

ВОПРОС 10-3/1

ВЛИЯНИЕ РЕЖИМА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ И ВЫДАЧИ РАЗРЕШЕНИЙ, А ТАКЖЕ ДРУГИХ СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕР РЕГУЛЯТОРНОГО ХАРАКТЕРА НА КОНКУРЕНЦИЮ В КОНВЕРГЕНТНОЙ СРЕДЕ ЭЛЕКТРОСВЯЗИ/ИКТ



СВЯЖИТЕСЬ С НАМИ

Веб-сайт: www.itu.int/ITU-D/study_groups
Электронный книжный магазин МСЭ: www.itu.int/pub/D-STG/
Электронная почта: devsg@itu.int
Телефон: +41 22 730 5999

ВОПРОС 10-3/1:

Влияние режима лицензирования и выдачи разрешений, а также других соответствующих мер регуляторного характера на конкуренцию в конвергентной среде электросвязи/ИКТ



Исследовательские комиссии МСЭ-D

Для обеспечения выполнения программы по обмену знаниями и созданию потенциала Бюро развития электросвязи исследовательские комиссии МСЭ-D оказывают поддержку странам в достижении ими своих целей развития. Выступая в качестве катализатора в создании, применении знаний и обмене знаниями в области ИКТ в целях сокращения масштабов нищеты и обеспечения социально-экономического развития; исследовательские комиссии МСЭ-D помогают стимулировать создание в Государствах-Членах условий для использования знаний для более эффективного достижения целей развития.

Платформа знаний

Результаты работы, согласованные в исследовательских комиссиях МСЭ-D, и соответствующие справочные материалы используются в качестве исходных документов при реализации политики, стратегий, проектов и специальных инициатив в 193 Государствах – Членах МСЭ. Эти виды деятельности служат также для укрепления базы совместно используемых знаний Членов МСЭ.

Платформа для обмена информацией и знаниями

Обмен темами, представляющими общий интерес, осуществляется путем участия в очных собраниях, на электронном форуме, а также путем дистанционного участия в атмосфере, благоприятной для открытого обсуждения и обмена информацией.

Хранилище информации

Отчеты, руководящие указания, примеры передового опыта и Рекомендации разработаны на основе вкладов, поступивших для рассмотрения членами комиссий. Информация собрана путем обследований, вкладов и исследований конкретных случаев и доступна для Членов, использующих средства управления информационными ресурсами и веб-публикаций.

1-я Исследовательская комиссия

В период 2010–2014 годов 1-й Исследовательской комиссии было поручено исследование девяти Вопросов в области благоприятной среды, кибербезопасности, приложений ИКТ и связанных с интернетом вопросов. Основными направлениями работы стали национальные политика и стратегии в области электросвязи/ИКТ, которые позволяют странам извлечь максимальную выгоду из распространения электросвязи/ИКТ как движущей силы устойчивого роста, создания рабочих мест, экономического, социального и культурного развития, с учетом вопросов, имеющих для развивающихся стран приоритетное значение. Направления работы включали проведение политики обеспечения доступа к электросвязи/ИКТ, в частности доступа лиц с ограниченными возможностями и с особыми потребностями, а также обеспечение безопасности сетей электросвязи/ИКТ. Кроме того, работа была сосредоточена на тарифной политике и тарифных моделях для сетей последующих поколений, вопросах конвергенции, универсальном доступе к услугам широкополосной фиксированной и подвижной связи, анализе воздействия и применении принципов определения стоимости и расчетов с учетом результатов исследований, проводимых МСЭ-R и МСЭ-T, и приоритетов развивающихся стран.

Настоящий отчет подготовлен многочисленными добровольцами из различных администраций и организаций. Упоминание конкретных компаний или видов продукции не является одобрением или рекомендацией МСЭ. Выраженные мнения принадлежат авторам и ни в коей мере не влекут обязательств со стороны МСЭ.

Содержание

	Стр.
ВОПРОС 10-3/1	1
1 Введение	1
1.1 Задачи исследования Вопросы.....	1
1.2 Ожидаемые результаты исследования.....	1
1.3 Методика	2
2 Обзор различных нормативно-правовых режимов в конкурентной конвергентной среде	2
2.1 Правовые основы для конкуренции в отдельных странах.....	3
2.1.1 Австралия.....	3
2.1.2 Республика Корея.....	3
2.1.3 Танзания.....	4
2.2 Регуляторные режимы в области конкуренции.....	5
2.2.1 Анализ рынков с целью определения соответствующих рынков.....	5
2.2.2 Определение доминирующих операторов	5
2.2.3 Определение рынка.....	7
3 Влияние режима лицензирования и выдачи разрешений на конкуренцию в конвергентной среде	9
3.1 Уровень конкуренции в секторе.....	9
3.2 Число участников рынка.....	10
3.3 Темпы распространения услуг ИКТ	11
3.4 Совместное использование инфраструктуры.....	12
3.4.1 Опыт страны: Китайская Народная Республика	13
3.4.2 Опыт страны: Гана	13
3.4.3 Опыт страны: Индия.....	14
3.5 Защита потребителей в условиях конкурентного рынка.....	14
3.5.1 Опыт страны: Республика Корея.....	15
3.5.2 Опыт страны: Мали	15
3.5.3 Опыт страны: Турция.....	16
3.6 Влияние конвергирующих услуг на сектор ИКТ	16
4 Анализ опыта регуляторных органов при изменениях и переходе к конвергенции	18
5 Оценка роли регуляторных органов в области электросвязи/ИКТ и органов по обеспечению конкуренции	19
5.1 Рабочие отношения между национальными регуляторными органами и органами по обеспечению конкуренции.....	19
5.2 Слияния компаний электросвязи и роль регуляторных органов и органов по обеспечению конкуренции	24

	<i>Стр.</i>
6	Руководящие указания и заключительные замечания..... 26
6.A	Руководящие указания по мерам регулирования конкуренции в конвергентной среде электросвязи/ИКТ 26
6.B	Руководящие указания по слиянию компаний электросвязи/держателей лицензий на электросвязь..... 28
6.C	Дополнительные руководящие указания, которые следует рассмотреть 29
Annexes	
Annex 1:	Composition of Rapporteur and Vice-Rapporteurs..... 33
Annex 2:	References 34
Рисунки и таблицы	
Рисунок 1:	Критерии, используемые для определения "доминирования" 6
Рисунок 2:	Конкуренция в рамках отдельных услуг широкополосной связи, весь мир, 2012 год..... 10
Рисунок 3:	Глобальные показатели ИКТ и проникновение широкополосной связи, 2008–2013 годы..... 12
Рисунок 4:	Регулирование совместного использования инфраструктуры, 2012 год..... 14
Рисунок 5:	Специальные законы и регулирование по защите прав потребителей в области электросвязи, в разбивке по регионам, 2012 год 15
Рисунок 6:	Орган, занимающийся вопросами конкуренции, связанными с электросвязью 2012 год..... 20
Рисунок 7:	Правовые документы, в которых определяется конкуренция, 2012 год..... 21
Таблица 1:	Информация по вопросам конкуренции в отдельных странах 4
Таблица 2:	Антиконкуретные виды практики и поведения 18

ВОПРОС 10-3/1

Влияние режима лицензирования и выдачи разрешений, а также других соответствующих мер регуляторного характера на конкуренцию в конвергентной среде электросвязи/ИКТ

1 Введение

На Всемирной конференции по развитию электросвязи, которая состоялась в Хайдарабаде (Индия) в 2010 году (ВКРЭ-10), было решено, что вопрос влияния режима лицензирования и выдачи разрешений, а также других соответствующих мер регуляторного характера на конкуренцию в конвергентной среде электросвязи/ИКТ имеет большое значение для всех стран, в особенности для развивающихся стран, и что данный аспект подлежит дальнейшему исследованию в рамках пересмотренного Вопроса на протяжении исследовательского периода 2010–2014 годов.

1.1 Задачи исследования Вопроса

Основная задача исследования Вопроса 10-3/1 состоит в изучении и составлении рекомендаций по следующим аспектам:

- Различные нормативно-правовые базы, регулирующие конкуренцию в конвергентной среде.
- Влияние на конкуренцию режима лицензирования и выдачи разрешений в конвергентной среде электросвязи/ИКТ.
- Анализ моделей регулирования для содействия в изучении влияния конвергенции на рынках ИКТ.
- Опыт Государств-Членов по аспектам конкуренции в секторе с уделением основного внимания антиконкурентным видам практики и поведения, определению доминирующей позиции на рынке, и мерам, препятствующим слияниям и поглощениям, которые оказывают негативное воздействие на конкуренцию.
- Роль национальных регуляторных органов и органов по обеспечению конкуренции, которые занимаются вопросами слияния компаний, которые будут предоставлять конвергированные услуги.

