фактором увеличения уровня проникновения широкополосной связи: более равная рыночная доля операторов кабельных сетей и ЦАЛ ведет к увеличению уровня проникновения широкополосной связи. Было установлено, что в то время как внутриплатформенная конкуренция на основе оборудования и других технических средств имеет незначительное воздействие на уровень проникновения широкополосной связи, внутриплатформенная конкуренция на основе услуг оказывает на него негативное влияние.

Такие результаты не распространяются на развивающиеся страны, особенно в контексте дублирования инфраструктуры сети фиксированной связи. В то же время, они указывают на то, что кроме существенных выгод от повышения уровня конкуренции за счет облегчения доступа к существующей инфраструктуре, положительный эффект можно получить и от конкуренции за большую долю в цепочке создания добавленной стоимости, и такой положительный эффект не так уж и легко воспроизвести путем регуляторного вмешательства. Конечно, репликация сетей во многих случаях может и не быть выходом из положения, и в данном случае единственным способом повышения уровня доступности услуг связи для большей части населения является модель открытого доступа.

Источники: DotEcon и Criterion Economics (2003); Bouckaert et al. (2010).

4.3 Вертикальные взаимоотношения и предоставление комплексных услуг

Возрастающее значение услуг ОТТ может способствовать увеличению или уменьшению степени значительного влияния на рынке определенных поставщиков услуг широкополосной связи, а это означает, что внимание в некоторой степени необходимо сместить для охвата тех, кто может предоставлять такой контент.

Роль, которую играет доступность услуг при выборе сети, означает, что вертикальные отношения между операторами сетей и поставщиками услуг будут оказывать существенное влияние на оценку степени влияния на рынке. В частности, договоры, согласно которым обязательный контент предоставляется исключительно в рамках определенной сети, необходимо оценивать очень тщательно.

Независимо от обстоятельств, если влияние на рынке поставщика услуг широкополосной связи связано с эксклюзивным доступом к услугам ОТТ, то источником такого влияния на рынке является не контроль над сетевой инфраструктурой, а скорее контроль над услугой. Любая выгода, которую оператор сети может извлечь, имея возможность обеспечивать эксклюзивный доступ к определенному типу контента, могла бы быть получена в процессе конкуренции путем подписания эксклюзивного договора с поставщиком контента. Например, поставщик услуг широкополосной связи, который может предлагать эксклюзивные услуги доступа к фильмам премиум-класса в режиме видео по запросу, мог бы столкнуться с менее жесткой конкуренцией со стороны других

поставщиков услуг широкополосной связи и удерживать более высокие цены, но при этом большая часть полученной прибыли, в конечном счете, ушла бы к поставщику контента⁵⁶.

Регуляторные обязательства по доступу, направленные на решение такой проблемы, должны учитывать также необходимость обеспечения доступа к контенту, а возможно, и доступа к сетевой инфраструктуре. Например, обязательства по предоставлению доступа к битовому потоку, применяемые к оператору, предоставляющему услуги широкополосной связи и имеющему влияние на рынке, поскольку он обеспечивает эксклюзивный доступ к услугам видео по запросу премиум-класса, будут недостаточны для того, чтобы решить вышеуказанную проблему, т. к. эффективному конкуренту необходимо также иметь доступ к соответствующему (или подобному) контенту.

Если речь идет о предоставлении комплексных услуг, то при оценке степени значительного влияния на рынке необходимо определить, могут ли другие поставщики продублировать определенные комплексные услуги, и если да, то насколько легко они могут это сделать. Если дублирование определенных комплексных услуг осуществить трудно, то могут возникнуть проблемы, связанные с обеспечением конкурентной среды. Возможность дублирования необходимо будет оценивать в каждом конкретном случае, а провести обобщения выводов может быть нелегко. Например, возможность дублирования зависит от *"архитектуры сети операторов, имеющих значительное влияние на рынке, от обязательств, накладываемых на оптовом уровне, и их выполнения, от сетевой инфраструктуры, принадлежащей альтернативным операторам, а также от доступа к контенту, особенно при предоставлении услуг ТВ"*⁵⁷.

В развитых странах услуги телевидения рассматриваются как часть комплексных услуг, возможность дублирования которой может вызывать наибольшие опасения и в отношении регулирования которой НРО в настоящее время имеют весьма ограниченные возможности⁵⁸. Иными словами, определенные проблемы могут возникать там, где пакеты комплексных услуг образуют отдельные рынки и предусматривают предоставление телевизионного контента, доступ к которому обычно не входит в сферу компетенции НРО в области ИКТ.

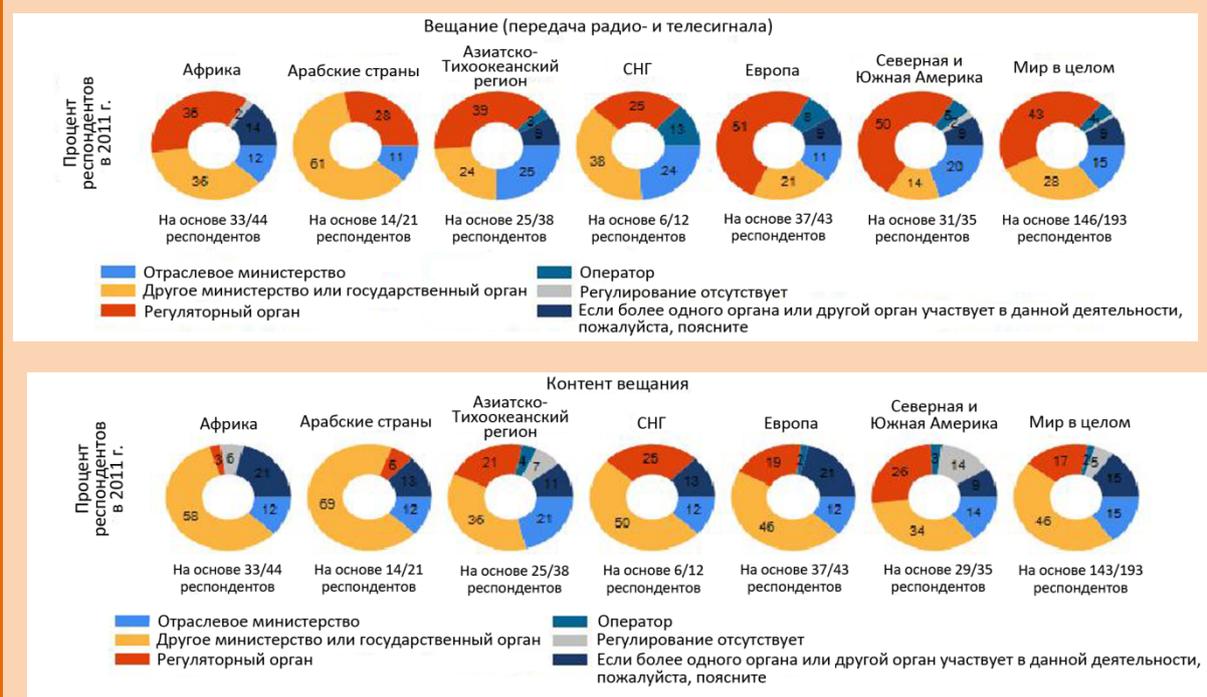
Например, согласно Рисунку 5, в ряде стран регуляторные органы в области ИКТ также регулируют услуги, связанные с вещанием передач, и лишь в отдельных случаях они также отвечают за регулирование в сфере вещаемого контента. Это может создавать проблемы там, где третьим сторонам, кроме сетевого доступа может быть необходимо получить доступ к вещаемому контенту, чтобы иметь возможность конкурировать на уровне розничной торговли.

⁵⁶ Как объясняется в материалах Armstrong and Wright (2005, стр. 22), *"[е]сли субъекты, действующие на одной из сторон рынка, используют несколько платформ для осуществления своей деятельности, то платформы могут предложить им заключить эксклюзивные договоры, чтобы воспрепятствовать использованию ими разных платформ и таким образом заработать на повышенном спросе со стороны субъектов, действующих на другой стороне рынка. Предложить такие договоры может быть "недорого", так как, привязывая к себе одну сторону рынка (например, продавцов), платформа привлекает и противоположную сторону (покупателей), что укрепляет продавцов в их решении заключить эксклюзивный договор"*. В данном отчете не приведена полная характеристика всех проблем, возникающих в условиях двухстороннего рынка или точнее при наличии множества платформ, однако, такую информацию можно найти в материалах Evans and Schmalensee (2007).

⁵⁷ См. ERG (2009a), стр. 6.

⁵⁸ В исследовании ERG далее отмечается, что *"согласно мнению НРО [стран – членов Европейского Союза], наибольшая вероятность возникновения сомнений относительно возможности дублирования пакетов услуг существует в контексте услуг телевидения и доступа к контенту, предназначенному для таких услуг. В связи с этим, большая часть из тех немногих мер, о принятии которых сообщали НРО, сосредоточена на услугах телевидения. При этом некоторые НРО заявляли о возможности введения многоадресной передачи данных на соответствующем Рынке 5 "Оптовый широкополосный доступ". Несмотря на то, что возможность дублирования доступа к контенту считается весьма сомнительной, многие НРО заявляют, что они не могут ничего сделать, так как контент не относится к их компетенции"* (см. ERG 2009a, стр. 30).

Рисунок 5: Орган, отвечающий за регулирование в сфере вещания и вещаемого контента, 2011 г.



Источник: База данных МСЭ по регулированию в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

Безусловно, что подобные проблемы могут возникать и в отношении других услуг. На развивающихся рынках мобильные платежные приложения и другие благоприятные для предпринимательской деятельности услуги могут иметь статус обязательного контента и, таким образом, могут быть объектом регулирования со стороны НРО.

Кроме того, как отмечалось выше, степень интеграции пакетных предложений может создавать трудности для клиентов при сравнении цен на услуги и характеристик. Это может создавать препятствия для перехода к использованию альтернативных услуг или к альтернативным поставщикам, что позволяет операторам оказывать влияние на рынок даже в случае, когда, на первый взгляд, возможность дублирования комплексных услуг существует.

С точки зрения регулирования, самой большой проблемой, связанной с предоставлением комплексных услуг и эксклюзивными вертикальными договорами, является то, что это может иметь как значительное положительное воздействие, так и отрицательное воздействие на конкуренцию. Так, предоставление комплексных услуг может позволить поставщику снижать свои расходы путем экономии за счет масштаба совместно со своими клиентами. Кроме того, предоставление комплексных услуг может позволить снизить операционные расходы, ввести единый расчетный документ, удовлетворив таким образом предпочтения клиентов, избежать двойной маргинализации и позволить компаниям участвовать в ценовой дискриминации, дающей возможность увеличить объем выпуска продукции, а также в расширении доступа к услугам (см. Вставку 11). В то же время, предоставление комплексных услуг может ограничить конкурентное давление на определенную компанию со стороны других компаний, а также смягчить, исказить или ограничить конкуренцию.

Вставка 11: Предоставление комплексных услуг как ценовая дискриминация – характерный пример

Рассмотрим пример с тремя равными по количеству группами клиентов (А, В и С), которые отличаются по степени готовности платить за услуги широкополосной связи и телевидения. В таблице, приведенной ниже, показан максимальный уровень готовности каждой группы клиентов платить за услуги широкополосной связи и телевидения. Готовность платить за пакет услуг выражается суммой индивидуально рассчитанной стоимости различных услуг.

	А	В	С
Широкополосная связь	4	5	2
Телевидение	4	8	12
Пакет услуг	8	13	14

Если допустить, что маргинальные затраты равны нулю, то цена, приносящая максимальную прибыль при предоставлении услуг широкополосной связи, будет равна 4, и услуги будут предоставляться только клиентам групп А и В. Цена, приносящая максимальную прибыль при предоставлении услуг телевидения, будет равна 8, при этом доступ будет предоставляться только клиентам групп В и С. Цена, приносящая максимальную прибыль при предоставлении комплексных услуг, также будет равна 8, и все группы клиентов получают доступ к услугам широкополосной связи и телевидения. В результате, увеличится как прибыль, так и дополнительная выгода для потребителя.

Причиной этого является то, что предоставление комплексных услуг является эффективной формой ценовой дискриминации. Клиенты группы А получают телевизионные услуги за дополнительную плату, равную 4, которая соответствует их уровню готовности платить за услуги. Клиенты групп В и С будут успешно получать услуги широкополосной связи "бесплатно" в сравнении с отдельной ценой, которую им пришлось бы уплатить, независимо от обстоятельств, за телевидение. Цена комплексных услуг позволяет оператору эффективно снизить плату за предоставление телевизионных услуг для клиентов группы А, не уменьшая при этом цену, которую уплачивают другие клиенты, а также снизить стоимость услуг широкополосной связи для клиентов группы С. В результате, большее число клиентов получают доступ к услугам, а дополнительная выгода для потребителя увеличивается.

Источник: Автор.

Только в определенном контексте можно установить, оказывает ли, например, суммарное положительное или отрицательное влияние конкретная стратегия предоставления комплексных услуг. Жестких или быстродействующих правил, которые бы позволяли отделить "хорошие" методы от "плохих", не существует. Трудно выработать четкие правила, которые можно было бы одинаково применять в виде регуляторных обязательств, например, с целью наложения обязательств по доступу на оператора, имеющего значительное влияние на рынке.

Вопрос о том, какие меры традиционно применяются в отношении операторов, имеющих значительное влияние на рынке, и как их можно было бы изменить с учетом применения в сфере конвергированных широкополосных сетей, рассматривается в следующем разделе.

5 Регулирование в мире конвергированной широкополосной связи

Из всего вышесказанного следует, что конвергенция предполагает смещение границ рынка и необходимость учета различных факторов при оценке влияния на рынке. Данные сложности вкуче с необходимостью предоставления надлежащих стимулов для инвестирования в модернизацию существующей сетевой инфраструктуры или в строительство новых сетей приводят к возникновению значительных проблем у регуляторных органов.

Поскольку влияние на рынке может осуществляться относительно услуг, которые традиционно не являлись объектом регулирования в секторе ИКТ, и поскольку поведение, которое потенциально может вызывать беспокойство, сложнее определить с высокой точностью, все более и более будет усложняться процесс определения потенциальных мест возникновения проблем по принципу *ex-ante*. Вместо расширения сферы регулирования с целью охватить все формы поведения, которые предположительно могут нанести ущерб конкуренции или потребителям, выбор может быть сделан в пользу усиления роли применения положений антимонопольного законодательства по принципу *ex-post*.

В данном разделе рассматриваются новые роли, которые предстоит играть НРО и национальным антимонопольным органам в контексте регулирования деятельности операторов, имеющих значительное влияние на рынке, с целью предоставления ряда руководящих указаний для практикующих специалистов.

5.1 Традиционное регулирование деятельности операторов, имеющих значительное влияние на рынке

Сфера компетенции НРО

Сфера компетенции регуляторных органов в секторе ИКТ, как правило, весьма ограничена, чтобы под действие регуляторной политики попадали лишь те продукты и услуги, которые не предоставляются на конкурентной основе.