1.2 Ожидаемые результаты исследования

В ходе исследовательского периода МСЭ-D 2010–2014 годов Группа Докладчика по лицензированию и выдаче разрешений изучила различные вопросы, касающиеся влияния режима лицензирования и выдачи разрешений, а также других соответствующих мер регуляторного характера на конкуренцию в конвергентной среде электросвязи/ИКТ. Было проведено всеобъемлющее исследование, о котором говорится в настоящем отчете и которое охватило следующие вопросы:

- a) законодательная база для конвергированных услуг, выявление основных тенденций;
- b) как национальные регуляторные органы/органы по обеспечению конкуренции содействуют развитию конвергированных услуг;

- c) опыт регуляторных органов в области электросвязи и конкуренции в условиях изменения режимов лицензирования и выдачи разрешений;
- d) влияние этих режимов на конкуренцию в конвергентной среде;
- e) руководящие указания по содействию развивающимся странам во введении новых нормативных актов или адаптации существующего законодательства в сфере лицензирования для содействия конвергенции, выявления и анализа соответствующих рынков конвергированных услуг и определения поставщиков услуг со значительным влиянием на рынке.

1.3 Методика

Этот Вопрос изучался в рамках 1-й Исследовательской комиссии. Изучение документов по данному вопросу проводилось на основе базы данных/документации МСЭ, а также других источников информации и документов других учреждений, имеющих отношение к исследованию.

Группа Докладчика также провела анализ данного вопроса, основываясь на опыте Государств – Членов МСЭ и на информации по собраниям, проведенным в 2010–2013 годах для обсуждения соответствующих документов.

Проект заключительного отчета и предлагаемые проекты Рекомендаций были переданы 1-й Исследовательской комиссии МСЭ по окончании четырехгодичного периода вместе с промежуточным отчетом и проектом заключительного отчета по исследованию с предлагаемыми руководящими указаниями и/или рекомендациями для тех стран, которые планируют ввести новое законодательство или адаптировать существующую нормативно-правовую базу и установить соответствующие принципы для обеспечения благоприятной конкурентной среды для конвергированных услуг.

2 Обзор различных нормативно-правовых режимов в конкурентной конвергентной среде

Не существует какого-либо единого определения конвергенции. Тем не менее, конвергенция описывается как процесс, при котором электросвязь, информационные технологии и радиовещание соединились таким образом, что различные услуги могут предоставляться на любой из отмеченных платформ. Кроме того, конвергенция описывается с помощью важнейших принципов нейтральности технологий и услуг¹.

В течение последнего десятилетия страны изменили свои нормативно-правовые режимы, с тем чтобы учитывать конвергенцию в электросвязи и радиовещании. Вместе с конвергенцией динамично меняется сектор связи, в результате чего открываются перспективы для новых участников и развиваются новые рынки и услуги в конкурентной среде.

Для того чтобы привлечь на конкурентный рынок больше новых участников и создать благоприятный регуляторный режим, ряд стран ввели нормативно-правовую базу, которая, помимо прочего, запрещает антиконкурентные виды практики и поведения, устанавливает доминирующего держателя лицензии и вводит меры в отношении слияний или поглощений. В представленных ниже разделах будут рассматриваться нормативно-правовые режимы в конкурентной конвергентной среде.

¹ Отчет 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D по Вопросу 10-2/1 "Регулирование лицензирования и выдачи разрешений для конвергирующих услуг" (исследовательский период 2006–2010 гг.), представлен по адресу: <http://www.itu.int/pub/D-STG-SG01.10.2-2010>.

2.1 Правовые основы для конкуренции в отдельных странах

Вопросы конкуренции в секторе связи в целом регулируются законодательством. Ниже приводятся некоторые примеры:

- специальное законодательство, регулирующее вопросы конкуренции, включая создание органов, отвечающих за конкуренцию в конкретных вопросах/секторе, назначение совета органа, отвечающего за обеспечение конкуренции, запрещение антиконкурентных видов практики и поведения, определение доминирующего оператора и средств правовой защиты лиц, пострадавших от антиконкурентных действий;
- законодательство, в соответствии с которым создается национальный регуляторный орган, отвечающий за вопросы связи; и/или
- законодательство, регулирующее вопросы электронной связи, в том числе функции регуляторного органа по лицензированию и его роль в вопросах конкуренции, например определение держателя лицензии со значительным влиянием на рынке.

Согласно Всемирной базе данных МСЭ по регулированию в области электросвязи за 2012 год, у 89 стран имелось законодательство по вопросам конкуренции². В связи с либерализацией рынка электросвязи во многих странах, созданием регуляторных органов и появлением новых участников рынка вопросы конкуренции становятся все более важными. В следующих ниже разделах рассматриваются основные моменты правовых режимов в конкурентной конвергентной среде, которые действуют в ряде стран.

2.1.1 Австралия

В Австралии существует Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и прав потребителей (АССС), которая занимается регулированием конкуренции. Закон о торговой практике 1974 года (ТРА) был пересмотрен и переименован в Закон о конкуренции и правах потребителей в 2010 году, и он наделяет АССС рядом полномочий. Среди них расследование случаев возможного антимонопольного поведения (Часть ХIД данного Закона) и полномочия по приведению в исполнение таких постановлений суда по результатам подобных исков, как запрет антиконкурентного поведения со стороны ответчика, выплата компенсации за незаконное поведение или же штраф, налагаемый в гражданском порядке. Австралийский суд по вопросам конкуренции (АСТ) – это независимый, предусмотренный в законодательном порядке суд, который проводит слушания по делам, связанным с конкуренцией, таким как рассмотрение заявок на слияние, а также апелляций по решению АССС.

2.1.2 Республика Корея

Закон о регулировании монополий и справедливой торговле³ устанавливает основные стандарты и требования в отношении антиконкурентных коммерческих комбинаций в Республике Корея. Корейская комиссия по справедливой торговле (КФТС) – это административный орган, который работает при канцелярии премьер-министра и отвечает за содействие конкуренции, укрепление прав потребителей, создание конкурентной среды для малого и среднего бизнеса и ограничение концентрации экономической мощи⁴.

² Документ [RGQ10-3/1/22](#) (БРЭ) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 28 февраля 2013 года.

³ Закон № 3320 от 31 декабря 1980 года.

⁴ Том 1 по вопросам конкуренции – Practical Law Company 2011 (см. <http://www.practicallaw.com/competitionhandbook> и <http://eng.ftc.go.kr>).

2.1.3 Танзания

В Танзании вопросы конкуренции в секторе связи регулируются тремя законами: Законом о добросовестной конкуренции (FCA) 2003 года, Законом о Регуляторном органе связи Танзании (TCRA) 2003 года и Законом об электронной и почтовой связи (ЕРОСА) 2010 года. В соответствии с Законом о TCRA при выполнении своих функций и осуществлении своих полномочий Орган должен учитывать, существуют ли на рынке условия для эффективной конкуренции, не приводят ли принимаемые им меры к ослаблению конкуренции или увеличению стоимости на рынке в ущерб населению, а также не перевешивает ли любой ущерб для населения приобретаемые выгоды.

Закон о добросовестной конкуренции (FCA) – это общий закон о конкуренции. Он обязывает Комиссию по добросовестной конкуренции запрашивать письменные рекомендации у Органа в случаях, когда она сталкивается с каким-либо вопросом, связанным с электронной и почтовой связью. Закон об электронной и почтовой связи (ЕРОСА) 2010 года содержит положения, регулирующие вопросы конкуренции.

В приведенной ниже таблице указаны отдельные страны, в которых действует законодательство по вопросам конкуренции, и ответственные органы:

Таблица 1: Информация по вопросам конкуренции в отдельных странах

№ п/п	Страна	Закон(ы) о конкуренции	Орган, занимающийся вопросами конкуренции
1	Австралия	Закон о конкуренции и правах потребителей, 2010 г.	Австралийская комиссия по вопросам конкуренции и прав потребителей
2	Канада	Закон о конкуренции	Бюро по вопросам конкуренции
3	Индия	Закон о конкуренции	Комиссия по вопросам конкуренции Индии
4	Сенегал	Закон о ценах, конкуренции и экономических спорах	Комиссия по конкуренции
5	Швеция	Закон о конкуренции	Шведское антимонопольное управление
6	Республика Корея	Закон о справедливой торговле и регулировании монополий	Корейская комиссия по справедливой торговле
7	Южная Африка	Закон о конкуренции	Комиссия по конкуренции
8	Турция	Закон о защите конкуренции № 4054	Антимонопольное управление
9	Танзания	Закон о добросовестной конкуренции Закон об электронной и почтовой связи	Комиссия по добросовестной конкуренции и TCRA
10	Соединенные Штаты	Закон Клейтона Закон о связи	Антимонопольное подразделение Министерства юстиции, Федеральная комиссия по связи и Федеральная торговая комиссия

Источник: Составлено Докладчиком по различным источникам.

2.2 Регуляторные режимы в области конкуренции

2.2.1 Анализ рынков с целью определения соответствующих рынков

В целях определения соответствующих рынков важно провести анализ рынков. Ряд регуляторных органов провели исследования, с тем чтобы определить соответствующие рынки в секторе связи, а затем определить, какие операторы являются доминирующими.

2.2.2 Определение доминирующих операторов

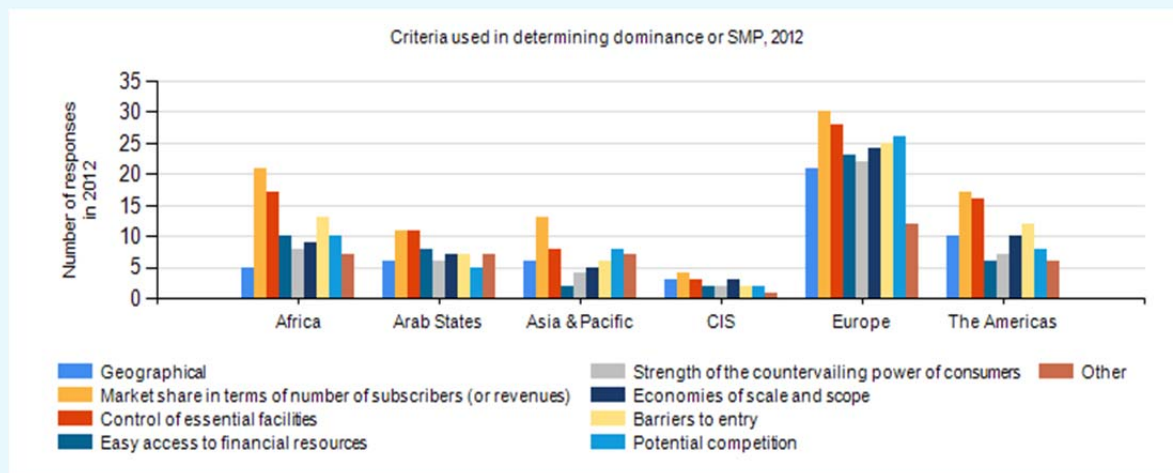
Термин "доминирующий оператор" или "доминирующий держатель лицензии" в разных странах определяется по-разному. В отчетах МСЭ на основе Всемирной базы данных по регулированию в области электросвязи за 2012 год⁵ на основании ответов, представленных Государствами-Членами, критерии определения "доминирования" различались по следующим типам:

- географический охват;
- доля на рынке, выражаемая в количестве абонентов (или размере дохода) в разбивке по типу рынка;
- контроль над основными средствами, обеспечивающими доступ конечному пользователю;
- свободный доступ к финансовым ресурсам;
- значительная уравнивающая сила потребителей, экономия за счет масштаба производства и диверсификации услуг;
- препятствия для выхода на рынок и потенциальной конкуренции.

В глобальном масштабе наиболее часто используемыми критериями для определения значительного влияния на рынке (SMP) в 2012 году оставалась доля оператора на данном рынке, выраженная в численности абонентов или размере доходов, а далее следовали критерии контроля над основными средствами, обеспечивающим доступ конечному пользователю, и препятствия для выхода на рынок (см. Рисунок 1, ниже).

⁵ Документ [RGQ10-3/1/12](#) (БРЭ) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, Отчеты МСЭ на основе Всемирной базы данных по регулированию в области электросвязи, обновленной в 2012 году, 12 апреля 2012 года.

Рисунок 1: Критерии, используемые для определения "доминирования"



Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, 2012 год.

Прежде чем установить, какие операторы имеют влияние на рынке, некоторые НРО в первую очередь проводят исследования для определения рынков в соответствующем секторе. Установление того, обладает ли оператор влиянием на рынке, имеет большое значение для НРО, которые выдают лицензии на конкурентном конвергентном рынке. В некоторых странах НРО обладают полномочиями по определению доминирующих операторов в своей юрисдикции. Термин "доминирующий оператор" толкуется в разных юрисдикциях по-разному, но необходимо отметить два ключевых аспекта:

- доминирующий оператор должен иметь высокую долю на рынке, как правило более 35%, а также более 50% на соответствующем рынке; и
- существуют значительные препятствия для выхода на соответствующий рынок, на котором действует доминирующий держатель лицензии.

В некоторых странах НРО обладают полномочиями по установлению доминирующего держателя лицензии на соответствующем рынке электронной связи, а также публикации всей информации о рынках электронной связи и о доминирующих держателях лицензий. НРО провели исследования по оценке конкуренции на рынках электросвязи в своих юрисдикциях для определения операторов со значительным влиянием на рынке⁶. Доминирующий держатель лицензии, который определен НРО, не имеет права пользоваться своим влиянием на рынке в целях устранения, предотвращения или сдерживания конкуренции на рынке со стороны другого держателя лицензии.

В некоторых странах, таких как **Танзания**, термин "доминирующий держатель лицензии" означает держателя лицензии, которому, как определено Регуляторным органом, принадлежит более 35% рынка услуг электронной или почтовой связи⁷.

В других странах, таких как **Сенегал**, оператор считается занимающим доминирующее положение, если он владеет более чем 25-процентной долей рынка электросвязи⁸. Также может учитываться

⁶ В Танзании было определено и обнародовано существование девяти соответствующих рынков электросвязи, в том числе четырех розничных и пяти оптовых рынков электросвязи (см. Документ [RGQ10-3/1/13](#) (Танзания) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-Д, 24 февраля 2012 г.).

⁷ Раздел 3 – ЕРОСА.

⁸ Статья 3 Кодекса электросвязи.

объем оборота оператора по отношению к размеру рынка, его контроль над средствами доступа конечного пользователя, а также его опыт в предоставлении продуктов и услуг электросвязи.

Вместо понятия "оператор, занимающий доминирующее положение" **Западноафриканский экономический и валютный союз (ЗАЭВС)** ввел понятие "влиятельный оператор". В соответствии со статьей 1 Директивы 03/2006/СМ/УЕМОА/СМ/УЕМОА, которая касается присоединения сетей и услуг электросвязи, "оператор сети электросвязи общего пользования считается влиятельным на рынке услуги или группы услуг, если он обладает по меньшей мере 25-процентной долей в объеме этого рынка. Также может учитываться:

- способность оператора влиять на рыночные условия;
- объем его оборота по отношению к размеру рынка;
- контроль, осуществляемый им в отношении средств доступа конечного пользователя;
- его опыт в предоставлении услуг на рынке.

Экономическое сообщество государств Западной Африки (ЭКОВАС) использует понятие "оператор, имеющий значительное влияние на рынке". В статье 1 Дополнительного акта A/SA.2/01/07 о доступе и присоединении в отношении сетей и услуг в секторе ИКТ такой оператор определяется как "компания, которая либо самостоятельно, либо вместе с другими компаниями занимает положение, эквивалентное доминирующему положению: то есть компания, которая обладает значительной способностью действовать независимо от своих конкурентов, клиентов и, в конечном счете, потребителей".

Из анализа этих определений явно следует, что для определения оператора, занимающего доминирующее положение, влиятельного оператора или оператора, имеющего значительное влияние на рынке, применяются одни и те же критерии. **Нигерийская комиссия по связи** ежегодно разрабатывает руководящие указания для определения операторов, занимающих доминирующее положение. В соответствии с Частью III Устава по межсетевому взаимодействию в области электросвязи операторы, занимающие доминирующее положение на рынке, должны выполнять ряд обязательств, в том числе предоставлять базовое оборудование операторам-конкурентам⁹.

2.2.3 Определение рынка

В некоторых странах оператор, занимающий доминирующее положение, определяется в аспекте его положения на том или ином рынке. В своем докладе за 2000 год Французское управление по вопросам конкуренции определило рынок следующим образом: "Рынок, как он понимается в соответствии с законодательством о конкуренции, определяется как место, в котором сходятся предложение и спрос на данный продукт или услугу". Если продукты или услуги являются замещаемыми, рынок может быть описан как соответствующий.

Директива 2002/21/ЕС ("Рамочная директива") предусматривает, что Европейская комиссия должна сформулировать рекомендации и руководящие указания по анализу рынка. Процедура анализа состоит из трех этапов, включая определение соответствующего рынка. Границы этого рынка определяются на основе критерия "замещаемости" в отношении спроса и предложения. Этот критерий служит для того, чтобы провести разграничение между рынком продукта и географическим рынком.

Рынок продукта состоит из всех продуктов и/или услуг, которые рассматриваются потребителем как взаимозаменяемые или замещаемые по причине их свойств, цены и использования, для которого они предназначены. Географический рынок состоит из территории, в пределах которой

⁹ <http://www.ncc.gov.ng/legal/regulations.html>.

соответствующие компании конкурируют между собой в области предложения и спроса на данные продукты или услуги, в пределах которой условия конкуренции достаточно однородны и которая может быть разделена на соседние географические районы, характеризующиеся, в частности, различными условиями конкуренции.