Среди всего прочего, НРО должны:

- регулировать уровень цен на розничном уровне там, где конкуренция является слабой или конкурентная среда только начинает развиваться;
- иметь мандатный доступ к инфраструктуре провайдеров со значительным влиянием на рынке;
- регулировать оптовые цены и, при необходимости, условия предоставления доступа (например, в форме Стандартного предложения о присоединении, которое включает определенные обязательства относительно сроков выполнения заказа, устранения неисправностей и т. д.), а также, если потребуется, накладывать обязательства на поставщиков со значительным влиянием на рынке для содействия выполнению вышеуказанной задачи (например, обязательства по ведению отдельного учета и по учету затрат); а также
- обеспечивать выполнение положений, направленных на обеспечение функциональной совместимости, если этого потребуют новые участники рынка или конкуренты⁵⁹.

Во Вставке 12 ниже содержится обобщенная информация о существующем мандате регуляторных органов в секторе ИКТ, а также описание наиболее распространенных обязательств, принятых во всем мире.

⁵⁹ Говоря в общем, к компетенции регуляторных органов также относится выделение спектра, обеспечение соблюдения положений, гарантирующих доступность универсальных услуг, определенных надлежащим образом, для всех потребителей на условиях, установленных с учетом соответствующих целей, предусмотренных в рамках базовой политики, а также защита уязвимых потребителей (а также потребителей в целом).

Вставка 12: Сфера компетенции регуляторных органов в секторе ИКТ, на основе данных за 2011 г.



Из результатов исследования следует, что там, где регуляторные органы установили существование значительного влияния или доминирующего положения на рынке, вводится широкий спектр обязательств по принципу *ex-ante*, в частности: обязательства по доступу, обеспечению прозрачности, неприменению дискриминационных действий, обеспечению присоединения, ведению регуляторного учета, ведению отдельного учета, а также по ценовой политике. Как правило, большинство регуляторных органов накладывают некоторые (если не все) из этих обязательств на операторов, которые считаются имеющими доминирующее положение или значительное влияние на рынке. Какой-либо очевидной модели того, какие обязательства накладываются в различных регионах в исключительных случаях или какие комбинации обязательств являются предпочтительными, не существует, однако, в некоторых странах предпочли сделать выбор в пользу введения только одного или двух обязательств или же определили "другие" обязательства *ex-ante*. Описание некоторых из этих нетипичных случаев приводится ниже.

Африка и арабские государства – Наиболее распространенные обязательства касаются обеспечения прозрачности, неприменения дискриминационных действий, обеспечения присоединения и доступа, а также ведения отдельного учета.

Азиатско-Тихоокеанский регион – В то время как большинство стран сообщили о введении нескольких обязательств, Фиджи заявили лишь о введении обязательства по обеспечению прозрачности в качестве наиболее распространенной регуляторной меры по принципу *ex-ante*, Монголия ввела только обязательства по неприменению дискриминационных действий, а Малайзия подчеркнула, что наиболее распространенными в стране являются обязательства по обеспечению прозрачности, присоединения и доступа.

СНГ и Европа – Большинство стран применяют широкий спектр мер, однако, Франция сообщила лишь о введении обязательств по обеспечению прозрачности. Латвия отметила, что дополнительно к обязательствам по обеспечению прозрачности, неприменению дискриминационных действий, обеспечению присоединения и доступа, а также ведению регуляторного учета и отдельного учета, она может обязать участников со значительным влиянием на рынке предоставлять минимальное количество выделенных линий.

Южная и Северная Америка – Сальвадор применяет лишь обязательства по обеспечению прозрачности, а Ямайка сообщила лишь о введении обязательств по неприменению дискриминационных действий, а также по обеспечению присоединения и доступа. Парагвай сообщил о введении некоторых других видов мер, таких как специальные правила обеспечения присоединения, в том числе правила совместного размещения и локального транзита, а также установление максимально и минимально допустимых тарифов.

Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, www.itu.int/icteye.

Как правило, ожидается, что НРО должны осуществлять периодический пересмотр своей сферы регулирования, отменяя регуляторные меры в отношении тех продуктов или услуг, в сегменте которых сформировалась достаточно жесткая конкурентная среда и, как ожидается, антимонопольное законодательство сможет обеспечить защиту интересов потребителей и лиц, заинтересованных в получении доступа. На практике, это означает акцентирование большего внимания на традиционных услугах электросвязи (услуги по передаче данных и голоса), в сегменте которых НРО традиционно вводили ряд регуляторных обязательств по принципу *ex-ante* для операторов, имеющих значительное влияние на рынке⁶⁰. Такие обязательства зачастую были ориентированы на оптовые рынки: *"(м)еры регуляторного контроля относительно розничных услуг должны вводиться только в случаях, когда национальный регуляторный орган считает, что соответствующие оптовые меры или меры относительно выбора оператора, в том числе предварительного выбора, не достигнут цели обеспечения эффективной конкуренции и защиты интересов общества"* (Европейская комиссия 2007а).

Оптовое регулирование открывает для конкуренции широкий спектр услуг и предполагает получение больших выгод от дифференциации продукции и внедрения инновационных решений в ответ на меняющиеся предпочтения и потребности потребителя. Это естественные результаты наличия конкуренции, которые будет весьма трудно продублировать путем регуляторного вмешательства, которое по самой своей природе является очень специфичным и директивным. Регулируемый доступ позволяет сформировать границы конкуренции на розничном уровне разнообразными способами, например, путем внедрения инновационных решений в обслуживании потребителей или путем реализации альтернативных и оригинальных инициатив в сфере ценовой политики, что дает конечным пользователям гораздо больше выгоды, чем любая мера жесткого контроля на розничном уровне. Это особенно важно в контексте рынков широкополосной связи, где существует гораздо больше возможностей для дифференциации услуг, чем, например, в сегменте голосовой телефонии "без наворотов" (см. материалы МСЭ, 2012с).

Подобным образом, обязательства по обеспечению присоединения вместе с регулируемыми тарифами на присоединение делают возможным построение альтернативной инфраструктуры там, где экономия за счет масштаба и ассортимента потенциально слабее, например, поскольку существующая пропускная способность является недостаточной для удовлетворения растущего спроса (как и было, например, в случае с междугородной связью).

Взаимосвязь между регуляторной и антимонопольной политикой

Большинство типов поведения, которые подлежат регулированию по принципу *ex-ante* (например, дискриминационное ценообразование, отказ в поставке, установление чрезмерно высоких цен), также находятся в сфере применения антимонопольного законодательства, в основном, в тех

⁶⁰ Например, Европейская комиссия определила ряд рынков, подлежащих регулированию по принципу *ex-ante* на основании соответствия сразу трем критериям: *"(а) наличие существенных, постоянных барьеров в отношении выхода на рынок. Это могут быть барьеры структурного, юридического или регуляторного характера; (b) наличие структуры рынка, не имеющей тенденции к созданию эффективной конкурентной среды в течение определенного периода времени. Применение данного критерия предусматривает анализ состояния конкуренции на фоне существования барьеров в отношении выхода на рынок; (с) недостаточность применения положений лишь антимонопольного законодательства для надлежащего решения проблем, возникших на рынке"*. (См. материалы Европейской комиссии 2007а). За прошедшее время данный тест приняли на вооружение многие страны, не являющиеся членами Европейского Союза, в т.ч. Молдова, Оман, Саудовская Аравия, а также Объединенные Арабские Эмираты (см. материалы МСЭ 2012с).

положениях, которые направлены на предотвращение злоупотреблений в результате доминирующего положения⁶¹.

Действительно, есть много случаев, когда положения антимонопольного законодательства применялись при решении вопросов, касающихся установления платы за доступ. Например, в ноябре 2011 года орган Китая, ответственный за антиконкурентное поведение, связанное с ценообразованием (Национальная комиссия по развитию и реформам Китая), подтвердил проведение в соответствии с антимонопольным законодательством расследования относительно деятельности компаний China Telecom и China Unicom (общая доля которых на рынке широкополосного доступа Китая превышает две трети) по подозрению в злоупотреблении доминирующим положением на данном рынке. В рамках данного расследования вышеуказанной комиссией было установлено, что *"две компании взимали с конкурирующих операторов широкополосного доступа более высокую плату за широкополосный доступ, а цены для неконкурирующих компаний были ниже. Национальная комиссия по развитию и реформам Китая официально признала, что данное поведение является проявлением неправомерной ценовой дискриминации. ... Компании преднамеренно выделили недостаточный объем полосы пропускания ... для услуг по обеспечению присоединения, предлагаемых конкурентам, что в результате вылилось в более низкую скорость по присоединению и, в конечном счете, привело к значительно низкой скорости интернета для конечных пользователей во многих частях Китая"*⁶².

Конечно же, такие вопросы находятся в центре внимания регуляторной политики и решаются путем введения обязательств по предоставлению доступа по регулируемым ценам и на недискриминационной основе. Однако дискриминационное поведение иногда может быть очень скрытым и фокусироваться на вторичных услугах, а не на базовых ценах. Например, время обработки заказа или время, необходимое для устранения сообщаемых неполадок, в принципе, может существенно отличаться в рамках собственных операций интегрированного оператора, направленных на пользователя, и операций третьих лиц, заинтересованных в получении доступа. Составить исчерпывающий перечень условий, которые должна соблюдать компания, подлежащая регулированию, невозможно, и может возникать необходимость в проведении расследований по принципу *ex-post* относительно предполагаемого дискриминационного поведения.

Аналогично этому, даже если меры регуляторного контроля по принципу *ex-ante* имеют место быть, и на компании возлагаются обязательства по предоставлению доступа на условиях, установленных регулятором, компании могут прибегнуть к применению "политики вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности", что приведет к ограничению, уменьшению или отсутствию конкуренции на рынках, направленных на пользователя. Вышеуказанное уменьшение маржи происходит тогда, когда компания, поставляющая оптовые продукты третьим сторонам, с которыми она конкурирует на розничном рынке, устанавливает розничные цены на уровне, который, учитывая установленную оптовую цену, позволяет конкурентам, которым нужен оптовый

⁶¹ В то же время, в отличие от отраслевого регулирования, обеспечение соблюдения положений антимонопольного законодательства происходит по результатам расследования определенного дела, начатого на основании жалобы или инициированного по инициативе национального антимонопольного органа в рамках проводимого им расследования. Несмотря на то, что угроза наложения штрафных санкций национальным антимонопольным органом послужит сдерживающим фактором, меры, которые такой орган может применить в ответ на ненадлежащее поведение на рынке, по характеру будут *ex-post*, а не *ex-ante*.

⁶² <http://competition.practicallaw.com/6-517-0485?q=broadband+price+discrimination>.

продукт для конкурирования на рынке, направленном на пользователя, делать лишь незначительную наценку⁶³. Такая политика не является проявлением дискриминации, поскольку такая же оптовая цена теоретически может устанавливаться для собственных нисходящих операций в рамках вертикально интегрированной компании, что может потенциально привести к убыткам по нисходящим операциям. Плата за доступ является прямыми затратами с точки зрения конкурента – третьего лица и лишь формальной трансфертной платой с точки зрения вертикально интегрированной компании, имеющей значительное влияние на рынке, поэтому лица, заинтересованные в получении доступа, понесут реальные, а не номинальные убытки. Это может говорить об установлении регулируемой платы не на надлежащем уровне, равно как и об антиконкурентном поведении на розничном рынке. Действительно важное значение имеют конкретные обстоятельства рыночной ситуации, принятые соответствующие стандарты ценообразования, а также уровень концентрации продукции, который влияет на решение относительно выхода на рынок и на выбор бизнес-модели⁶⁴.

5.2 Влияние конвергенции на регулирование

Влияние конвергенции на регуляторную политику наблюдается в нескольких направлениях.

- Динамичная природа сектора и необходимость в удовлетворении быстрорастущего спроса на средства широкополосной связи делают критически важным вопрос выбора соответствующих инвестиционных стимулов.
- Поскольку услуги являются ключевой движущей силой спроса и взаимозаменяемости в мире конвергированной широкополосной связи, могут возникнуть вопросы не только относительно доступа к традиционным сетям связи, но также относительно доступа к услугам, которые традиционно находятся вне сферы регулирования в области ИКТ.
- Тот факт, что в основе сетей широкополосной связи лежит использование различных платформ, предполагает потенциальную необходимость оценки гораздо большего количества коммерческих стратегий, а также растущую значимость оценки обстоятельств в каждом конкретном случае.

Более подробная информация по вышеуказанным вопросам приведена ниже.

⁶³ См. ОЭСР (2009, стр. 1): *"Политика вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности применяется тогда, когда между ценой продажи интегрированным оператором основных материалов, используемых в работе, конкуренту и ценой, по которой последний продает свою продукцию или услуги своим пользователям, существует узкая маржа, не позволяющая конкуренту продолжать осуществление своей деятельности или эффективно конкурировать на рынке"*. Политика вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности и проводимые при этом тесты подробно рассматривались в последнем выпуске из серии публикаций МСЭ, посвященных широкополосной связи (см. материалы МСЭ 2012с, Вставка 10).

⁶⁴ Подход, применяемый в случае реализации политики вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности, отличается в зависимости от страны и региона. В некоторых странах установление факта применения такой политики автоматически рассматривается как злоупотребление доминирующим положением, в то время как в других странах такое поведение на рынке может считаться злоупотреблением исключительно при условии соответствия некоторым другим критериям. Так, в Европе и Новой Зеландии уменьшение маржи обычно считается прямо или косвенно связанным со злоупотреблением доминирующим положением, а в Соединенных Штатах Америки, напротив, такая политика считается нормальной при условии, что компания, применяющая ее, не имеет обязательств по предоставлению оптовых услуг альтернативным операторам или что такая политика не является антиконкурентной. Дополнительные примеры применения такой политики можно найти в Приложении 2 к Комплекту материалов по регулированию в области ИКТ, "Методы сравнительного анализа злоупотребления доминирующим положением и политики вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности" ("Comparative Approaches to Price Squeezes and Abuse of Dominance") (доступно по адресу: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNotes.html#3096>).

В процессе регулирования необходимо учитывать роль инвестиционного стимулирования

Удовлетворение растущего спроса на широкополосную связь, вероятно, будет требовать существенных инвестиций в сетевую инфраструктуру. Расширение круга потребителей широкополосных услуг за счет тех лиц, у которых на сегодняшний день отсутствует или имеется ограниченный доступ к подключению, а также поддержка развития новых услуг, являются не менее важными направлениями, так как усовершенствованный широкополосный доступ имеет значительный положительный побочный эффект, с чем, по-видимому, все согласны. Был проведен ряд эмпирических исследований с целью установить связь между уровнем проникновения широкополосной связи и ВВП, а также между уровнем проникновения широкополосной связи и уровнем занятости. При этом акцент делался на изучении влияния услуг, обеспечивающих повышенную скорость передачи данных⁶⁵. Данные исследования демонстрируют преимущества более высокой скорости при широкополосной связи и при строительстве сверхскоростных сетей. Например, недавнее исследование, проведенное Ericsson, Arthur D. Little и Техническим университетом Чалмерса, показало, что увеличение скорости широкополосной связи в стране в два раза может привести к росту ВВП на 0,3%⁶⁶. По оценкам Katz et al. (2009), достижение целей Национальной стратегии Германии по развитию широкополосной связи может привести к созданию более полумиллиона новых рабочих мест только лишь в рамках самого строительства и почти столько же новых рабочих мест в результате дополнительного роста и внедрения инновационных услуг после завершения строительства. В целом, эффект, который могут произвести значительные инвестиции в сверхскоростные широкополосные сети, можно сравнить с увеличением ВВП на 0,6% в год в течение десяти лет – с 2010 по 2020 годы.