В **Сенегале** новый Кодекс электросвязи налагает определенные обязательства на оператора, имеющего существенное влияние на рынке. В статье 14 нового Кодекса предусмотрено, что "операторы, которые считаются имеющими существенное влияние на соответствующем рынке сектора электросвязи, должны в отношении присоединения и доступа:

- 1) сделать общедоступной информацию относительно присоединения и доступа и, в частности, опубликовать подробное техническое и тарифное предложение в отношении присоединения и доступа, известное под названием каталог присоединений. Предложение о присоединении может быть изменено в течение срока действия каталога, при условии что все операторы могут извлечь одинаковую выгоду в результате этого изменения. Однако любое такое изменение подлежит предварительному утверждению со стороны регуляторного органа. Регуляторный орган может в любое время потребовать, чтобы каталог присоединений был изменен, если он посчитает, что не гарантируются условия конкуренции и функциональной совместимости сетей и услуг электросвязи. Он может также решить добавить в каталог или изъять из каталога услуги в целях реализации принципов ориентирования на затраты для тарифов на присоединение или более полного удовлетворения потребностей оператора услуг электросвязи и сообщества поставщиков;
- 2) предоставлять услуги присоединения или доступа на недискриминационных условиях;
- 3) удовлетворять обоснованные просьбы о доступе к элементам сети или к связанным с ними объектам;
- 4) начислять тарифы, которые отражают соответствующие затраты;
- 5) указывать в счетах определенные виды деятельности, которые относятся к присоединению или доступу, или вести учетные записи услуг и видов деятельности, которые позволяют проверить соблюдение обязательств, предусмотренных в настоящей статье; соблюдение этих положений проверяется за счет оператора независимым органом, назначенным регуляторным органом".

В новом Кодексе электросвязи предусмотрен также контроль за розничными тарифами, начисляемыми оператором, который имеет существенное влияние на рынке, и в статье 15 указано, что операторы, которые считаются имеющими существенное влияние на розничном рынке в секторе электросвязи, могут иметь одно или несколько из следующих обязательств, возложенных на них регуляторным органом:

- 1) оказывать розничные услуги на недискриминационных условиях и без какого-либо принудительного объединения таких услуг;
- 2) начислять тарифы, которые отражают соответствующие затраты;
- 3) соблюдать тарифные рамки, устанавливаемые на несколько лет регуляторным органом электросвязи;
- 4) информировать регуляторный орган о своих тарифах до их введения, если эти тарифы не контролируются; регуляторный орган может возразить против введения тарифа, о котором он уведомлен согласно настоящему подпункту, и вынести мотивированное решение с приведением анализа, особенно экономического, в обоснование своего возражения;
- 5) вести учетные записи услуг и видов деятельности, которые позволяют проверить соблюдение обязательств, предусмотренных в настоящей статье; соблюдение этих положений проверяется за счет оператора независимым органом, назначенным регуляторным органом.

В **Танзании** регуляторный орган не позднее 31 декабря каждого года обязан публиковать в Правительственной газете перечень всех рынков электросвязи, которые будут или вероятно будут существовать, а также держателей лицензий на электронные средства связи, которые, согласно решению регуляторного органа, будут занимать доминирующее положение на рынке¹⁰. В соответствии с этим требованием в декабре 2011 года на основании проведенных консультаций в сфере оценки конкуренции на рынке электросвязи регуляторный орган опубликовал список из девяти рынков электросвязи и держателей лицензий, имеющих существенное влияние на этих рынках (SMP).

Из вышеупомянутой оценки конкуренции, проведенной в Танзании, следует, что регуляторный орган лучше подготовлен к коррекции нарушений рыночного механизма и к выпуску указаний держателям лицензий, имеющим существенное влияние на рынке, направленных на предоставление другим держателям лицензий, помимо всего прочего, доступа к честным и недискриминационным условиям работы.

3 Влияние режима лицензирования и выдачи разрешений на конкуренцию в конвергентной среде

Реформы регуляторной системы в направлении конвергенции, которые происходят во всем мире, оказали существенное воздействие на разнообразные аспекты регулирования в области электросвязи, например на лицензирование услуг и определение прав и обязанностей поставщиков услуг, включая присоединение, нумерацию и универсальное обслуживание, а также использование спектра. Упрощение лицензий и сокращение или упразднение административных или формальных требований в отношении доступа на рынок, несомненно, стимулируют выход на рынок ИКТ нескольких участников, что усиливает конкуренцию.

Существует несколько областей, в которых конвергентное регулирование оказало значительное и разнообразное воздействие. Регулирование в этих областях было само затронуто технологическим развитием в трех разных аспектах. Во-первых, благодаря новым технологиям появились новые услуги и способы их предоставления, которые не предусмотрены действующим регулированием (например, использование IP-телефонии). Во-вторых, новые технологии влияют на общую структуру рынка и уровень конкуренции, меняя условия предложения услуг, что также отражается на потребности в регулировании (например, использование кабельных вещательных сетей для обеспечения доступа в интернет). В-третьих, новые технологические возможности создают спрос на новые виды услуг, что также влияет на общую структуру рынка, открывая дорогу новым участникам рынка (например, введение услуг подвижной связи и Всемирной паутины)¹¹.

3.1 Уровень конкуренции в секторе

На конкурентном рынке две или более компании поставляют одни и те же либо замещаемые товары или услуги лицам на одном и том же соответствующем географическом рынке, либо приобретают одни и те же либо замещаемые товары или услуги у лиц на одном и том же соответствующем географическом рынке.

Технологическая конвергенция, как правило, открывает новые рынки и ставит многочисленные конкретные проблемы в области конкуренции, такие как рост влияния на рынке и препятствия для выхода на новые рынки. Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи свидетельствует о том, что уровень конкуренции в секторе электросвязи/ИКТ возрос, причем

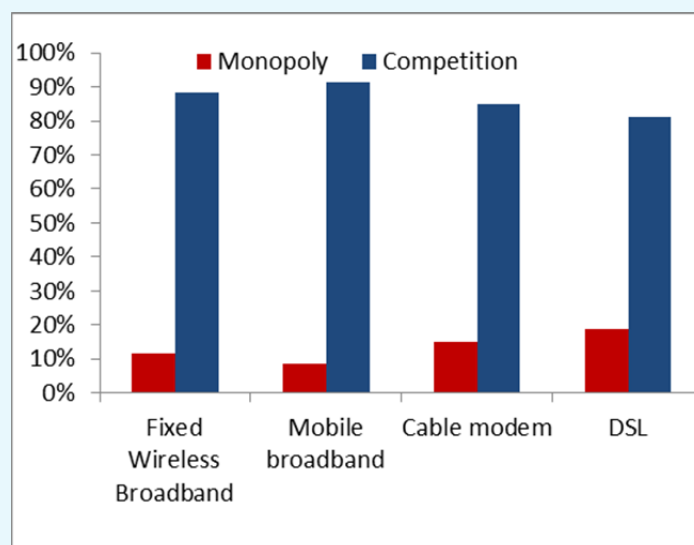
¹⁰ Раздел 62(1) ЕРОСА.

¹¹ <http://www.ictregulationtoolkit.org> Модуль 7: Новые технологии и их влияние на регулирование.

мобильные и интернет-услуги являются ведущими в отношении численности участников рынка¹². В некоторых странах с конвергированной системой лицензирования и различными секторами рынка (международным, национальным, региональным и местным) большее количество участников рынка выходят за пределы своего государства, предлагая потребителям новые услуги¹³.

Развитие конкуренции успешно проходит во всех сегментах рынка, причем в подавляющем большинстве стран рынки широкополосной связи конкурентны, по крайней мере легально (см. Рисунок 2).

Рисунок 2: Конкуренция в рамках отдельных услуг широкополосной связи, весь мир, 2012 год



Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи.

3.2 Число участников рынка

Конвергентное регулирование сказывается не только на числе операторов, предоставляющих различные услуги в области электросвязи, радиовещания и ИТ, но и на их организационной структуре по причине горизонтальной или вертикальной интеграции, слияний, поглощений и диверсификации.

Горизонтальная интеграция¹⁴: Горизонтальная интеграция означает конвергенцию между двумя или более из четырех различных ветвей сектора ИКТ: ИТ, электросвязь, радиовещание и другие средства передачи данных. Инновационные услуги и сети сделали более размытыми границы сектора электросвязи. Появились разнообразные новые продукты услуг электросвязи. В то же время цифровизация и расширение пропускной способности сетей позволяют передавать услуги ИТ, электросвязи и радиовещания по одним и тем же сетям (сетевая конвергенция).

¹² См. <http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Reporting>.

¹³ См. Документ [RGQ10-3/1/INF/1](http://www.itu.int/ITU-D/ict/inf/1) (Танзания) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 5 апреля 2011 года. На 31 декабря 2011 года в рамках режима лицензирования в конвергентной среде Регуляторный орган Танзании в области электросвязи (TCRA) выдал лицензии ряду компаний в следующих категориях: сетевое оборудование (21 лицензия), сетевые услуги (16 лицензий), прикладные услуги (80 лицензий) и услуги по передаче контента (133 лицензии).

¹⁴ <http://www.ictregulationtoolkit.org> Модуль 7: Новые технологии и их влияние на регулирование.

Вертикальное разделение¹⁵: Цифровизация сетей и услуг упростила разделение между предоставлением сетей и предоставлением услуг. Это позволяет развивать рыночную структуру с вертикальным разделением сетевых операторов и поставщиков услуг. Новые бизнес-модели, сосредоточенные на предоставлении конкретной услуги или компонента сети, стали альтернативой концепции комплексного обслуживания, которая предполагает, что все компоненты обслуживания предоставляются одним и тем же оператором.

Горизонтальная интеграция и вертикальное разделение оказывают влияние на границы рынка электросвязи и переопределяют границы подсекторов в области ИКТ. Кроме того, значение этих последствий зависит как от потенциала, так и от стоимостных параметров различных инфраструктур ИКТ.

3.3 Темпы распространения услуг ИКТ

Конвергирующие услуги оказывают на сектор ИКТ серьезное влияние. В секторе появляются новые услуги и новые операторы. Это отражается на операторах, занимающих существенное положение в сети связи, и других участниках рынка, особенно на численности их абонентов и уровне их доходов. Технологическая конвергенция, как правило, открывает новые рынки и ставит многочисленные конкретные проблемы в области конкуренции, такие как рост влияния на рынке и препятствия для выхода на новые рынки.

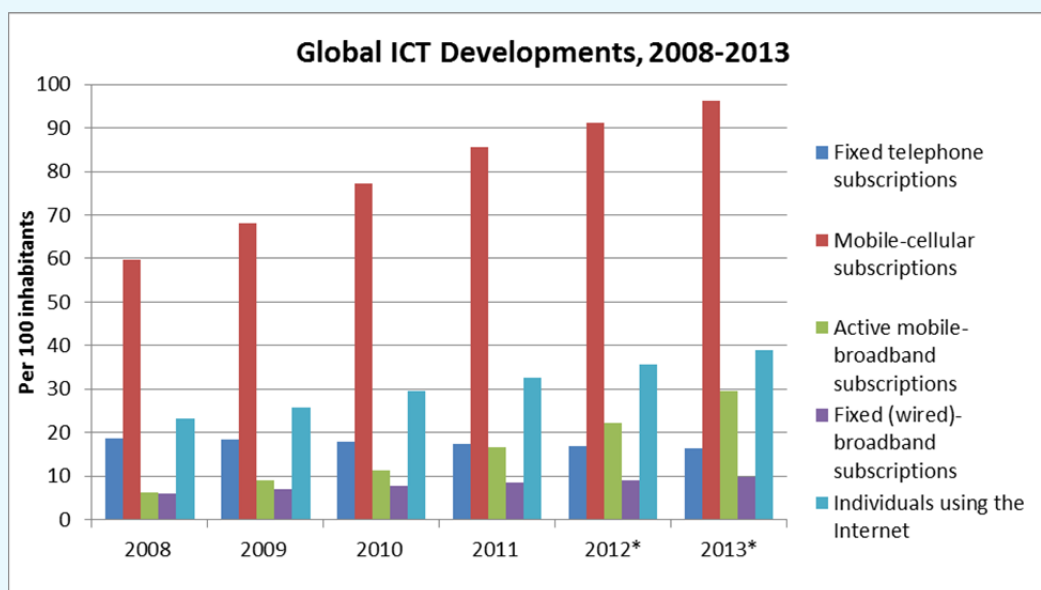
Рассматривая ситуацию в целом, МСЭ считает, что к концу 2013 года число контрактов на фиксированную широкополосную связь превысит 688 млн., что соответствует глобальному показателю проникновения 9,8%. В то же время число контрактов на подвижную широкополосную связь с 2010 по 2013 год увеличится на 21% и к концу 2013 года, по оценкам, составит 2,1 млрд., что почти втрое больше числа контрактов на фиксированную широкополосную связь, но все еще значительно меньше, чем число контрактов на подвижную сотовую связь, которое, по оценкам, достигнет 6,84 млрд.

По оценкам МСЭ, проникновение подвижной широкополосной связи в развивающихся странах достигло 20%, тогда как на начало 2013 года уровни проникновения в развитых странах составляли 75%.

К концу 2013 года общее число пользователей интернета в мире, по оценкам, достигнет 2,7 млрд. В развивающихся странах численность пользователей интернета с 2007 по 2013 год увеличилась более чем в семь раз и превысила 1,8 млрд. Но, несмотря на этот стремительный рост, лишь менее трети жителей развивающихся стран будут подключены к интернету к концу 2013 года.

¹⁵ <http://www.ictregulationtoolkit.org> Модуль 7: Новые технологии и их влияние на регулирование.

Рисунок 3: Глобальные показатели ИКТ и проникновение широкополосной связи, 2008–2013 годы



Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, 2012 год.

Примечание: * Данные за 2012 и 2013 годы базируются на оценках.

На основе регулирования в соответствии с режимом лицензирования в конвергентной среде операторы электросвязи получают возможность предлагать пакеты услуг и повышенные скидки на свои услуги (отдельно или в пакете). Компания TurkTelekom ввела в действие коммерческую передачу голоса по IP-сетям (VoIP) для фиксированных и мобильных телефонов. Началось телевизионное радиовещание через интернет, а также предоставляются некоторые другие услуги. Эти услуги предоставляются как отдельно, так и в пакете с другими услугами.

3.4 Совместное использование инфраструктуры

В конкурентной среде вопрос совместного использования инфраструктуры очень важен, поскольку его эффективное решение может позволить сократить издержки и уменьшить загрязнение окружающей среды, а также стимулировать развитие в данном секторе. В ходе Глобального симпозиума для регуляторных органов в 2008 году были приняты руководящие указания на основе примеров передового опыта по инновационным стратегиям совместного использования инфраструктуры в целях обеспечения приемлемого в ценовом отношении доступа для всех. Было признано, что совместное использование инфраструктуры несет потенциальные преимущества, но для их реализации необходимо защищать конкуренцию, а меры по стимулированию капиталовложений и регуляторная политика должны среди прочих факторов содействовать свободному доступу к международным шлюзам и пропускной способности. При наличии данных составляющих появится конкурентная среда, которая может поспособствовать установлению совместного и приемлемого в ценовом отношении доступа к услугам связи¹⁶.

В следующей части документа приводятся примеры опыта стран в области совместного использования инфраструктуры в конкурентной среде.

¹⁶ <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08>.

3.4.1 Опыт страны: Китайская Народная Республика

Из-за усиления конкуренции в секторе электросвязи Китая инфраструктура электросвязи расширяется быстрыми темпами, растет число мачт электросвязи. Экстенсивное дублирование и рост числа таких инфраструктурных объектов приводит к разбазариванию земельных ресурсов и излишнему потреблению сырья и энергии. В 2008 году Китай ввел политику стимулирования сотрудничества в строительстве и использовании инфраструктуры электросвязи. Центральное правительство укрепило регуляторную систему и разработало правила и принципы в этой области. Цель этой политики состоит в прекращении строительства новых мачт и вышек в одном и том же месте и стимулировании непрерывного роста темпов и объемов год за годом¹⁷.

После принятия осознанного политического решения и регуляторного вмешательства с целью стимулирования совместного строительства и использования инфраструктуры электросвязи Китай добился значительного прогресса. К июню 2010 года число новых мачт электросвязи сократилось на 61 тыс., а протяженность новых линий уменьшилась на 99 тыс. км. Число новых площадок и других объектов электросвязи (включая мачты электросвязи) сократилось более чем на 77 тыс. Демонтированы линии передачи протяженностью более 127 тыс. км.

3.4.2 Опыт страны: Гана

В Гане действуют руководящие указания в отношении строительства и установки мачт для оборудования электронной связи. Эти руководящие указания были разработаны министерствами местного самоуправления, окружающей среды, связи и Национальным органом по связи во взаимодействии с операторами и компаниями по строительству инфраструктурных объектов¹⁸.

Национальный орган по связи выдал следующим трем операторам лицензии на предоставление инфраструктуры связи в пользование другим операторам:

- компании AmericanTowers, которая приняла мачты, используемые компанией MTN;
- компании Helios Towers, которая приняла мачты, используемые компанией TiGO;
- компании EATON, которая приняла мачты, используемые компанией Ghana Telecom (большинство акций принадлежит компании Vodafone, Соединенное Королевство).

Каждая страна сталкивается с рядом проблем, среди которых чрезмерное потребление ресурсов, растущее загрязнение окружающей среды, неустойчивая экология и так далее. Очень важно экономить ресурсы и защищать окружающую среду, делать это надо безотлагательно. В этих целях может возникнуть необходимость введения политики стимулирования сотрудничества в области создания и использования инфраструктуры электросвязи. Сознательное политическое решение и вмешательство регуляторных органов способствуют совместному созданию и использованию инфраструктуры электросвязи.

В 2012 году совместное использование инфраструктуры операторов подвижной связи (таких, как операторы виртуальных сетей) было разрешено более чем в 80% стран мира. Совместное использование пассивной инфраструктуры и совместное размещение/совместное использование площадок были обязательными соответственно в более чем 59% и в 61% стран (см. Рисунок 4, ниже). Регуляторные органы могут решить сделать обязательным совместное использование пассивной инфраструктуры и запретить совместное использование активной инфраструктуры или разрешить оба вида совместного использования или же не принимать мер в этой области.