Согласно данным МСЭ (2012), подобный эффект наблюдается и в других регионах планеты. Так, по оценкам, в Латинской Америке рост проникновения широкополосной связи на один процентный пункт привел к дополнительному росту ВВП на 0,016%, что дало прирост в размере 6,7 и 14,3 млрд. долл. США в период между 2007 и 2009 годами. Аналогично, в арабских государствах увеличение уровня проникновения широкополосной связи на десять процентов, по оценкам, приводит к росту ВВП на душу населения в среднем на 0,18 и 0,21 процентных пункта. Иными словами, развитие широкополосной связи способствовало росту ВВП на душу населения в течение 6 лет до 2010 года, например, в среднем на 0,7 процента в ОАЭ и на 0,92 процента в Иордании. В Индии увеличение уровня проникновения широкополосной связи на один процентный пункт, по оценкам, привело к увеличению уровня занятости на 0,028 процентных пункта, а увеличение уровня проникновения на десять процентов, по оценкам, привело к увеличению ВВП Индии на региональном уровне на 0,313 процентных пункта.

Конечно же, регуляторные и директивные органы всегда задавались вопросом установления надлежащих стимулов для привлечения инвестирования в инфраструктуру. Однако, учитывая необходимость инвестирования значительных средств в модернизацию существующих сетей или

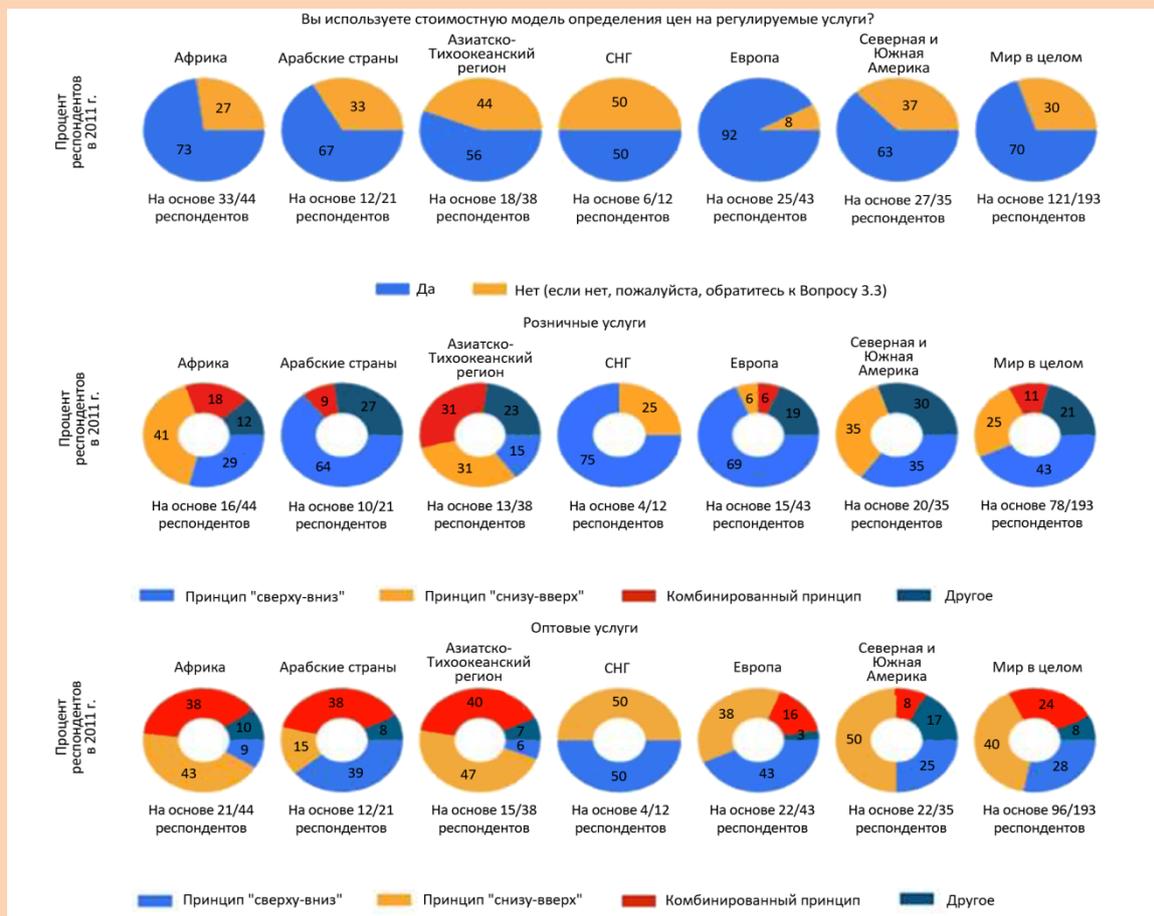
⁶⁵ Так, Черных и др. (Czernich et al.) (2011) занимались изучением влияния инфраструктуры широкополосной связи на рост экономики. Коутроумпис (Koutroumpis) (2009) считал, что на территории 15 стран – членов ЕС в период с 2002 по 2007 годы показатель влияния широкополосной связи на ВВП составил 0,63%, обеспечив общий прирост на уровне 16,9% за вышеуказанный период. Для получения обзорной информации об исследованиях по изучению влияния широкополосной связи на экономические процессы, см. материалы МСЭ (2012d).

⁶⁶ Данные основаны на результатах эконометрического анализа, проведенного экспертами из 33 стран – членов ОЭСР в 2008-2012 годах с использованием общедоступных данных. Положительное воздействие увеличения скорости широкополосной связи на экономику разделено на три основные группы. При этом результатом прямого и косвенного эффектов является создание краткосрочных и среднесрочных стимулов, а результатом "побочного" эффекта является создание долгосрочных стимулов. К прямым эффектам следует отнести создание рабочих мест за счет выполнения гражданских работ, строительства объектов и использования оборудования, необходимого для создания новой инфраструктуры. Среди косвенных эффектов можно назвать возможность широкомасштабного развертывания благодаря увеличению показателей производительности за счет обеспечения доступности высокоскоростной широкополосной связи. К побочным эффектам относится появление новых способов ведения бизнеса благодаря увеличению скорости связи, в т.ч. появление новых онлайн-услуг. См. "Need For Speed – a new study confirms the positive effects of an increased broadband speed on GDP", сентябрь 2011 г., доступно по адресу: http://www.ericsson.com/networkedsociety/media/hosting/Need_for_speed.pdf.

построение новых, роль выбора соответствующих инвестиционных стимулов увеличивается. Вопрос установления надлежащих стимулов для привлечения инвестиций со стороны операторов далеко непростой, особенно когда речь идет о том, что новые сети доступа могут подлежать регулированию, основанному на анализе затрат.

При установлении регулируемых тарифов НРО, как правило, применяют затратные модели, используя комплекс подходов, как это показано на Рисунке 6.

Рисунок 6: Применение затратной модели при установлении регулируемых тарифов, 2011 г.



Источник: Всемирная база данных МСЭ по вопросам тарифной политики в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

К сожалению, стандартные затратные меры, предусмотренные вышеуказанными затратными моделями, часто не учитывают все риски, связанные с инвестициями в инфраструктуру. Поэтому стандартные регуляторные подходы для установления платы за доступ на основе затрат могут не достичь цели – обеспечения достаточной окупаемости инвестиций. Такие инвестиции, как правило, являются безвозвратными. Кроме того, вопрос потенциального спроса остается открытым, что создает определенные сложности и приводит к потенциально большой стоимости альтернативных вариантов в случае промедления с инвестициями. Эта стоимость альтернативных вариантов, как правило, не учитывается при определении тарифов на основе затрат, как не учитывается и стоимость альтернативных вариантов для лиц, заинтересованных в получении доступа, которые могут воспользоваться услугами доступа с оплатой по факту предоставления без необходимости вложения ресурсов. Нижеприведенная вставка показывает, что долгосрочное перспективное моделирование методом приростных затрат (стандартная концепция определения затрат, используемая многими регуляторными органами) на основе средневзвешенной стоимости капитала оператора часто не может обеспечить надлежащие инвестиционные стимулы.

Вставка 13: Стандартный метод установления тарифов на основе затрат является недостаточным для привлечения инвестиций

Несмотря на то, что в общепринятой практике определения платы за доступ на основе затрат используется средневзвешенная стоимость капитала (WACC) конкретного оператора, она является недостаточной для привлечения инвестиций в условиях, когда последние являются безвозвратными, а их отдача – неопределенной.

Например, представьте сетевого оператора, который рассматривает возможность вложения значительных средств в модернизацию сети, что позволит предоставлять услуги широкополосной связи с более высокой скоростью передачи данных. При этом соответствующий регуляторный орган устанавливает плату за доступ с целью ограничить доход, получаемый такой компанией от предоставления регулируемого доступа, до уровня средневзвешенной стоимости капитала оператора. Несмотря на то, что компания, таким образом, не получает никакой экономической прибыли от успешно вложенных инвестиций, она игнорирует тот факт, что на момент инвестирования средств вопрос получения ею дохода остается открытым, допуская несколько вариантов развития событий, в том числе вариант, при котором сумма инвестиций в полном объеме вынужденно списывается, а также вариант, при котором сумма дохода при условии отсутствия регуляторных ограничений может оказаться гораздо выше суммы средневзвешенной стоимости капитала.

Инвестирование будет осуществлено исключительно при условии, что показатель чистой приведенной стоимости (ЧПС) будущего дохода, рассчитанный на основе средневзвешенной стоимости капитала оператора, является положительным (и возможно превышает минимально допустимый уровень рентабельности инвестиций в рамках определенного проекта, применение которого является обоснованным), а не отрицательным. В то же время, регуляторные ограничения дают асимметричный эффект, достигая цели не тогда, когда, например, желание потребителей платить за широкополосную связь с высокой скоростью передачи данных или спрос на услугу оказываются гораздо ниже ожиданий, а тогда, когда доход компании при иных обстоятельствах оказался бы выше средневзвешенной стоимости капитала.

Ограничение дохода, получаемого от успешно вложенных инвестиций, без учета риска неудачи предполагает, что ожидаемый доход в момент принятия решения об осуществлении инвестиций будет меньше, чем средневзвешенная стоимость капитала, а это в свою очередь приведет к отрицательному показателю чистой приведенной стоимости и к отказу от осуществления инвестиций.

Таким образом, чтобы инвестиции были успешными, им скорее необходимо приносить доход, который бы превышал средневзвешенную стоимость капитала, что может рассматриваться как получение экономической прибыли за счет чрезмерно высоких цен, а на самом деле является просто "вознаграждением" инвестора за то, что он взял на себя риск и инвестировал средства, которые могли оказаться полностью или частично списанными. Сумма превышения средневзвешенной стоимости капитала и, следовательно, очевидная сумма превышения прибыли должны увеличиваться по мере увеличения риска, что может привести к ситуации, при которой изначальное обязательство регулятора разрешить получение большего дохода может оказаться нежизнеспособным в связи с давлением общественности, направленным на обуздание того, что выглядит как спекуляция со стороны оператора, имеющего значительное влияние. Чтобы такой подход был эффективным, должны быть четко определены размер "вознаграждения", которое разрешено получить успешному инвестору, а также обязательства регуляторного органа защитить успешного инвестора от потери доходов от инвестированных средств в будущем. Если регуляторные органы не могут надлежащим образом взять на себя обязательство не ограничивать обещанный повышенный уровень дохода операторов (например, не раздумывая, снизив разрешенный уровень дохода в рамках регулярного пересмотра), то эффект, оказываемый на стимулирование инвестиций, будет ограниченным (см. материалы Levine & Rickman (2002) для анализа проблемы обязательств).

Подобная асимметрия существует между поставщиками доступа и третьими лицами, заинтересованными в получении доступа. В то время как первые вложили значительные средства, последние пользуются возможностями, предоставляемыми в рамках услуги "оплата по факту использования": они могут покупать услуги доступа по регулируемым тарифам, если спрос достаточно высок для того, чтобы позволить им получать прибыль, если же – нет, то они не берут на себя никаких обязательств по осуществлению каких-либо платежей или инвестиций. Иными словами, предоставление регулируемого доступа предусматривает потенциально очень ценную возможность получить услуги доступа (но не обязательство по выполнению таких действий), часто на бесплатной основе. Опять-таки, это препятствует привлечению инвестиций, если только поставщикам доступа не будет предоставлена возможность взимать повышенную плату за доступ с оплатой по факту использования или требовать от лиц, заинтересованных в получении доступа, предоставить долгосрочные обязательства.

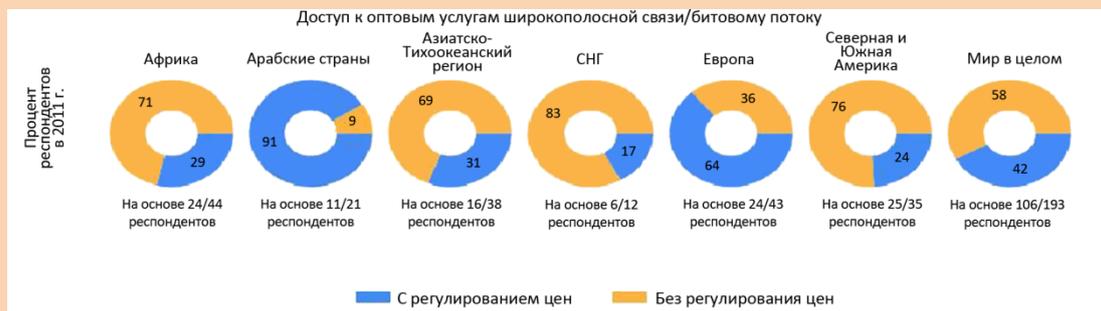
Источник: Автор.