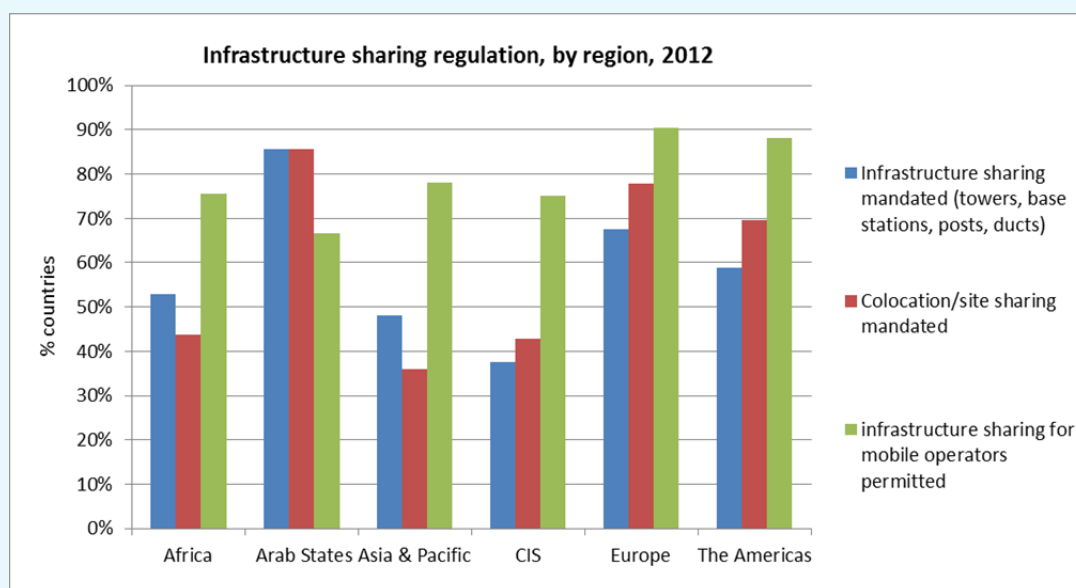
¹⁷ См. Документ [1/012](#) (Китайская Народная Республика) 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D "Прогресс в продвижении совместного сооружения и совместного использования инфраструктуры электросвязи в Китае", 7 сентября 2010 года.

¹⁸ Информация получена от Национального управления связи Ганы.

3.4.3 Опыт страны: Индия

В Индии действует политика в области совместного использования инфраструктуры. Кроме того, в разделе 33 главы 5, посвященной условиям эксплуатации, Единого лицензионного соглашения установлено, что совместное использование активной/пассивной инфраструктуры должно регулироваться условиями соответствующих руководящих указаний по санкционированию услуг и внесению поправок, которые периодически публикуются.

Рисунок 4: Регулирование совместного использования инфраструктуры, 2012 год



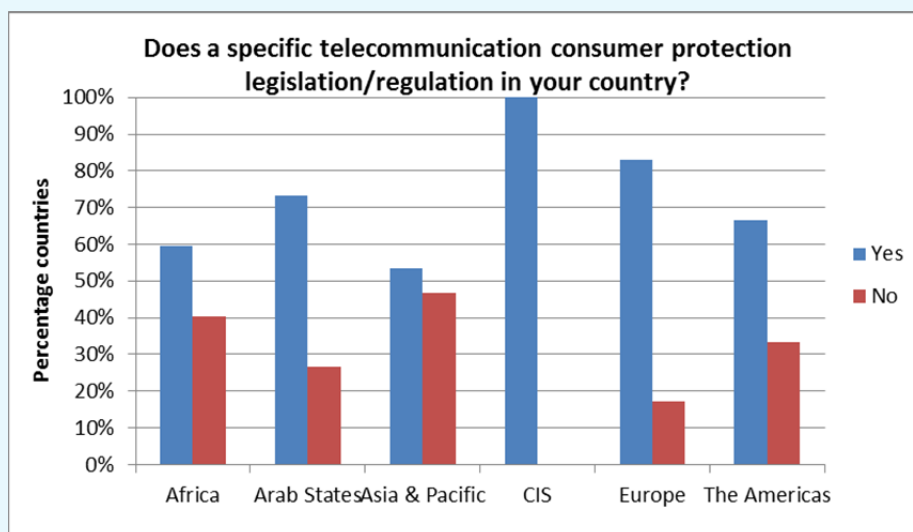
Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, 2012 год.

3.5 Защита потребителей в условиях конкурентного рынка

В условиях конкурентного рынка защита потребителей является задачей первостепенной важности. Должна существовать законодательная основа, чтобы поставщики услуг предоставляли потребителям достоверную информацию, на базе которой потребители могли бы принимать соответствующие решения.

К концу 2012 года 68% стран мира имели специальные законы/регулирование по защите прав потребителей в области электросвязи. Большинство стран во всех регионах приняли такие законы/регулирование, и специальные законы и меры регулирования приняты во всех странах СНГ, участвовавших в ежегодном обследовании в области регулирования, в 83% стран Европы и более чем в 70% арабских государств. В 91% стран мира жалобы потребителей рассматривает национальный регуляторный орган в области электросвязи/ИКТ. Все чаще к мандату национальных регуляторных органов в области электросвязи/ИКТ добавляется предоставление сравнительной информации по тарифам, и в 2012 году эта обязанность была возложена на 60% из них, тогда как в 2011 году этот показатель составлял всего 55%.

Рисунок 5: Специальные законы и регулирование по защите прав потребителей в области электросвязи, в разбивке по регионам, 2012 год



Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, 2012 год.

Ниже приводятся примеры проблем защиты прав потребителей в конкурентной среде.

3.5.1 Опыт страны: Республика Корея

¹⁹В 2007 году доминирующим операторам электросвязи было разрешено предлагать услуги в пакете, куда входят услуги, подлежащие ценовому регулированию, при условии что эти предложения не ущемляют конкуренцию и права потребителей. Схемы скидок на пакеты услуг варьируются в зависимости от состава продуктов и часто сочетаются со скидками в случае долгосрочных обязательств, что очень усложняет условия договора. Заботясь об интересах потребителей в связи с растущей конвергенцией и конкуренцией, правительство Кореи недавно разработало соответствующие руководящие указания для поставщиков услуг связи.

3.5.2 Опыт страны: Мали

²⁰В Мали Распоряжение № 07.025/P-RM о конкуренции и Указ № 08-260/P-RM от 6 мая 2008 года устанавливают порядок применения Распоряжения № 07-025/P-RM.

Упомянутый указ предусматривает ряд положений, касающихся **информирования и защиты потребителей**, в частности: *обязанности опубликования цен и условий продажи, инструкции по эксплуатации, запрета на подделку, продажу и использование просроченных продуктов, обязанности этикетирования, маркировки или вывешивания цен на продукты/услуги*, а также в интересах потребителей запрещает предприятиям прибегать к любым формам недобросовестной конкуренции (практике навязанных цен, отказу от продажи, заведомо ложной рекламе) и антиконкурентной практики (незаконный сговор, злоупотребление доминирующим положением на рынке).

¹⁹ Документ [1/INF/8](#) (БРЭ) 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 9 сентября 2010 года.

²⁰ Документ [RGQ18-2/1/14](#) (Мали) Группы Докладчика по Вопросу 18-2/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 15 февраля 2012 года.

Таким образом, в сферу обязанностей министра, отвечающего за данный сектор, и регуляторного органа входит обеспечение эффективной, свободной и добросовестной конкуренции в интересах пользователей. Кроме того, данные структуры следят за тем, чтобы операторы уважали конфиденциальность данных партнеров и принцип нейтральности содержания сообщений, защищали личные данные, соблюдали экологические и медицинские стандарты в области ИКТ/электросвязи.

3.5.3 Опыт страны: Турция

²¹Закон о защите прав потребителей (Акт № 4077) представляет собой общий кодекс, который содержит основные нормы по защите прав потребителей всех видов товаров и услуг. В Законе об электронных средствах связи (№ 5809) в разделе "Указ о правах потребителей в секторе электросвязи" предусмотрены различные конкретные права потребителей.

В **Турции** прогнозируются следующие базовые проблемы, связанные с конвергенцией услуг:

- противоречия и разногласия между различными органами власти;
- воздействие конвергенции на конкуренцию на рынке;
- сложность анализа конвергированных услуг для регуляторных норм и правил;
- предотвращение ущерба, который регуляторные акты могут нанести развитию и совершенствованию этих услуг.

3.6 Влияние конвергирующих услуг на сектор ИКТ

Конвергирующие услуги оказывают на сектор ИКТ серьезное влияние, которое проявляется в следующем:

- В секторе появляются новые услуги и новые операторы, что отражается на соответствующих участниках рынка, особенно на численности их абонентов и уровне их доходов.
- Развитие конвергирующих услуг делает более размытыми границы между услугами фиксированной и подвижной связи, которые все труднее поддаются регулированию.
- Потребителям труднее собирать информацию об имеющихся услугах и понимать новые продукты и планы.
- Ожидается рост числа операторов, которые могут предоставлять своим потребителям полный набор услуг голосовой связи и передачи данных.
- Вместе с предложением конвергирующих услуг ожидается появление новых бизнес-моделей для операторов.

Наблюдается явная тенденция – конвергенция фиксированной и подвижной телефонии (FMC). Цель состоит в предоставлении обеих услуг с помощью одного телефонного аппарата, который может переключаться с одной сети на другую. В этой области приняты несколько мер по стандартизации отрасли, такие как спецификации непрерывности голосового сигнала (VCC), определенные Проектом партнерства 3G. Обычно эти услуги предоставляются с помощью двухмодового аппарата, когда мобильный терминал потребителя может поддерживать как территориально-распределенный (сотовый) доступ, так и технологии локальной сети (для VoIP).