Существует ряд способов, используя которые регуляторная политика может исправить искажение инвестиционных стимулов, вызванное применением стандартного затратного регулирования. Одним из способов стимулирования инвесторов являются регуляторные каникулы, вводимые на определенный период времени (а именно, обязательство не вводить обязательств по доступу и не устанавливать регулируемых тарифов). Еще одной возможностью является предоставление НРО полномочий устанавливать регулируемые тарифы с учетом надбавки за дополнительные риски (хотя, как отмечено во вставке выше, это может создать связанные с таким обязательством проблемы, если требуемый уровень надбавки является настолько высоким, что получаемая успешными инвесторами прибыль будет казаться чрезмерной для общественности). Разрешение операторам, деятельность которых подлежит регулированию, максимально применять более дифференцированный подход к ценообразованию, установление более высоких цен на краткосрочный доступ без каких-либо обязательств со стороны лиц, заинтересованных в получении доступа, а также установление более низких цен за доступ в случаях, когда такие лица берут на себя определенные обязательства и некоторую часть риска, связанного с инвестированием, может также иметь позитивное влияние (хотя такие схемы дифференцированного ценообразования могут создать предпосылки для антиконкурентной дискриминации, которую регуляторным органам будет сложно контролировать).

На этот счет существует следующая точка зрения, которая является весьма общей: быстрое распространение продуктов доступа непропорционально увеличивает риск отказа от инвестиций. Такой вывод можно сделать, исходя из существования определенной асимметрии в том смысле, что занижение цены на какой-либо продукт доступа приведет к уменьшению дохода от инвестиций, в то время как завышение цены на какой-либо продукт повлияет только на комбинацию услуг доступа, которыми будут пользоваться третьи лица. Например, в случаях с развязанной абонентской линией связи и доступом к битовому потоку высокая цена на развязанную линию не будет эффективной, если расценки на доступ к битовому потоку будут установлены на настолько низком уровне, что третья сторона скорее предпочтет последний вариант, а не развязанные линии, и наоборот. Продукт доступа с наименьшей регулируемой ценой эффективно максимально обеспечивает получение прибыли, ожидаемой поставщиком доступа.

В этом отношении заслуживает внимания тот факт, что не каждая страна стремится регулировать тарифы на оптовый доступ. На Рисунке 7 ниже показано, что в то время как большинство регуляторов в Европе и в арабских государствах устанавливают регулируемые тарифы на оптовый доступ к сети оператора, занимающего доминирующее положение на рынке, такая тенденция не характерна для Соединенных Штатов и некоторых стран Латинской Америки (например, Аргентина, Бразилия и Парагвай). Аналогично, страны СНГ стараются не вводить прямой контроль оптовых цен.

Рисунок 7: Регулирование цен оптового доступа к широкополосной связи/доступа к битовому потоку, 2011 г.



Источник: Всемирная база данных МСЭ по вопросам тарифной политики в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

Если рассматривать не только такие меры, как наложение обязательств по доступу и установление регулируемых тарифов, то помочь привлечь инвестиции в инфраструктуру также может введение правил, направленных на стимулирование разделения риска, например, путем предоставления надлежащих стимулов для совместного инвестирования. Кроме того, можно отменять регуляторный контроль, если есть основания полагать, что соинвесторы могут эффективно конкурировать на нижестоящих рынках. Такая конкуренция может возникнуть, когда соинвесторы волоконно-оптических сетей доступа получают контроль над отдельными волоконно-оптическими кабелями, порождая таким образом конкурирующие сети доступа.

Принимая во внимание тот факт, что предоставление услуг широкополосной сети осуществляется на основе применения различных платформ (как обсуждалось выше), стратегии совместного инвестирования могут охватывать не только потенциальных конкурентов, но также и поставщиков сопутствующих услуг. Например, введение правил, направленных на поощрение совместного инвестирования между сетевыми операторами и производителями контента, может стимулировать развертывание сетей "сверхскоростной" связи, так как это решит проблему координации, связанной с необходимостью внедрения услуг, которые способствовали бы ускорению развертывания инфраструктуры, а также с необходимостью внедрения инфраструктуры, которая способствовала бы развитию сферы услуг. Сетевые инвестиции со стороны поставщиков услуг ОТТ могут в более широком контексте помочь создать для потребителей среду с множеством услуг широкополосной связи, что стимулировало бы рост абонентской базы и способствовало бы дальнейшему развертыванию сетей.

В то же время, такие соглашения могут предусматривать применение некоего преференциального режима для определенных услуг или видов трафика в качестве платы за участие в инвестировании, что может поставить под сомнение существование принципов " сетевого нейтралитета". Это вряд ли станет непреодолимой преградой, если потребители будут заранее хорошо проинформированы относительно правил управления трафиком, которые будет применять поставщик их сети, и получат возможность отказаться от таких ограничений взамен на более высокий уровень платы за предоставление соединения. В любом случае, регуляторным органам будет необходимо очень основательно обдумать надлежащее определение и сферу действия требований, предусматриваемых принципами " сетевого нейтралитета", учитывая значимость услуг для внедрения широкополосной связи в конвергированной среде⁶⁷.

Все вышеуказанные варианты находятся на переднем плане дискуссий о необходимости поиска надлежащей регуляторной политики, которая способствовала бы развитию в Европе сетей доступа последующего поколения, а также являются объектом напряженного обсуждения и всестороннего

⁶⁷ Для получения подробной информации по данному вопросу см. материал для обсуждения, подготовленный ГСР-12, на тему "Net neutrality: A regulatory perspective", доступно по адресу: www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR12/documents.html.

исследования⁶⁸. Данная полемика носит изменчивый характер и вряд ли может привести к выработке каких-либо общепринятых рекомендаций или принципов. По крайней мере, можно с большой вероятностью утверждать, что в обозримом будущем будет наблюдаться потребность в анализе каждой отдельно взятой ситуации с учетом индивидуальных особенностей соответствующих рынков.

Услуги, традиционно не подпадающие под отраслевое регулирование, могут играть важную роль

С учетом растущей роли услуг, к которым может получить доступ пользователь широкополосной сети, и динамики развития сектора широкополосной связи, установление соответствующих рынков по принципу *ex-ante* и определение операторов, имеющих влияние на рынке, станет более сложной задачей. Влияние на рынке и вероятность злоупотребления им может быть вызвано контролем не над активами и услугами, которые традиционно были объектом отраслевого регулирования (в частности, регулирования в сфере деятельности сетей электросвязи и предоставления услуг, связанных с ними), а над "обязательным" контентом.

Телевизионные (или, возможно, в более общем значении – видео-) услуги определены как услуги, которые потенциально являются предметом обеспокоенности, естественно, в развитых странах. Услуги мобильных платежей или другие дополнительные услуги, которые способствуют ведению коммерческой деятельности, в том числе инструментальные средства, позволяющие улучшить условия получения информации о ценах в различных регионах, могут играть подобную роль в развивающихся странах. Таким образом, при определении рынка и значительного влияния на рынке, по-видимому, необходимо также учитывать услуги, которые на сегодняшний день находятся вне сферы внимания регуляторных органов в области ИКТ.

Примечательно, что в некоторых странах технологическая конвергенция уже привела к пересмотру полномочий ИКТ-регуляторов. До настоящего времени такой пересмотр осуществлялся в следующих трех направлениях:

- первое – в дополнение к более традиционным функциям, некоторым НРО на сегодняшний день предоставлены полномочия по управлению процессом вещания и контентом (см. Вставку 14, ниже), а также/или интернет-контентом – сферы, которые ранее не подлежали регулированию или относились к полномочиям министерств или ведомств центрального правительства⁶⁹;
- второе – некоторые страны пошли по пути формирования межотраслевых ведомств, которые регулируют более широкий спектр услуг, чем просто электросвязь. Некоторые ведомства стали регулировать множество секторов. Так, Датскому управлению бизнеса, учрежденному в январе 2012 года, были не только переданы специфические функции Агентства по информационным технологиям и электросвязи (NITA), но также функции регулирования экономической деятельности во всех отраслях Дании⁷⁰; а также
- третье – некоторые страны пошли по пути обратной передачи функций соответствующим отраслевым министерствам. Например, в Эфиопии и Казахстане независимые отраслевые регуляторы были упразднены в 2010 году (МСЭ, 2012а).

⁶⁸ См. , например, WIK Consult (2011), Plum Consulting (2011), Charles River Associates (2012).

⁶⁹ "За прошедшие пять лет увеличилось число регуляторных органов в области электросвязи/ИКТ, сфера компетенции которых была расширена за счет добавления информационных технологий и радиовещания. В течение последнего времени в сферу компетенции регуляторных органов были включены электронный контент, кибербезопасность, защита данных, вопросы соблюдения конфиденциальности, а также вопросы защиты окружающей среды"; см. Материалы МСЭ (2012), стр. 12.

⁷⁰ См. www.dcca.dk/sw63084.asp.

Вставка 14: Вещание (передача теле- и радиопередач) и контент вещания в компетенции одного конвергированного регуляторного органа

Принимая во внимание растущую значимость пакетных предложений, включая традиционные услуги электросвязи, а также услуги вещания передач, такие как телевидение, на сегодняшний день некоторые страны уже создали конвергированные регуляторные органы, которые отвечают как за традиционный сектор ИКТ, так и за передачу и контент вещания.

Например, в Гонконге 1 апреля 2012 года Управление электросвязи Китая (OFTA) было заменено на Управление коммуникаций (OFCA), которое объединило в себе функции Управления электросвязи и Отдела вещания Управления по выдаче лицензий в области телевидения и развлечений (TELA).

В Таиланде, согласно Закону об организации деятельности НРО от 2010 года, была учреждена Национальная комиссия по вещанию и электросвязи (NBTC) как единый конвергированный регуляторный орган в области электросвязи и вещания. Новый закон устанавливает требование, согласно которому NBTC разрабатывает пятилетний генеральный план развития вещания, который должен содержать руководящие принципы ведения бизнеса в сфере вещания, а также руководящие принципы политики в сфере использования спектра. Кроме того, как преемник предыдущего органа по регулированию электросвязи (Национальной комиссии по электросвязи), NBTC несет ответственность за регулирование деятельности в области электросвязи. Конвергированный регуляторный орган имеет общие полномочия и несет солидарную ответственность за внедрение политики и регуляторных мер, направленных на стимулирование формирования независимой и справедливой конкурентной среды в рамках обоих секторов, при этом уделяя надлежащее внимание общественным интересам.

Аналогично, в дополнение к роли регулятора в сфере интернета и электросвязи, Австралийское управление по связи и СМИ (ACMA) отвечает за регулирование вещательной деятельности посредством распределения радиоспектра, используемого для предоставления теле- и радиослужб, а также за выдачу лицензий и регулирование контента радио- и телевещания.

Существуют и другие страны с конвергированными регуляторными органами, которые несут ответственность как за вещание, так и контент в дополнение к традиционным сферам регулирования в области ИКТ. К таким странам среди прочего относятся: Австрия, Багамские Острова, Канада, Чили, Грузия, Гвинея, Республика Корея, Монголия, Панама, Словения и Швейцария.

Источники: <http://www.ofca.gov.hk/index.html>; <http://www.nbtc.go.th/wps/portal/NTC/eng>; Thaveechaiyagarn; http://www.acma.gov.au/WEB/LANDING/pc=BROADCASTING_MAIN; Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

Во Вставке 15 содержится обзорная информация об изменениях в сфере действия регуляторных органов, которая основана на результатах исследований, проведенных МСЭ. Согласно этой информации, все большее количество стран расширяет полномочия НРО, вменяя в их обязанности не только такие традиционные функции, как лицензирование, регулирование тарифов на присоединение и цен, но также и регулирование деятельности в области интернет-контента.

Вставка 15: Расширение полномочий регуляторных органов, 2011 г.

Несмотря на то, что регуляторные органы, как правило, отвечают за выполнение таких функций, как регулирование цен и тарифов на присоединение, в некоторых странах им в обязанность также вменяют мониторинг интернет-контента. В диаграмме ниже приведена краткая обзорная информация, после чего следует более детальное описание.



Африка – Среди стран, от которых поступили ответы, регуляторные органы четырех стран, включая Демократическую Республику Конго, Маврикий, Нигерию и Замбию, отвечают за мониторинг интернет-контента. В восьми странах (29% респондентов) интернет-контент не является объектом регулирования (остальная часть респондентов указала, что мониторинг интернет-контента осуществляется исключительно отраслевым министерством или другим министерством/правительственным органом).

Арабские государства – Среди 14 стран, предоставивших свои ответы, регуляторные органы четырех стран, включая Коморы, Ирак, Мавританию (вместе с отраслевым министерством) и Оман (вместе с другим министерством/правительственным органом) отвечают за мониторинг интернет-контента. В одной из стран, Иордании, интернет-контент не является объектом регулирования, а остальная часть респондентов указала, что мониторинг интернет-контента осуществляется исключительно отраслевым министерством, другим министерством или правительственным органом, или оператором(ами)*.

Азиатско-Тихоокеанский регион – Среди стран, предоставивших свои ответы, регуляторные органы таких стран, как Австралия, Республика Корея, Малайзия, Монголия, Шри-Ланка, Вануату, а также других стран, отвечают за мониторинг интернет-контента. Интернет-контент не является объектом регулирования на территории Микронезии и Соломоновых Островов, в то время как остальная часть респондентов указала, что мониторинг интернет-контента осуществляется исключительно отраслевым министерством или другим министерством/правительственным органом.

СНГ – Ни в одной из четырех стран, предоставивших свои ответы, регуляторные органы не отвечают за мониторинг интернет-контента, хотя в данном регионе функционирует 7 отдельных регуляторных органа в области электросвязи/ИКТ. В двух странах (Азербайджан и Молдова) интернет-контент не является объектом регулирования, а остальная часть респондентов указала, что данный мониторинг осуществляется исключительно отраслевым министерством или другим министерством/правительственным органом.

Европа – Среди 35 стран, предоставивших свои ответы, регуляторные органы пяти стран (14% респондентов), включая Финляндию, Венгрию, Румынию (вместе с отраслевым министерством), Сербию и Турцию, отвечают за мониторинг интернет-контента. В 18 странах (51% респондентов) интернет-контент не является объектом регулирования, а остальная часть респондентов указала, что данный мониторинг осуществляется исключительно отраслевым министерством или другим министерством/правительственным органом.

Северная и Южная Америка – Среди 27 стран, предоставивших свои ответы, регуляторный орган только одной страны (Панама) отвечает за мониторинг интернет-контента. 78% респондентов указали, что интернет-контент не является объектом регулирования в их странах, а остальная часть респондентов указала, что данный мониторинг осуществляется исключительно отраслевым министерством, другим министерством или правительственным органом, или оператором(ами).

Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

* В данном случае, условия договоров о присоединении полностью обусловлены результатами коммерческих переговоров между операторами без вмешательства со стороны регуляторного органа.

Однако простое расширение сферы регулирования путем расширения юрисдикции НРО и введения регулирования для услуг, которые на сегодняшний день не являются объектом такого регулирования, не обязательно является наилучшим решением. Поскольку многие из стратегий, которые могут быть применены операторами в конвергированной среде, могут давать как положительный, так и отрицательный, антиконкурентный эффект (а иногда и оба сразу) в зависимости от обстоятельств той или иной ситуации, их не так просто адаптировать к относительно негибким мерам регулирования *ex-ante*. Регуляторная политика наиболее эффективна в среде, в которой достаточно просто установить правила, дающие в широком понимании нужный результат почти во всех случаях. К сожалению, это не работает в случаях, когда задействованы множество услуг и комплексные коммерческие стратегии, о чем говорится далее.