²¹ Документ [1/INF/3](#) (Корпорация Intel (Соединенные Штаты Америки)) 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 3 сентября 2010 года.

Система конвергентного лицензирования могут также оказать влияние²²:

- на сами регуляторные органы и их структуры;
- на упрощение процесса выдачи разрешений, виды лицензий и их категории;
- на численность поставщиков услуг и абонентов;
- на стоимость и качество обслуживания;
- на социально-экономический статус конечных пользователей и способы получения ими информации;
- на динамику рынка (например, поведение и характеристики потребителей, поставщиков и посредников в аспекте спроса/предложения);
- на внедрение и планы развития предлагаемых услуг;
- на появление интерактивных, инновационных и более совершенных услуг;
- на вклад в создание информационного общества;
- на технологии и их интеграцию в конвергентную платформу, главным образом в связи с появлением сетей последующих поколений (СПП) и технологий на базе IP.

Появление СПП сделало возможным предоставление конвергентных услуг, приложений и разнообразного контента, которые характеризуются разноплановостью и поступают из различных секторов, таких как электросвязь, радиовещание, лотереи, игры и индустрия развлечений. Был поднят вопрос о необходимости рассмотрения конвергентных услуг в среде СПП при уделении особого внимания оценке и анализу применимого законодательства и регулирования СПП на конкурентном конвергентном рынке. Также подчеркивается наличие ограничений, предусмотренных соответствующим государственным и международным правом, в связи с чем заинтересованными сторонами, в том числе регуляторными органами, должны быть найдены соответствующие решения²³.

Результаты обследования, проведенного МСЭ по политике защиты прав потребителей среди его 193 Государств-Членов, в котором основное внимание уделялось конвергенции, показали, что регуляторным органам не хватает ресурсов, стратегий и инструментов для защиты прав потребителей в стремительно конвергирующей среде²⁴.

Наряду с этим развивающиеся конвергентные услуги обусловили потребность обратить особое внимание на права интеллектуальной собственности (ПИС), в связи с чем страны должны выстроить законодательную базу в данной сфере и обеспечить ее соблюдение операторами услуг. Кроме того, конкуренция меняет ситуацию на рынке, в результате чего НРО необходимо взаимодействовать с другими учреждениями, в том числе с финансовыми регуляторными органами, комиссиями по контролю за азартными играми, организациями, охраняющими авторское право, и другими учреждениями, регулирующими предоставление новых видов услуг. В связи с этим НРО должны сотрудничать с другими организациями, чтобы выработать руководящие указания по рабочему взаимодействию с ними. Так, ряд регуляторных органов работают совместно с центральными банками своих стран, чтобы внедрить механизм регулирования мониторинга услуг мобильного

²² Документ [RGQ10-3/1/INF/2](#) (Непал) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 11 апреля 2011 года.

²³ Документ [RGQ10-3/1/11](#) (Бенин) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 23 апреля 2012 года.

²⁴ Документ [RGQ18-2/1/29](#) (БРЭ) Группы Докладчика по Вопросу 18-2/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 27 марта 2013 года.

банкинга и решать возникающие новые задачи, а также вопросы в области конкуренции, в том числе регулирование аспекта доминирования отдельных операторов.

Необходимо также рассмотреть вопрос о принятии мер, с тем чтобы регуляторные органы обеспечивали защиту прав потребителей в приложениях ИКТ. Как правило, конвергированные услуги, развитие которых привело к буму электронных операций с использованием электронных платежных механизмов электронных карт и платежей через интернет, создают для потребителей проблемы в отношении их персональных данных. Следует рассмотреть вопрос о создании правовых принципов защиты данных как способ решения проблемы защиты прав потребителей в конвергированной среде.

4 Анализ опыта регуляторных органов при изменениях и переходе к конвергенции

Как уже говорилось в части 3 настоящего отчета, по данным Всемирной базы данных МСЭ по регулированию в области электросвязи уровень конкуренции в секторе электросвязи возрос, поскольку большое количество компаний предлагают целый спектр различных услуг. В связи с этим, а также с опытом НРО, описанным в настоящем документе, регуляторные органы были вынуждены изменить законодательную базу и принять меры в отношении следующих вопросов: действия, подрывающие свободную конкуренцию; доминирующие операторы; новые конвергированные услуги; совместное использование инфраструктуры; защита потребителей в определенных аспектах безопасности и конфиденциальности личной информации.

Велика вероятность того, что такие аспекты из приведенного перечня, как антиконкурентное поведение и доминирование отдельных операторов станут острыми проблемами на конкурентных рынках, поэтому НРО и ОК должны внедрить действующий механизм законодательного регулирования данных вопросов.

В некоторых странах НРО и ОК обязаны принимать меры в отношении операторов, применяют антиконкурентные виды практики. Их можно разделить на две основные группы: вопросы, связанные с ценами, и вопросы, не связанные с ценами.

Таблица 2: Антиконкурентные виды практики и поведения

Вопросы, связанные с ценами	Вопросы, не связанные с ценами
<ul style="list-style-type: none">– перекрестное субсидирование– хищническое ценообразование– вытеснение посредством снижения цен– чрезмерные цены– фиксация цен	<ul style="list-style-type: none">– отказ в поставке (или задержка)– объединение услуг в пакеты– заключение с потребителями договоров, по которым они не могут сменить поставщика в течение определенного периода– ненадлежащее использование информации– манипуляции с заявками на подряд– раздел рынка

Вопросы ценообразования на услуги в области электросвязи/ИКТ весьма важны для регуляторных органов, они сказываются на потребителях. Если оператор действует антиконкурентным образом в вопросе ценообразования, для обеспечения добросовестных действий на рынке необходимо вмешательство регуляторного органа. Если конкуренция на рынке отсутствует или ее эффективность неочевидна, часто создается такая ситуация, когда регуляторный орган должен вмешаться и сымитировать ценообразование, которое ожидается на конкурентном рынке, пока конкурентные рыночные силы не укрепятся. Регуляторным органам рекомендуется действовать осторожно, не допускать слишком раннего или радикального вмешательства, особенно на рынках новых и

инновационных услуг, где уровень спроса пока точно не определен. Это необходимо для того, чтобы избежать нарушений развития рынка, что может помешать притоку инвестиций, необходимых для развития услуг в ответ на скрытый спрос²⁵.

5 Оценка роли регуляторных органов в области электросвязи/ИКТ и органов по обеспечению конкуренции

5.1 Рабочие отношения между национальными регуляторными органами и органами по обеспечению конкуренции

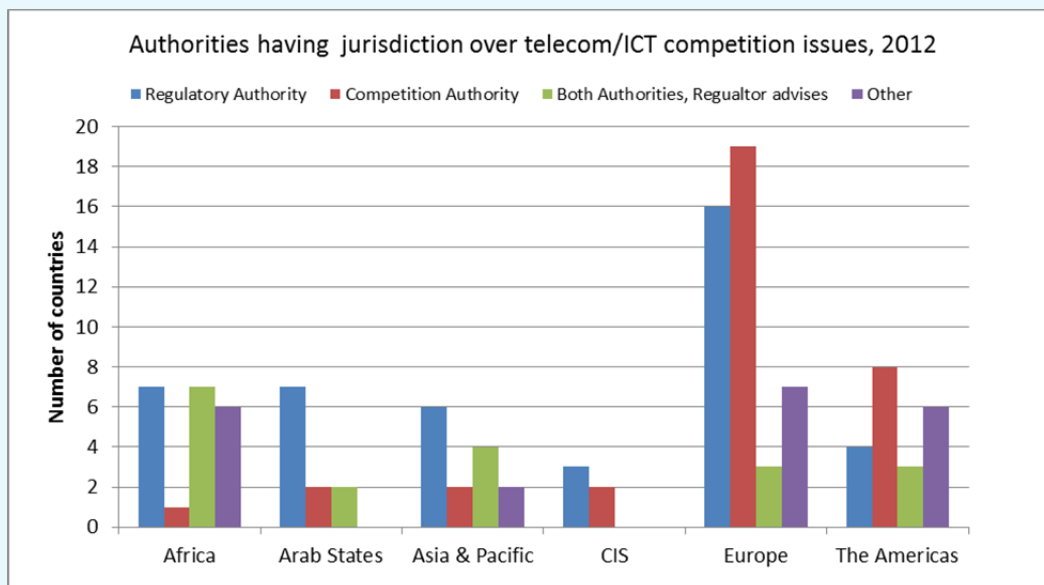
В некоторых странах национальные регуляторные органы (НРО) и органы по обеспечению конкуренции (ОК) существуют параллельно, и каждый из них может быть создан в соответствии с отдельным законом, но взаимодействовать с другим в вопросах, касающихся конкуренции. Такое взаимодействие может быть основано на том, что НРО является регуляторным органом конкретного сектора электросвязи, который отвечает за применение мер регулирования (как ex-ante, так и ex-post) в отношении операторов, действующих в конкурентной среде, а ОК отвечают за вопросы конкуренции и экономического регулирования ИКТ²⁶. ОК вправе решать проблемы, которые возникают в результате действий, нарушающих правила конкуренции, таких как злоупотребление доминирующим положением, подрывающее конкуренцию поведение, слияния и поглощения. Однако существуют страны, в которых отсутствуют органы по обеспечению конкуренции, и вопросы, касающиеся конкуренции в секторе электросвязи, решает НРО. Среди таких стран – **Тринидад и Тобаго, Грузия, Катар, Судан, Оман и Руанда**.