Может возникнуть необходимость борьбы с более сложной формой поведения и неоднозначными последствиями

Эксклюзивные договоренности между сетевыми операторами и поставщиками услуг, ограничивающие доступность обязательного контента до определенных сетей, могут привести к сильному сужению рынков и появлению игроков с определенным уровнем влияния на рынке, и поэтому может показаться, что необходимость регулирования таких договоренностей очевидна. Тем не менее, такие договоренности могут оказаться наиболее эффективным способом решения проблем координации, которые, если их не решить, могут препятствовать развертыванию модернизированных сетей и оптимизации услуг. Таким образом, они могут давать значительный положительный эффект. Иными словами, *"необходимо проанализировать, может ли положительный эффект, получаемый от эксклюзивных договоренностей, например, помощь в создании платформы, которая в противоположном случае не существовала и не приносила бы пользу потребителям, компенсировать возможный отрицательный эффект от ослабления конкуренции"*⁷¹. Вероятно, что ответ на вопрос о том, является ли определенное поведение в целом пагубным или положительным, зависит от обстоятельств конкретной ситуации, а явный запрет на установление эксклюзивных договоренностей для ограничения доступа к услугам может быть контрпродуктивным.

Подобные вопросы возникают и относительно практики предоставления пакетных предложений. Несмотря на то, что пакетные предложения могут иметь антиконкурентные последствия, они также могут давать и потенциально существенный положительный эффект, поэтому простое введение запрета на предоставление пакетных предложений по причине возможных проблем с конкуренцией не является подходящим решением. Сложно, если вообще возможно, установить жесткие и быстродействующие правила определения того, какая практика предоставления пакетных предложений должна быть запрещена⁷².

Во Вставке 16 приведены некоторые примеры того, какой подход используют НРО и антимонопольные органы относительно пакетных предложений в контексте ИКТ-услуг. Данные примеры показывают, что ограничительные меры вводились в рамках общей оценки конкретных ситуаций. Интересным является пример Дании, поскольку он предусматривает введение обязательства по доступу, что должно позволить третьим сторонам дублировать пакетные предложения, предлагаемые операторами, занимающими существенное положение. Конечно же, для этого также необходимо иметь доступ к телевизионному контенту, который операторы, занимающие существенное положение, предлагают в рамках своих пакетных предложений. Такой доступ не всегда легко получить.

⁷¹ См. Evans and Schmalensee (2007), стр. 179.

⁷² См., например, Arlandis (2008).

Вставка 16: Ограничения на пакетные предложения

В Люксембурге стандартный пакет из трех услуг включает фиксированную телефонию, услуги по передаче данных и голосовые услуги подвижной связи. При этом он не включает телевизионные услуги. Телевидение не включено в пакетное предложение оператора, занимающего существенное положение, в связи с решением Антимонопольного Совета (Conseil de la Concurrence) от 2008 года, в соответствии с которым включение телевидения на основе межсетевого протокола (IPTV) в пакетное предложение оператора, занимающего существенное положение, является злоупотреблением в отношении предоставления комплексных услуг. Оператор, занимающий существенное положение, не имеет права включать телевидение на основе межсетевого протокола в интегрированное пакетное предложение или в какое-либо другое пакетное предложение, пока альтернативные операторы не смогут его продублировать (ЕС, 2009).

В Мексике беспокойство относительно влияния на рынке компании Telmex, занимающей существенное положение на рынке фиксированной связи, в 2011 году привело к отказу в выдаче ей лицензии на предоставление видеослужб в рамках широкополосной сети компании. Это привело к задержке предоставления пакета из трех услуг со стороны оператора, занимающего существенное положение. При этом комбинированные услуги предоставляются по кабельным сетям в районах, которые входят в их зону покрытия. Мексика не пошла по пути развязывания абонентской линии связи для стимулирования конкуренции на рынке широкополосной связи, и Telmex продолжает занимать наибольшую долю рынка среди всех стран – членов ОЭСР, что, вероятно, может привести к тому, что Telmex может использовать свое существенное влияние на рынке, а также возможность предоставлять услуги комплексно для ограничения конкуренции.

Аналогичное беспокойство относительно пакетных предложений операторов, занимающих существенное положение, в Польше привело в 2010 году к решению Европейского суда, в соответствии с которым государство имеет право при определенных обстоятельствах запрещать заключение договора на предоставление услуг в обмен на заключение конечным пользователем договора на предоставление других услуг. По сути, возможность ограничивать предоставление некоторых видов пакетных предложений была санкционирована в соответствии с европейским законодательством, при этом в указанном решении также приводилось разъяснение, что в большинстве случаев государство не может просто запретить комплексную продажу товаров.

В Словении, по результатам проведенного в 2005 году анализа розничного рынка фиксированного доступа, национальный регуляторный орган АРЕК предложил запретить увязывание подключения к широкополосному доступу с услугами телефонии ЦСИС, чтобы предотвратить действия занимающего существенное положение оператора, направленные на то, чтобы сделать покупку широкополосного подключения возможной исключительно при условии покупки продукта такого оператора на рынке "розничного узкополосного доступа". Комиссия предложила АРЕК наложить на местного оператора со значительным влиянием общее обязательство не требовать от потребителей продуктов фиксированного доступа подписываться на определенные виды продуктов доступа, если это не является технически необходимым для предоставления такой услуги.

В контексте рынка оптового широкополосного доступа НРО Дании в 2010 году предложил наложить на оператора со значительным влиянием на рынке расширенное обязательство по предоставлению доступа к дополнительным функциональным возможностям, таким как мультимедиа, позволяющее предоставлять услуги телевидения на основе межсетевого протокола. Данное обязательство было направлено на предоставление альтернативным операторам возможности дублировать пакетные розничные услуги оператора, занимающего существенное положение на рынке. Комиссия указала, что рынок оптового широкополосного доступа может развиваться таким путем, что телевизионные предложения станут необходимыми для осуществления эффективной конкуренции на розничном уровне, и в таком случае такая мера может быть оправданной.

Источники: ОЭСР (2011), "Broadband Bundling Trends and policy implications", стр. 40; BEREC (2010), "BEREC report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition"

Установление скидок на пакетные предложения, включающие подпадающие под регулирование продукты (например, услуги широкополосного доступа и телевидения), может также служить основанием для беспокойства относительно возможного применения политики вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности, даже если стоимость отдельно взятого регулируемого продукта (широкополосный доступ) пройдет тест на выявление признаков соответствующего поведения на рынке. Если пакет предлагается со скидкой (потенциально существенной) от розничной цены на отдельно взятую услугу широкополосного доступа, а также от цены на отдельно взятую телевизионную услугу (которая может определяться на конкурентной основе), то маржа между регулируемой оптовой ценой и ценой на отдельно взятую услугу широкополосного доступа, достаточная для того, чтобы дать возможность столь же эффективному конкуренту с прибылью для себя продавать отдельно взятые услуги широкополосной связи, может иметь ограниченное практическое применение. Тест на выявление признаков применения политики вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности может быть пройден, если за основу взять розничную цену с учетом инфляции на регулируемый продукт, предлагаемый на автономной основе. При этом такая цена может быть условной, если большинство потребителей покупают пакетное предложение, а лица, заинтересованные в получении доступа, вынуждены конкурировать с пакетным предложением. Учитывая это, может возникнуть необходимость соответствующим образом откорректировать параметры вышеуказанного теста. Такие корректировки являются потенциально сложными, поскольку они по сути предполагают оценку целесообразности установления скидок на пакетные предложения, и были случаи, когда регуляторный орган был вынужден запрещать операторам, имеющим значительное влияние на рынке, продавать "несоответствующие" пакетные предложения⁷³.

5.3 Выводы

Регуляторная политика в мире конвергированных широкополосных сетей сталкивается с рядом проблем. Во-первых, становится все труднее определять соответствующие рынки и идентифицировать компании, имеющие влияние на рынке. Во-вторых, по-видимому, существует много форм поведения, которые потенциально вызывают опасения, но бороться с которыми нелегко путем введения каких-либо определенных регуляторных обязательств, выполнение которых можно относительно легко обеспечить и проконтролировать.

Усиление роли регуляторных актов, выполняющих функцию положений антимонопольного законодательства

Помимо извечных проблем, связанных с обязательным осуществлением жесткого контроля над существенной сетевой инфраструктурой, по-видимому, придется решать целый ряд дополнительных вопросов для обеспечения развития конкурентной среды, которая позволяла бы клиентам в полной мере извлекать пользу из технического развития. Установление эксклюзивных вертикальных взаимоотношений и увеличение доли предоставления комплексных услуг – это далеко не полный перечень коммерческих стратегий, осуществляемых поставщиками услуг широкополосной связи, которые потенциально могут ограничивать или искажать конкурентную среду. В то же время, по большей части такое поведение может быть достаточно хорошо обосновано с точки зрения обеспечения рентабельности, а также может как создавать существенные преимущества, так и наносить ущерб конкуренции. Таким образом, невозможно четко и однозначно определить поведение, которое наносит ущерб интересам потребителей и конкуренции. Кроме того, учитывая необходимость стимулирования инвестиций в модернизацию существующей инфраструктуры, а также в развертывание новых сетей, регуляторным органам, по-видимому, придется действовать осторожнее даже в контексте регулирования доступа к сети.

⁷³ См. материалы ERG (2009b), в которых обсуждаются методологические вопросы и возможные регуляторные меры в контексте проведения теста на выявление признаков политики вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности в отношении пакетных предложений, некоторые компоненты которых могут не подлежать регулированию.

Таким образом, возможно, необходимо будет корректировать инструменты, применяемые НРО, одновременно с расширением сферы осуществления регуляторного контроля путем включения в него дополнительных видов деятельности и услуг. Вместо четко и исчерпывающе сформулированных обязательств, выполнение которых можно легко обеспечить, по-видимому, необходимо будет больше полагаться на регуляторные акты, больше напоминающие обязательства, предусмотренные общими положениями антимонопольного законодательства, такие как достаточно общие обязательства относительно соблюдения принципов "добросовестной конкуренции", которые применяются в отношении лицензированных операторов.

Во избежание неверного толкования следует отметить, что речь не идет просто об использовании общих положений антимонопольного законодательства. НРО могут принудительно обеспечивать выполнение таких обязательств, но процессуальные нормы могут в значительной степени отличаться от тех, которые регулируют процесс обеспечения исполнения антимонопольного законодательства. На эффективность вышеуказанных положений могут оказывать существенное воздействие незначительные различия в отношении сроков и бремени доказывания. Так, если в соответствии с общими положениями антимонопольного законодательства, антимонопольному органу, возможно, придется доказывать, что конкретная форма поведения имеет антиконкурентное действие, лицензированному оператору, в соответствии с общими принципами добросовестной конкуренции, может потребоваться в первую очередь доказывать, что рассматриваемая конкретная практика не подрывает конкуренции или же оказывает также и компенсирующее положительное воздействие. Возможность быстро налагать штрафные санкции за какое-либо несоблюдение условий лицензии, применять временные или промежуточные меры, требовать немедленного прекращения противоправных действий может также означать, что специальные регуляторные акты могли бы быть эффективнее, чем общие положения антимонопольного законодательства, даже если они направлены на решение тех же проблем, которые подпадают и под действие общих положений антимонопольного законодательства. В этой связи важно, чтобы операторы не подвергались риску двойной ответственности и чтобы существовали соответствующие специальные защитные меры по предотвращению преднамеренного злоупотребления такими положениями о соблюдении принципов добросовестной конкуренции как, например, при подаче жалоб с целью введения суда в заблуждение.

Даже если страны решат уменьшить масштаб нормативного регулирования и будут полагаться в большей степени на применение стандартного антимонопольного законодательства, НРО смогут участвовать в данном процессе, например, если им предоставить дополнительные полномочия с целью применения положений антимонопольного законодательства в соответствующих отраслях. У НРО есть преимущество: они более компетентны в отношении традиционных компонентов, которые входят в состав комплексных услуг широкополосной связи. НРО могут находиться в лучшем положении, чтобы учитывать воздействие существующих обязательств, возлагаемых по принципу *ex-ante*, например, в отношении оптового доступа к определенным компонентам, которые имеют решающее значение для обеспечения эффективной конкуренции. Им легче определять, каким образом корректировать такие обязательства в свете возникающих актуальных проблем и, следовательно, при рассмотрении таких вопросов они могут находиться в лучшем положении, чем национальные антимонопольные органы общего назначения.

На Рисунке 8 ниже в обобщенном виде показано, как разрешаются вопросы конкуренции в секторе электросвязи/ИКТ в различных регионах мира, а также приведена общая характеристика правового документа, в соответствии с которым разрешаются вопросы конкуренции в секторе ИКТ. В целом, около 33% дел разрешаются с участием НРО, который ведет только дела по конкуренции, около 18% дел разрешаются с участием национального антимонопольного органа, который ведет дела в секторе ИКТ, примерно 11% дел разрешаются с участием обеих сторон (при этом НРО предоставляет консультации по делу национальному антимонопольному органу), а остальные дела разрешаются с применением других подходов, в том числе с применением параллельных подходов или путем подписания меморандумов о взаимопонимании.

Рисунок 8: Юрисдикция в отношении вопросов конкуренции в секторе ИКТ и правовые документы

Кто наделен полномочиями решать вопросы конкуренции в секторе электросвязи/ИКТ?



В каких правовых документах определены правовые основы обеспечения конкуренции?



Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

В разных странах применяются разные подходы к решению проблемы наложения юрисдикций друг на друга при разрешении дел в сфере ИКТ, и эти примеры могут служить примером того, как наилучшим образом обеспечить переход от регулирования к отраслевой антимонопольной политике⁷⁴.

- В некоторых странах НРО просто предоставляют консультации национальным антимонопольным органам, возможно, при посредничестве экспертной группы, призванной разрешить конкретное дело. Например, в таких странах, как Кот-д'Ивуар, Хорватия, Франция, Монголия, Намибия, Тунис и Вьетнам НРО оказывают консультативную помощь соответствующим национальным антимонопольным органам.
- В других странах разработан официальный меморандум о взаимопонимании для разрешения антимонопольных дел, если такие имеют место быть. Это относится, например, к таким странам, как Болгария, Финляндия и Маврикий⁷⁵.
- В других же странах НРО по-прежнему уполномочены разрешать все дела, связанные с конкуренцией в секторе ИКТ, отчасти благодаря своим углубленным знаниям о секторах, деятельность в которых они регулируют. Такой подход используется, например, в Греции, Республике Корея, Кыргызстане, Марокко, Саудовской Аравии и Сингапуре.

⁷⁴ Все данные взяты из Всемирной базы данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, www.itu.int/icteye.

⁷⁵ Для получения более подробной информации о том, как работают меморандумы о взаимопонимании, см. методическую заметку "Создание условий, необходимых для сотрудничества между регуляторными органами – меморандумы о взаимопонимании и протоколы о сотрудничестве" ("Facilitating Cooperation between Regulatory Agencies – Memorandums of Understanding and Cooperation Protocols") в Комплексе материалов по регулированию в области ИКТ (www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNote.3274.html).

- И наконец, в некоторых странах применяются альтернативные подходы, в том числе подход, предусматривающий подписание соответствующего меморандума о взаимопонимании, или подход, предусматривающий выполнение "параллельных" полномочий, в соответствии с которыми отраслевые регуляторные органы уполномочены применять положения антимонопольного законодательства от имени соответствующих национальных антимонопольных органов. Последний подход используется в Великобритании, где все отраслевые НРО уполномочены применять положения антимонопольного законодательства от имени антимонопольного органа Великобритании – Управления добросовестной конкуренции (OFT). Таким образом, параллельный регуляторный орган Великобритании в области связи – Федеральное управление связи – уполномочен разрешать дела, связанные с конкуренцией в секторе ИКТ, которые могли бы в противном случае разрешаться как с применением положений Закона о конкуренции, который был принят в Великобритании в 1998 году, так и Закона о связи, который был принят в Великобритании в 2003 году (Федеральное управление связи также отмечает, что при разрешении дел оно будет в первую очередь применять положения Закона о конкуренции от 1998 года)⁷⁶. Аналогичный подход используется и в США, где НРО и соответствующий антимонопольный орган имеют как свои собственные, так и параллельные полномочия.

Каким бы ни был способ достижения такой цели, НРО и национальные антимонопольные органы должны находить наиболее эффективный механизм сотрудничества, в том числе путем совместного выполнения определенных обязанностей, не создавая при этом риска двойной ответственности.

Дифференцированный подход

Еще один важный момент – это то, что конкретные рыночные обстоятельства играют существенную роль. Существуют значительные различия между странами с точки зрения их инфраструктуры широкополосной связи, и, вследствие этого, найти систему политических рецептов, которые подходили бы для всех стран, скорее всего, не представляется возможным.

Там, где подвижная широкополосная связь лидирует из-за слабой инфраструктуры фиксированной связи или где из-за географического положения лучше подходят сети подвижной связи, все более важным вопросом будет обеспечение того, чтобы рынок подвижной связи оставался конкурентоспособным. В частности, следует осторожно относиться к попыткам операторов подвижной связи монополизировать определенные услуги, так как это может уменьшить выгоду от, как правило, более жесткой инфраструктурной конкуренции между сетями подвижной связи (которая должна служить мощным стимулом к обновлению сетей для обеспечения их соответствия техническому прогрессу).

Для стран, где достаточно хорошо развиты ЦАЛ и кабельные сети широкополосной связи, основной проблемой может стать выбор наиболее эффективного способа перехода к сверхскоростной широкополосной связи, основанной на более широком развертывании волоконно-оптических линий. Необходимо будет очень тщательно подходить к определению механизмов стимулирования операторов модернизировать существующие и строить новые сети, предотвращая при этом риск повторной монополизации сетевой инфраструктуры в результате перехода к сверхскоростным сетям. Необходимо учитывать и пересматривать способность услуг подвижной широкополосной связи обеспечивать конкурентные ограничения – то, что может оказывать сдерживающее влияние в настоящее время может не являться таковым в будущем, так как расширяются возможности фиксированной связи и развиваются совершенно новые экосистемные услуги.

Развивающимся странам, которые в основном используют сети подвижной связи, необходимо обеспечить реализацию положительных результатов увеличения пропускной способности сетей с использованием новых технологий подвижной связи, а также расширение доступа к основным услугам для всех. Для этого им необходимо будет соблюдать баланс между предоставлением

⁷⁶ См. материалы Министерства торговли и промышленности и Министерства финансов Великобритании (2006).

операторам надлежащих стимулов к внедрению инновационных идей и инвестированию средств и обеспечением того, чтобы популярность услуг стимулировала спрос, но не ограничивала конкуренцию.

Страны, которые занимают лидирующие позиции в сфере услуг сверхскоростной широкополосной связи (такие как Япония, Республика Корея и Сингапур), возможно, могут быть ближе всех к тому, чтобы сфокусироваться на обеспечении эффективной конкуренции путем предоставления доступа к инфраструктуре третьим сторонам, конечно же, при условии, что инфраструктурная конкуренция не является эффективной.

В целом, технологическая конвергенция будет формировать в разных странах свои совершенно особенные задачи. Их необходимо будет решать по-разному, основываясь, однако, на общем понимании основных принципов соответствующей политики.

Справочные документы

- Arlandis, A (2008), "Bundling and Economies of Scope", Communications & Strategies Special Issue, November 2008.
- Armstrong, M and J Wright (2005), "Two-sided Markets, Competitive Bottlenecks and Exclusive Contracts", mimeo.
- Baake, P and B Preissl (2006), "Local Loop Unbundling and Bitstream Access: Regulatory Practice in Europe and the U.S.", DIW Berlin: Politikberatung kompakt 20.
- Bacache, M, M Bourreau and G Gaudin (2011), "Dynamic Entry and Investment in New Infrastructures: Empirical Evidence from the Telecoms Industry", Telecom ParisTech Working Paper ESS-11-01.
- Baumol, W J, J C Panzar and R D Willig (1982), "Contestable Markets and the Theory of Industry Structure", New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- BEREC (2010a), "The impact of technological and market evolution on market definitions in electronic communications: the case of spectrum"; BEREC-RSPG, BoR(10).
- BEREC (2010b), "BEREC report on impact of bundled offers in retail and wholesale market definition".
- BEREC (2011), "BEREC report on impact of fixed-mobile substitution in market definition.
- Berkman Center for Internet & Society (2010), "Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy from around the world", Harvard University.
- Bernal, D (2011), "Development of broadband in Africa", presentation at the ITU Regional Seminar on Costs and Tariffs for Member Countries of the Regional Group for Africa (SG3RG-AFR).
- Bouckaert, J, T van Dijk and F Verboven (2010), "Access regulation, competition, and broadband penetration: An international study", Telecommunications Policy, Vol. 34.
- Briglaue, W, A Schwarz and C Zulehner (2011), "Is fixed-mobile substitution strong enough to de-regulate fixed voice telephony? Evidence from the Austrian markets?", Journal of Regulatory Economics, Vol 39.
- Business Software Alliance (2012), "Country Report: Japan", доступно по адресу: http://portal.bsa.org/cloudscorecard2012/assets/pdfs/country_reports/Country_Report_Japan.pdf.
- Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (2008), "Telecom Decision CRTC 2008-17, Revised regulatory framework for wholesale services and definition of essential service".
- Cave, M (2006), "Encouraging infrastructure competition via the ladder of investment", Telecommunications Policy, Vol 30.
- Cave, M and I Vogelsang (2003), "How access pricing and entry interact", Telecommunications Policy, Vol. 27.
- Charles River Associates (2012), "Costing methodologies and the incentives to invest in fibre", доклад, подготовленный для ГД по информационному обществу и СМИ.
- Cisco (2011), "Cisco Visual Networking Index (VNI) Global IP Traffic Forecast 2010 – 2015, Western Europe Highlights".
- Cisco (2012a), "Cisco Visual Networking Index: Forecast and Methodology, 2011–2016".
- Cisco (2012b), "Cisco Visual Networking Index: China- 2016 forecast highlights".
- Czernich, O Falck, T Kretschmer and L Woessmann, "Broadband Infrastructure and Economic Growth", The Economic Journal, Vol 121.
- Davies, P and E Garcés (2009), "Quantitative techniques for competition and antitrust analysis", Princeton University Press.
- Department of Justice (2000), "Competitive Impact Statement at 9, United States v. AT&T Corp.Civil No. 00-CV-1176", (D.D.C. filed May 25, 2000).

DotEcon and Criterion Economics (2003), "Competition in broadband provision and its implications for regulatory policy – A report for the Brussels Round Table".

ERG (2009a), "Replicability of bundles from the perspective of the availability of wholesale inputs and access to content", Convergence PT.

ERG (2009b), "Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles", March.

Ericsson (2012), "Traffic and Market Report", June.

European Commission (1997) "Notice on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law".

European Commission (2003), "Commission Recommendation relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services (2003/311/EC)".

European Commission (2007a) "Commission Recommendation on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (2007/879/EC)".

European Commission (2007b), "Commission staff working document Explanatory Note: Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition)".

European Commission (2009), "Withdrawal of serious doubts and comments pursuant to Article 7(3) of Directive 2002/21/EC"; письмо RTR Австрии от 7 декабря 2009 г.

European Commission (2010), "Progress Report on the Single European Electronic Communications Market 2009 (15th Report)" SEC (2010) 630/1.

European Commission (2012), "European Union 2011 Telecommunication Market and Regulatory Developments", Commission Services working document, issued as part of the Scoreboard 2012 (http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/).

Evans, D S and R Schmalensee (2007) "The Industrial Organization of Markets with Two-sided Platforms", Competition Policy International, Vol 3.

Evans, D S and R Schmalensee (2008), "Markets with Two-Sided Platforms", Chapter 28 in "Issues in Competition Law and Policy (ABA Section of Antitrust Law)", Vol. 1.

Evans, D S, R Schmalensee, M D Noel and H Chang (2011), "Platform Economics: Essays on Multi-Sided Businesses" , Competition Policy International.

Federal Communications Commission (2001), "Memorandum Opinion & Order, Applications for Consent to the Transfer of Control of Licenses and Section 214 Authorizations by Time Warner Inc. and America Online, Inc., Transferors, to AOL Time Warner Inc., Transferee, 16 F.C.C. Rcd. 6547, 56.

Federal Communications Commission, "Connecting America: The National Broadband Plan" (www.broadband.gov/plan).

Federal Trade Commission (2000), "Complaint, America Online, Inc. v. Time Warner, Inc., Dkt. No. C-3989 (FTC filed Dec. 14, 2000) 21.

Freund, N (2001), "The proposed SMP-concept of the European Commission and its implications on regulation in the Member States", документ, представленный на региональной конференции ITS 2001 в Дублине, сентябрь 2001 г.

Gual, J (2003), Market Definition in the Telecoms Industry, IESE Working Paper No. D/517.

ictQATAR (2011), "A Review of Definition of Relevant Markets and Designation of Dominant Service Provide in Qatar (MDDD 2010) Response Document".

IRG Expert Group (2009), "Opening of Phase II investigation Pursuant to Article 7(4) of Directive 2002/21 EC: Case AT/2009/0970 – Wholesale Broadband Access", IRG(09)37.

ITU (2002), "Competition Policy in Telecommunications: Background Paper".

МСЭ (2011), "Тенденции в реформировании электросвязи: Приближая завтрашний цифровой мир, 2010–2011 годы".

МСЭ (2012а) "Тенденции в реформировании электросвязи: Умное регулирование для широкополосного мира, 2012 год".

ITU (2012b), "The World in facts and figures".

ITU (2012c), "Regulating Broadband Prices".

МСЭ (2012d), "Влияние широкополосной связи на экономику: Результаты проведенных к настоящему времени исследований и вопросы политики".

Jamison, M, S Berg and L Jiang (2009), "Analyzing Telecommunications Market Competition: A comparison of cases", mimeo, Public Utility Research Center, University of Florida.

Katz, R and J G Avila (2010), "The Importance of Broadband Policy on the Economy", Proceedings of the 4th ACORN-REDECOM Conference Brasilia May 14–15, 2010.

Katz, R, S Vaterlaus, P Zenhäusern, S Suter and P. Mahler (2009), "The Impact of Broadband on Jobs and the German Economy", mimeo, available at http://www.elinoam.com/raulkatz/German_BB_2009.pdf.

Koutroumpis, O (2009), "The Economic Impact of Broadband on Growth: A Simultaneous Approach", Telecommunications Policy, Vol 33.

Lavine, P and N Rickman, "Price Regulation, Investment and the Commitment Problem", CEPR Discussion Paper No 3200, February 2002.

Leddy, M, S Hallouët, M Kehoe, M Grinberg, P Benelli Walker, J R Calzado and A Ojala (2005) "Market definition", prepared for the Training Workshop on Telecommunications Policy and Regulation for Competition organised by the ITU and the NTC Thailand, Bangkok (www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2005/Thailand/).

Malaysian Communications and Multimedia Commission, "Categories of Licensable Activities" available at www.skmm.gov.my/index.php?c=public&v=art_view&art_id=81.

Maldoom, D and R Horvath (2002), "Fixed mobile substitution: a simultaneous equation model with qualitative and limited dependent variables", документ, представленный на региональной конференции ITS в 2002 г. в Мадриде.

Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) Japan (2006), "New Competition Promotion Program 2010".

Nalebuff, B (1999), "Bundling", Yale ICF Working Paper No. 99–14.

OECD (2009), "Policy Roundtables, Margin Squeeze".

OECD (2010) "Geographically Segmented Regulation For Telecommunications"; OECD, June.

OECD (2011a) "Broadband Bundling Trends and policy implications", OECD Digital Economy Papers No. 175.

OECD (2011b), "Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy, National Broadband Plans".

OECD (2011c), "OECD broadband statistics".

Ofcom (2011), "International Communications Market Report 2011", December 2011.

OFT (2004), "Market definition, understanding competition law".

Ovum Consulting (2009), "Broadband Policy Development in the Republic of Korea", Report for the Global Information and Communications Technologies Department of the World Bank".

Pápai, Z, L Lőrincz, B Édes (2011), "Triple play as a separate market? Empirical findings and consequences to broadband market definition" (in cooperation with International Telecommunications Society), 22nd European Regional conference of the International Telecommunications Society (ITS2011), Budapest 18–21 September 2011.

Plum Consulting (2011), "Copper pricing and the fibre transition – escaping a cul-de-sac", доклад, подготовленный для Европейской ассоциации операторов связи (ETNO).

Point Topic (2011), "World Broadband Statistics, Q1 2011", June.

Point Topic (2012a), "World Broadband Statistics – Short Report Q4 2011", April.

Point Topic (2012b) "News release – broadband passes 600 million subscriber milestone", June.

Sandvine (2011), Global Internet Phenomena Report, Spring 2011.

Scherer, F M and D Ross (1990), "Industrial Market Structure and Economic Performance", 3rd edition.

Sibanda, B F (2006), "The State of Competition in the Telecommunications Sector in South Africa", in Report of the ICN Working Group.

Report of the ICN Working Group on Telecommunications Services on Telecommunications Services, presented at the Fifth Annual Conference Cape Town, South Africa, Appendix III.

Strand, N (2006) "A simple critical loss test for the geographic market ", Journal of Competition Law & Economics Vol 2.

Tanwaki, Y (2004), "Broadband Deployment Strategy in Japan – Challenge for developing ubiquitous and secure networks", December 2004.

Telecommunications Regulatory Authority UAE (2011), "Relevant Markets for Telecommunication Services and Related Products in the UAE", Annexure to Determination No. (1) of 2011.

Thaveechaiyagarn, S, "Current Development in Thai Telecommunications Law (www.aseanlawassociation.org/Thai_telecomm_law.pdf).

UK Department of Trade and Industry and HM Treasury (2006) "Concurrent competition powers in sectoral regulation".

WIK-Consult (2011), "Wholesale pricing, NGA take-up and competition", доклад, подготовленный для Европейской ассоциации альтернативных операторов связи (ECTA).

Приложение 1: Пример определения рынка услуг широкополосной связи

Европа

С 2003 года Европейская комиссия предоставляет рекомендации НРО Государств-Членов в отношении соответствующих продуктов и услуг в секторе электронной связи, которые, по ее мнению, могут подлежать регулированию по принципу *ex-ante*. Хотя рекомендации необязательно означают, что Государства-Члены должны налагать обязательства на таких рынках, Европейская комиссия действительно требует, чтобы все НРО регулярно проводили анализ соответствующих рынков, подтверждая их точные границы (которые, в зависимости от обстоятельств, могут отличаться от тех, которые рекомендует Европейская комиссия, при условии, что результаты такого анализа подлежат рассмотрению и одобрению Европейской комиссией). Европейская комиссия (2007а) также отмечает, что *"...регуляторные меры не должны применяться или должны быть отменены, если при отсутствии регулирования на таких рынках присутствует эффективная конкурентная среда, т. е. если ни один оператор не имеет значительного влияния на рынке"*. Если рынок считается неконкурентным, то НРО должны определять игроков, имеющих значительное влияние на рынке, и при необходимости накладывать на них обязательства по принципу *ex-ante*⁷⁷.

В декабре 2007 года Европейская комиссия рекомендовала ввести регулирование по принципу *ex-ante* на семи рынках (одном розничном и шести оптовых), что значительно меньше 18 рынков (семи розничных и 11 оптовых), которые она рекомендовала к регулированию в 2003 году. Такое сокращение количества рынков в течение нескольких лет отражает мнение Европейской комиссии о том, что конкуренция становится все более сформированной, особенно на розничных рынках, а также что потребность в регулировании по принципу *ex-ante* в значительной степени снижается, так как применения антимонопольных правил по принципу *ex-post* достаточно для защиты прав потребителей на нерегулируемых рынках.

Согласно рекомендациям Европейской комиссии, изданным в декабре 2007 года, "Рынок 5" ("Оптовый широкополосный доступ") больше других подходил под определение рынка услуг широкополосной связи. В рекомендациях отмечается, что *"такой рынок включает услуги доступа к нефизическим или виртуальным сетям, в том числе доступ к "битовому потоку" в установленном местоположении. Такой рынок является нижестоящим по отношению к физическому доступу ... т. е. при построении оптового широкополосного доступа можно использовать данный вход, а также другие элементы"*. Кроме того, "Рынок 4", касающийся "Доступа к инфраструктуре оптовой (физической) сети (включая совместно используемый или полностью развязанный доступ) в установленном местоположении", также соответствует определению, поскольку доступ к физической инфраструктуре сети предоставляет возможность новому участнику рынка создавать новые услуги и расширять масштаб их предоставления без установки элементов собственной физической сети, таких как кабелепроводы и опоры, таким образом, содействуя внедрению инновационных решений и формированию конкурентной среды.

В контексте услуг широкополосной связи, большинство Государств-Членов стремились включить в свое определение услуг широкополосной связи услуги традиционных медных (АЦАЛ) сетей, исключая при этом сети подвижной, беспроводной и спутниковой связи. В то же время, конвергенция поставила вопросы о степени фактического включения услуг подвижной связи и других услуг в существующие границы рынка. Действительно, интересная ситуация недавно возникла в Австрии, где услуга подвижной широкополосной связи была рассмотрена национальным регуляторным органом (RTR) и включена в розничный рынок услуг широкополосной связи (см. Вставку 9).

⁷⁷ См. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/l24216a_en.htm.

В 2011 году некоторые НРО также завершили очередной этап анализа оптового рынка услуг широкополосной связи. В некоторых странах, таких как Бельгия, Германия, Франция и Болгария, волоконно-оптические линии были включены в соответствующие определения рынка (Европейская комиссия, 2012 г.). Несмотря на то, что значительное число европейских НРО теперь предлагают включать волоконно-оптические линии в свои определения рынка, некоторые страны применили иной подход, вводя менее обременительные регуляторные обязательства для поставщиков услуг, предоставляющих услуги по волоконно-оптическим линиям связи, например, во Франции, где обязательства по совместному разделению линий связи и доступу к битовому потоку по волоконным линиям не применялись (Европейская комиссия, 2012 г.).

Северная и Южная Америка

В США⁷⁸ в процессе реализации Закона о телекоммуникациях, принятого в 1996 году, были введены понятия совместного использования линий связи, присоединения, совместного размещения и оптового доступа как элементов открытого доступа. Изначально они были направлены на содействие конкуренции на рынке фиксированной телефонии, но когда цифровые абонентские линии стали играть более важную роль в процессе предоставления интернет-услуг, была рассмотрена возможность применения подобного подхода открытого доступа. Более того, в конце 1990-х и начале 2000-х годов значительное развитие кабельных сетей поставило вопрос о применимости регулирования открытого доступа к кабельным сетям.

В 2002 году, после ряда обращений сетевых операторов, Федеральная комиссия по связи (ФКС) изменила свой подход к регулированию рынка услуг доступа в интернет и приступила к внедрению модели "интермодальной" конкуренции между операторами телефонной связи и операторами кабельных систем, занимающими существенное положение в сети связи. Точка зрения ФКС состояла в том, что наличие конкуренции между двумя сетями будет достаточно для установления порядка среди операторов рынка широкополосной связи. По существу, ФКС определила рынок широкополосной связи как единый рынок независимо от технологии, которая используется для предоставления такой связи. Хотя Верховный суд и поставил под сомнение такой подход, он в конечном итоге был одобрен, и выбор был сделан в пользу интермодальной конкуренции, а не в пользу первоначально предложенного режима открытого доступа.

В Канаде понятие доступа к "основным услугам" играет большую роль в нормативно-правовой базе, регулирующей предоставление оптовых услуг на рынке электросвязи. Канадский Закон о телекоммуникациях (принятый в 1993 году) определяет роль регулирования оптовых услуг доступа в интернет для Комиссии по радио, телевидению и телекоммуникациям Канады, при этом услуги розничного доступа в интернет освобождаются от регулирования⁷⁹. В 2008 году вышеуказанная комиссия пересмотрела свою нормативно-правовую базу в отношении услуг оптового рынка и определения основных услуг. Пересмотр сетевых услуг оптового рынка привел к появлению плана исключить до трети существующих услуг из списка "основных услуг", подлежащих регулированию (Комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям Канады, 2008 год).

После проведения консультаций по вопросу определения основных услуг, Канадская комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям разделила существующие услуги оптового рынка на шесть категорий: основные услуги, условные основные услуги, условные обязательные неосновные услуги, общественно полезные услуги, услуги присоединения, и неосновные услуги, подлежащие исключению. Применяя определение "основная услуга" в контексте соответствующих оптовых рынков, Комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям Канады учитывала, "может ли оператор воспользоваться своим влиянием на вышестоящем рынке, чтобы повлиять на объект с целью существенно ослабить конкуренцию или воспрепятствовать ее формированию на нижестоящем рынке". Комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям Канады признала,

⁷⁸ Эта обзорная информация основана на данных Центра Беркмана "Интернет и общество" (2010).

⁷⁹ См. TeleGeography, "GlobalComms Database, Canada Country Overview" (2011).

что, "если дублирование объекта со стороны конкурентов осуществимо и обосновано, то оператор не сможет использовать свое влияние на вышестоящем рынке, чтобы существенно ослабить конкуренцию или воспрепятствовать ее формированию на нижестоящем рынке".

Полный перечень услуг оптового рынка с разбивкой по категориям приводится в приложении к решению. При этом услуги широкополосной связи можно разбить следующим образом:

- услуги доступа на основе ЦАЛ (условные основные);
- объединенные услуги доступа на основе АЦАЛ (условные обязательные неосновные); а также
- услуги доступа на основе Ethernet (неосновные, подлежащие исключению).

Канадская комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям признает, что "определение основной услуги ... является краеугольным камнем пересмотренной нормативно-правовой базы [и] основывается на экономических принципах, связанных с антимонопольной политикой, адаптированной к регуляторной среде в отрасли электросвязи. В результате этого ... пересмотренная нормативно-правовая база оптового рынка услуг посылает надлежащие регуляторные сигналы всем поставщикам услуг телефонии, таким образом, повышая стимулы к построению и инвестированию средств в конкурентноспособные объекты сетей электросвязи".

Азия

В некоторых странах⁸⁰ НРО продвинулись дальше простого разделения рынков на оптовые и розничные, вместо этого сфокусировав свое внимание на "многоуровневом" подходе. Например, в Японии, где регулирование услуг фиксированной широкополосной связи (независимо от технологий) подпадает под действие Закона о регулировании экономической деятельности в секторе электросвязи, используемый регуляторный подход заключается в определении отличий между разными "уровнями", включая физической доступ, услуги, платформу и контент. Такая система предполагает, что "анализ конкуренции, скорости, доступности и дискриминации проводится в рамках каждого уровня, при этом разрешается интегрировать услуги, предоставляемые на разных уровнях". Более того, "(г)осударство, как правило, рассматривает конкуренцию на основе многоуровневой модели и стремится действовать более агрессивно, чтобы поддерживать конкурентную среду на физическом уровне".

Используя такой подход, НРО стремятся содействовать формированию конкурентной среды, постоянно пересматривая взаимосвязь между разными элементами и уровнями сети. Данный подход к регулированию рынка услуг широкополосной связи также позволяет учесть риски, связанные с сетевым нейтралитетом, так как "...этот подход становится частью определения сетевого нейтралитета, который следует понимать как мандат, направленный на обеспечение функциональной открытости уровней платформы, а также открытости интерфейсов между уровнями, с целью предоставления всем пользователям (конечным и промежуточным) одинакового доступа ко всем уровням в соответствии с четко определенными техническими стандартами, предполагающими непосредственный доступ к контенту и прикладным уровням".

Африка и арабские государства

В Нигерии услуги широкополосной связи обусловлены использованием технологий беспроводной связи (в том числе UMTS, HSPA и LTE), в то время как услуги проводной связи встречаются редко⁸¹. Инфраструктура фиксированной связи, как правило, очень ограничена за пределами столицы.

⁸⁰ Эта обзорная информация основана на данных Центра Беркмана "Интернет и общество" (2010).

⁸¹ См. материалы Bernal (2011).

Уровень проникновения фиксированной (проводной) широкополосной связи является крайне низким в Нигерии, составив в 2011 году всего 0,13 абонента на 100 жителей. При этом уровень проникновения подвижной широкополосной связи составил 2,83 активных абонента на 100 жителей, что, конечно же, все еще представляет собой низкий уровень по сравнению с развивающимися странами⁸².

Согласно материалам Bernal (2011), "[Н]игерийская комиссия по связи в целом применяет эффективное, соразмерное ее усилиям регулирование". Регуляторные меры по принципу *ex-ante*, предусматривающие развязывание абонентских линий связи, применялись к компании Nitel, занимающей существенное положение на рынке, однако, в связи с плохим состоянием инфраструктуры в настоящий момент они не применяются на практике. В связи с этим, вышеуказанная комиссия сосредоточила внимание на обеспечении доступа к спектру с целью содействия предоставлению услуг широкополосной связи на рынке.

Что касается определения рынка на рынках электросвязи, Нигерийская комиссия по связи определила два рынка с целью установления значительного влияния на рынке. Двумя такими рынками были признаны рынок услуг подвижной телефонной связи (ориентированный в основном на розничные услуги) и рынок международных интернет-соединений (т.е. оптовый доступ к международным магистральным сетям интернета и соответствующие соединения для передачи данных по выделенным линиям).

Нигерийская комиссия по связи (2009) определила рынок международных интернет-соединений, который включает "подключение по выделенным линиям высокоскоростной передачи данных, в том числе, в основном по линиям, подключенным к магистральной сети интернета". Рынок услуг подвижной телефонной связи включает "предоставление беспроводной подвижной телефонной связи и связанных с этим услуг на розничном уровне", в том числе передачу голосовых сообщений, текстовых сообщений/SMS и передачу данных. В то же время, могут существовать и другие услуги подвижной телефонной связи, поэтому возможно дальнейшее разграничение такого рынка на отдельные рынки, в том числе рынок голосовых услуг подвижной связи, услуг передачи SMS-сообщений по сети подвижной связи и связанных с ними услуг, а также рынок услуг передачи данных по сетям подвижной связи и услуг широкополосной подвижной связи.

В Катаре⁸³ определение рынков и доминирующего положения на рынке осуществляется по результатам анализа в соответствии с процедурой определения рынка и обозначения доминирующего положения (MDDD). Данная процедура имеет предопределенный процесс, предусматривающий идентификацию основных и определение соответствующих рынков: "Основными рынками, как правило, являются соответствующие рынки, определенные по результатам предыдущих анализов в соответствии с процедурой MDDD, или те, которые отвечают передовым международным стандартам, а также специфическим национальным особенностям".

После завершения этапа определения рынка Высший совет по информационно-коммуникационным технологиям – ictQATAR устанавливает, занимает ли какой-либо поставщик услуг доминирующее положение на соответствующих рынках, что следует понимать как "...способность вести себя независимо (от конкурентов и/или клиентов) на рынке". И наконец, на доминирующего поставщика услуг (DSP) налагаются обязательства, которые "в значительной степени предусмотрены положениями соответствующей нормативно-правовой базы Катара или же устанавливаются регулятором ictQATAR дополнительно в каждом конкретном случае". В процессе анализа, который проводился в 2010 году, регулятор ictQATAR идентифицировал 14 соответствующих рынков в секторе электросвязи, которые включали семь розничных рынков (пять рынков фиксированной связи и два рынка подвижной связи), а также 7 оптовых рынков (пять

⁸² См. Базу данных МСЭ по всемирным показателям в области электросвязи/ИКТ, www.itu.int/icteye.

⁸³ См. материалы ictQATAR (2011).

рынков фиксированной связи и два рынка подвижной связи). Те рынки, на которых предоставляются непосредственно услуги широкополосной связи, включают:

- M4 – услуги широкополосной связи в установленном местоположении (в том числе по волоконным линиям);
- M7 – услуги широкополосной связи через устройство подвижной связи; а также
- M11 – оптовый доступ к услугам широкополосной связи в установленном местоположении.

Кроме того, осознавая, что некоторые из этих рынков быстро развиваются, регуляторный орган обозначил их как "динамичные" рынки, для оценки доминирующего положения на которых необходимо упреждающе проводить ежеквартальный анализ.

Регуляторный орган электросвязи ОАЭ определил несколько рынков в секторе электросвязи. Применяемый подход основан на принципах проведения теста гипотетического монополиста и предусматривает не только количественный, но и качественный анализ результатов замещения продукции спроса и предложения.

При определении рынка услуг широкополосной связи, Регуляторный орган электросвязи принимал во внимание тот факт, что в то время как все услуги, предоставляемые по волоконно-оптическим, медным, кабельным сетям, а также с применением технологии Wi-Fi, могут считаться частью одного и того же рынка, услуга коммутируемого доступа в интернет и подвижные службы передачи данных не могут считаться таковыми. Что касается услуг подвижной связи, Регуляторный орган электросвязи пришел к выводу, что они не могут рассматриваться как подходящая замена услугам фиксированной широкополосной связи, так как сети подвижной связи могут обеспечить передачу лишь ограниченного объема данных и лишь ограниченную скорость загрузки. Кроме того, Регуляторный орган электросвязи пришел к выводу, что услуги широкополосной связи для бытовых и корпоративных абонентов должны относиться к отдельным рынкам в силу повышенного качества обслуживания, которое требуют корпоративные абоненты⁸⁴.

После проведения анализа рынка, Регуляторный орган электросвязи определил следующие розничные рынки услуг широкополосной связи:

- розничный рынок подвижных услуг голосовой связи и передачи данных с оплатой по факту предоставления;
- розничный рынок предоплаченных подвижных услуг голосовой связи и передачи данных;
- рынок услуг фиксированной широкополосной связи для бытовых абонентов;
- рынок услуг фиксированной широкополосной связи для корпоративных абонентов; а также
- рынок услуг подключения к интернету для корпоративных абонентов.

Определение оптовых рынков осуществлялось по тому же принципу, что и определение розничных рынков, а именно:

- рынок услуг подвижной связи и исходящих вызовов, в том числе оптовых услуг доступа к данным;
- оптовый рынок услуг фиксированной широкополосной связи для бытовых абонентов;
- оптовый рынок услуг фиксированной широкополосной связи для корпоративных абонентов; а также

⁸⁴ См. материалы Регуляторного органа электросвязи (2011), стр. 50 f.

- оптовый рынок услуг соединения фиксированной связи по сегментам транкинговой сети и входящей связи.

Кроме того, как отметил Регуляторный орган электросвязи, услуги фиксированной широкополосной связи входят в состав комплексных услуг, например, услуг голосовой связи и интернета, а также телевидения на основе межсетевого протокола⁸⁵.

⁸⁵См. материалы Регуляторного органа электросвязи (2011), стр. 10 f.

Приложение 2: Примеры подходов к политике вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности

В Европе знаковые решения выносились в рамках дел по компаниям Deutsche Telekom и Telefonica. В обоих случаях имело место наложение крупных штрафов на поставщиков услуг. Суд первой инстанции по делу Deutsche Telekom подтвердил, что политика вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности – это определенная форма политики ценообразования, которая имеет признаки антиконкурентных действий согласно Статье 82 (теперь Статья 102). В материалах дела политика вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности определялась как действия, при которых *"показатель разницы между розничными ценами, которые взимает доминирующее на рынке предприятие, и оптовыми ценами, которые это предприятие взимает со своих конкурентов за аналогичные услуги, является отрицательным или недостаточным для покрытия затрат на производство конкретного продукта для доминирующего на рынке оператора, предоставляющего собственные розничные услуги на нижестоящем рынке"* (см. Решение Комиссии от 21 мая 2003 года, COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 — Deutsche Telekom AG, 2003 OJ L 263). Суд также установил, что в регуляторном контексте методика оценивания должна применяться по принципу *ex-ante*, а не *ex-post*.

В Республике Корея некоторые действия доминирующих на рынке фирм запрещены Законом об антимонопольном регулировании и добросовестной торговле, однако, в нем отсутствует прямое положение о контроле над уменьшением маржи. В отличие от некоторых других стран, дела, связанные с политикой вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности, не рассматриваются в рамках антимонопольного законодательства, а подпадают непосредственно под юрисдикцию Корейского комитета по связи (см. ОЭСР, 2009 г.).

В Мексике отдельное понятие "политика вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности" не предусмотрено ни Федеральным законом об экономической конкуренции (FLEC), ни отраслевыми нормативно-правовыми актами. В то же время, в Федеральном законе об экономической конкуренции содержатся экономические и правовые критерии рассмотрения таких дел. В Статье 10 вышеуказанного закона описано четыре типичных монополистических практики, которые могут содержать характерные черты политики вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности, в частности: ценовая дискриминация на оптовом уровне; повышение расходов конкурента на оптовом уровне; хищническая практика ценообразования на розничном уровне или перекрестное субсидирование между оптовой и розничной ценой (ОЭСР, 2009).

В 2009 году Торговая комиссия Новой Зеландии, ссылаясь на то, что оператор, занимающий существенное положение в сети связи (Telecom Corporation of New Zealand Limited/Telecom New Zealand Limited), злоупотреблял своим доминирующим положением путем взимания с других поставщиков услуг связи высокой оптовой цены за доступ к "ответвительным каналам передачи данных" по отношению к розничной цене, таким образом вытесняя конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности. Комиссия заявила, что компания Telecom своими действиями нарушила Закон о торговле (Закон Новой Зеландии) и *"...злоупотребляла своим доминирующим положением на соответствующем оптовом рынке ответвительных каналов передачи данных (а с 26 мая 2001 года и в значительной степени своим влиянием на рынке) с целью установления оптовых цен и других условий предоставления ответвительных каналов передачи данных поставщикам услуг на уровне, не позволяющем существующим или потенциальным поставщикам услуг телефонии конкурировать или удерживающим их от конкуренции на соответствующем розничном рынке, а также не позволяющем таким поставщикам конкурировать или удерживающим их от конкуренции на оптовом рынке услуг передачи данных по магистральным сетям"* (см. дело "Торговая комиссия Новой Зеландии против компании Telecom Corporation of New Zealand Limited и компании Telecom New Zealand Limited", 9 октября 2009 года, CIV 2004-404-1333). В рамках расследования, которое проводил Верховный суд Новой Зеландии, был проведен контрафактивный анализ, чтобы установить, были ли взимаемые

цены действительно выше тех, которые мог бы установить игрок, не занимающий доминирующего положения на гипотетическом конкурентном рынке. Суд установил, что цены были выше тех, которые определяются согласно так называемому правилу эффективного компонента (ECPR) (модель ценообразования, позволяющая конкурентам эффективно войти на рынок), что дело не рассматривалось бы, если бы речь шла о компании, не занимающей доминирующего положения на рынке, и что компания Telecom, таким образом, злоупотребляла своим доминирующим положением⁸⁶.

В Соединенных Штатах иски, связанные с уменьшением маржи, как правило, подаются в соответствии с американским антимонопольным законодательством, антимонопольным Законом Шермана. В 2009 году Верховный суд Соединенных Штатов вынес решение в деле по иску, поданному против компании Pacific Bell Telephone (AT&T) группой независимых поставщиков интернет-услуг, которые заявили, что компания AT&T уменьшила маржу их прибыли путем взимания с них высокой цены за предоставление оптовых услуг по ЦАЛ, при этом предоставляя своим клиентам розничные услуги по низким ценам⁸⁷. Верховный суд Соединенных Штатов пришел к выводу, что в целом предприятия имеют право свободно выбирать сами, с кем им вести дело, по каким ценам и на каких условиях. Действия могут считаться монополистическими исключительно при условии, что действия, направленные на вытеснение конкурентов посредством снижения цен, сопряжены с хищнической практикой установления цен, или если оператор, участвующий в процессе вытеснения конкурентов за счет ограничения прибыльности их деятельности, обязан предоставлять конкурентам услуги по оптовым ценам. "Поскольку компания AT&T не обязана была предоставлять услуги конкурирующим поставщикам интернет-услуг по оптовым ценам, а также поскольку поставщики интернет-услуг не поднимали в своих исковых заявлениях вопрос о хищнической практике установления цен, Верховный суд Соединенных Штатов установил, что своими действиями в отношении ценообразования компания AT&T не нарушала §2 Закона Шермана"⁸⁸.

⁸⁶ Комплект материалов по регулированию в области ИКТ, "Comparative Approaches to Price Squeezes and Abuse of Dominance". Доступно по адресу: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNotes.html#3096>

⁸⁷ Комплект материалов по регулированию в области ИКТ, "Comparative Approaches to Price Squeezes and Abuse of Dominance". Доступно по адресу: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNotes.html#3096>. Позиция поставщиков услуг интернета заключалась в том, что компания AT&T осуществляла действия по вытеснению конкурентов путем снижения цены в нарушение §2 Закона Шермана, согласно которому, "[л]ицо, установившее или намеревающееся установить самостоятельно или совместными усилиями, или в сговоре с другим лицом или лицами монополию в отношении какой-либо части торговой или коммерческой деятельности с несколькими штатами или иностранными государствами, считается виновным в совершении злодеяния и, таким образом, подлежит наказанию в виде штрафа, не превышающего 10 000 000 долларов США, если речь идет о юридическом лице, или 350 000 долларов США, если речь идет о физическом лице, или в виде тюремного заключения на срок до трех лет, или же в виде обеих вышеуказанных форм наказания, по усмотрению суда".

⁸⁸ ICT Regulation Toolkit, "Comparative Approaches to Price Squeezes and Abuse of Dominance". Доступно по адресу: <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/PracticeNotes.html#3096>.

Международный союз электросвязи (МСЭ)

Бюро развития электросвязи (БРЭ)

Канцелярия Директора

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20 - Switzerland

Эл. почта: bdttdirector@itu.int

Тел.: +41 22 730 5035/5435

Факс: +41 22 730 5484

Заместитель Директора и руководитель Департамента администрирования и координации основной деятельности (DDR)

Эл. почта: bdtdeputydir@itu.int

Тел.: +41 22 730 5784

Факс: +41 22 730 5484

Департамент инфраструктуры, благоприятной среды и электронных приложений (IEE)

Эл. почта: bdtiee@itu.int

Тел.: +41 22 730 5421

Факс: +41 22 730 5484

Департамент инноваций и партнерских отношений (IP)

Эл. почта: bdtip@itu.int

Тел.: +41 22 730 5900

Факс: +41 22 730 5484

Департамент поддержки проектов и управления знаниями (PKM)

Эл. почта: bdtipkm@itu.int

Тел.: +41 22 730 5447

Факс: +41 22 730 5484

Африка

Эфиопия

Региональное отделение МСЭ

P.O. Box 60 005

Gambia Rd., Leghar ETC Bldg 3rd Floor

Addis Ababa - Ethiopia

Эл. почта: itu-addis@itu.int

Тел.: (+251 11) 551 49 77

Тел.: (+251 11) 551 48 55

Тел.: (+251 11) 551 83 28

Факс: (+251 11) 551 72 99

Камерун

Зональное отделение МСЭ

Immeuble CAMPOST, 3^e étage

Boulevard du 20 mai

Boîte postale 11017

Yaoundé - Cameroun

Эл. почта: itu-yaounde@itu.int

Тел.: (+237) 22 22 92 92

Тел.: (+237) 22 22 92 91

Факс: (+237) 22 22 92 97

Сенегал

Зональное отделение МСЭ

Immeuble Fayçal, 4^e étage

19, Rue Parchappe x Amadou Assane Ndoye

Boîte postale 50202 Dakar RP

Dakar - Sénégal

Эл. почта: itu-dakar@itu.int

Тел.: (+221) 33 849 77 20

Факс: (+221) 33 822 80 13

Зимбабве

Зональное отделение МСЭ

TelOne Centre for Learning

Corner Samora Machel

and Hampton Road

P.O. Box BE 792

Belvédère Hararé - Zimbabwe

Эл. почта: itu-harare@itu.int

Тел.: (+263 4) 77 59 41

Тел.: (+263 4) 77 59 39

Факс: (+263 4) 77 12 57

Северная и Южная Америка

Бразилия

Региональное отделение МСЭ

SAUS Quadra 06 Bloco "E"

11^o andar - Ala Sul

Ed. Luis Eduardo Magalhães (Anatel)

CEP 70070-940 Brasília, DF - Brésil

Эл. почта: itubrasilia@itu.int

Тел.: (+55 61) 2312 2730-1

Тел.: (+55 61) 2312 2733-5

Факс: (+55 61) 2312 2738

Барбадос

Зональное отделение МСЭ

United Nations House

Marine Gardens

Hastings - Christ Church

P.O. Box 1047

Bridgetown - Barbados

Эл. почта: itubridgetown@itu.int

Тел.: (+1 246) 431 0343/4

Факс: (+1 246) 437 7403

Чили

Зональное отделение МСЭ

Merced 753, Piso 4

Casilla 50484 - Plaza de Armas

Santiago de Chile - Chile

Эл. почта: itusantiago@itu.int

Тел.: (+56 2) 632 6134/6147

Факс: (+56 2) 632 6154

Гондурас

Зональное отделение МСЭ

Colonia Palmira, Avenida Brasil

Edificio COMTELCA/UIT 4^o Piso

P.O. Box 976

Tegucigalpa - Honduras

Эл. почта: itutegucigalpa@itu.int

Тел.: (+504) 22 201 074

Факс: (+504) 22 201 075

Арабские государства

Египет

Региональное отделение МСЭ

Smart Village, Building B 147, 3rd floor

Km 28 Cairo - Alexandria Desert Road

Giza Governorate

Cairo - Egypt

Эл. почта: itucairo@itu.int

Тел.: (+202) 3537 1777

Факс: (+202) 3537 1888

Азиатско-Тихоокеанский регион

Таиланд

Региональное отделение МСЭ

Thailand Post Training Center,

5th floor,

111 Chaengwattana Road, Laksi

Bangkok 10210 - Thailand

Mailing address:

P.O. Box 178, Laksi Post Office

Laksi, Bangkok 10210, Thailand

Эл. почта: itubangkok@itu.int

Тел.: (+66 2) 575 0055

Факс: (+66 2) 575 3507

Индонезия

Зональное отделение МСЭ

Sapta Pesona Building, 13th floor

Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17

Jakarta 10001 - Indonesia

Mailing address:

c/o UNDP - P.O. Box 2338

Jakarta 10001 - Indonesia

Эл. почта: itujakarta@itu.int

Тел.: (+62 21) 381 35 72

Тел.: (+62 21) 380 23 22

Тел.: (+62 21) 380 23 24

Факс: (+62 21) 389 05 521

СНГ

Российская Федерация

Зональное отделение МСЭ

4, building 1

Sergiy Radonezhsky Str.

Moscow 105120

Russian Federation

Mailing address:

P.O. Box 25 - Moscow 105120

Russian Federation

Эл. почта: itumoskow@itu.int

Тел.: (+7 495) 926 60 70

Факс: (+7 495) 926 60 73

Европа

Швейцария

Международный союз электросвязи (МСЭ)

Бюро развития электросвязи (БРЭ)

Европейское подразделение (ЕВР)

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20 - Switzerland

Эл. почта: eurregion@itu.int

Тел.: +41 22 730 5111



Международный союз электросвязи

Бюро развития электросвязи

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20

Switzerland

www.itu.int

Отпечатано в Швейцарии
Женева, 2013 г.