Органы по обеспечению конкуренции существуют по меньшей мере в 64% стран мира. Они имеются в 90% стран Европы и в 46% стран Африки. Согласно данным ежегодного обследования по регулированию в области электросвязи, органы по обеспечению конкуренции обладают юрисдикцией по вопросам конкуренции, связанным с сектором электросвязи/ИКТ, в большинстве стран Европы и Северной и Южной Америки, тогда как в других регионах эта обязанность возлагается на регуляторные органы. В 18% стран мира оба этих органа занимаются вопросами конкуренции, связанными с электросвязью, причем регуляторные органы дают рекомендации органам по обеспечению конкуренции.

²⁵ Документ [RGQ12-3/1/14](#) (БРЭ) Группы Докладчика по Вопросу 12-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D "Регулирование цен в широкополосной среде", 15 февраля 2012 года.

²⁶ Документ [RGQ_10-3/1/16](#) (THALES Communications (Франция)) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 9 ноября 2012 года.

Рисунок 6: Орган, занимающийся вопросами конкуренции, связанными с электросвязью 2012 год

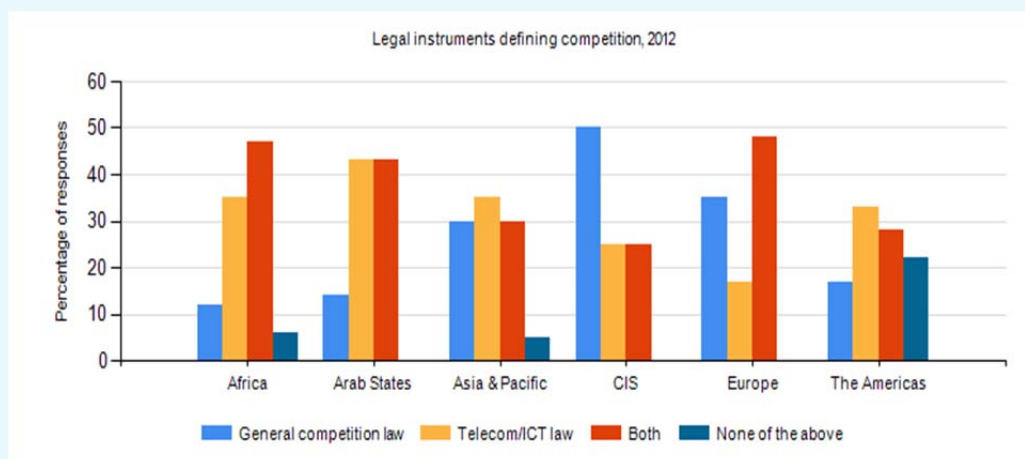


Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, 2012 год.

Примечание: "Прочие" относятся к совместным обязанностям, параллельным юрисдикциям и т. п.

Обеспечение конкуренции, как правило, определяется как в общем законодательстве по вопросам конкуренции, так и в законодательстве по вопросам электросвязи/ИКТ, в которое в 65% стран включены положения по концепции слияния. В странах СНГ вопросы конкуренции в основном охватываются общим законодательством по вопросам конкуренции. По меньшей мере в 60% стран к этим вопросам привлекается регуляторный орган в области электросвязи/ИКТ (дает рекомендации, рассматривает обращения, получает уведомления и т. п.).

Рисунок 7: Правовые документы, в которых определяется конкуренция, 2012 год



Источник: Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи, 2012 год.

Даже на многих либерализованных рынках обеспечение того, чтобы потребители могли реально извлекать выгоду из увеличения диапазона выбора и менять операторов/поставщиков, остается проблемой. Потребителей зачастую приводит в замешательство сложность оценки и выбора из различных имеющихся пакетов услуг и ценовых предложений, и они воздерживаются от переключения ввиду недостаточной ясности и неопределенности. Даже там, где существует переносимость номеров (в 37% стран для подвижной связи и в 25% – для фиксированной²⁷, соответственно), с потребителями за смену оператора может взиматься плата. Препятствовать смене оператора могут и проблемы структурного характера, такие как несовместимость оборудования.

В **Танзании** вопросами управления конкуренцией занимается Комиссия по добросовестной конкуренции, а Суд по вопросам добросовестной конкуренции – это апелляционный орган, в который может обратиться любое лицо, пострадавшее от решений, вынесенных следующими регуляторными учреждениями: Регуляторный орган по электричеству и водоснабжению, Управление Танзании по гражданской авиации, Регуляторный орган по надводным судам и транспорту и Регуляторный орган Танзании по связи²⁸.

Лицо, пострадавшее от решения Регуляторного органа Танзании по связи, в соответствии с Разделом 42 (2) Закона Танзании о Регуляторном органе по связи, может обратиться в Суд по вопросам добросовестной конкуренции. Апелляция возможна только по вопросам, указанным в данном законе – Раздел 42 (1). Суд по вопросам добросовестной конкуренции выносит решение по иску в соответствии с Разделом 42 (4) Закона Танзании о Регуляторном органе по связи, и его постановление обжалованию не подлежит.

Поскольку вопросами конкуренции занимаются и НРО, и ОК, в некоторых странах, например, в **Намибии**, существует Меморандум о договоре между этими двумя организациями, в котором четко прописаны функции рассмотрения спорных вопросов, слияний и жалоб. Такой меморандум – хороший способ избежать совпадения функций и конфликта между юрисдикциями и проводимой двумя организациями политикой. Национальный регуляторный орган **Египта** в области электросвязи (NTRA), будучи государственным органом, отвечающим за регулирование сектора электросвязи в Египте, сотрудничает с Органом Египта по обеспечению конкуренции (ECA),

²⁷ Всемирная база данных МСЭ по регулированию в области электросвязи.

²⁸ См. Документ [RGQ10-3/1/13](#) (Танзания) "Оценка конкуренции на рынке электросвязи Танзании", где изложена позиция Танзании по вопросам конкуренции в секторе электросвязи, 24 февраля 2012 года.

организацией, которая осуществляет контроль за всей экономической деятельностью, принимает все необходимые меры для расследования спорных вопросов, занимается сбором информации и доказательств для противодействия преступным сговорам и действиям, препятствующим, ограничивающим или вредящим свободной конкуренции в Египте и ведущим к правонарушениям, подлежащим наложению штрафа или судебному наказанию согласно положениям вышеупомянутого закона²⁹.

С целью реализации намерений обеих организаций – NTRA и ЕСА, заключающихся в том, чтобы уделять особое внимание интересам рынка и потребителей, поощрять взаимодействие и координацию действий между собой, поддерживать свободную конкуренцию в секторе ИКТ и адекватно реагировать на новые проблемы, связанные с конкуренцией в сфере электросвязи, обе стороны решили подписать Протокол о сотрудничестве в июне 2011 года.

Приводим основные положения данного Протокола:

- Цель Протокола – способствовать сотрудничеству между двумя вышеуказанными организациями в области стимулирования конкуренции в секторе электросвязи и обмена информацией и профессиональными знаниями посредством следующих мероприятий:
 - Обмен информацией между сторонами по вопросам, представляющим взаимный интерес.
 - Взаимное обеспечение технической поддержки в сфере конкуренции и связи, а также при проведении совместных семинаров-практикумов и конференций, на которых обе стороны будут информировать общественность о законе о конкуренции и других важных новостях из мира электросвязи.
 - Максимально возможная унификация методов экономической и юридической экспертизы, применяемых NTRA и ЕСА в секторе электросвязи, особенно в отношении определения соответствующего рынка и выявления доминирующего положения на рынке.
 - Создание структуры сотрудничества и взаимодействия, которая поможет выявлять действия, ведущие к подрыву, ограничению или созданию препятствий для свободной конкуренции.
 - Сотрудничество и взаимодействие в вопросах, связанных с тайным сговором участников торгов, проводимых НРО Египта в области электросвязи, а также в вопросах слияний и поглощений в секторе электросвязи.
- В Протоколе меры регулирования ex-ante рассматриваются как неотъемлемое право и важнейшая функция NTRA в соответствии с Законом об электросвязи. Меры регулирования ex-ante предусматривают следующее:
 - Определение всех функций и мероприятий, связанных с либерализацией сектора электросвязи, в том числе разработка рыночных исследований, проведение технико-экономических исследований для выхода на рынок новых участников, расчет экономической выгоды для страны от либерализации данного сектора, после чего следует процесс лицензирования и контроля над исполнением всех технических, коммерческих и юридических обязательств, оговоренных в лицензиях.
 - Определение обязательств держателей лицензий в области предоставления услуг и цен на услуги, выдача разрешений на предоставление специальных предложений в

²⁹ Документ [1/INF/37](#) (Египет) 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, 18 августа 2011 года.

- зависимости от стоимости услуг и соблюдения требований по недопущению дискриминации по отношению к другим держателям лицензий, работающим на рынке.
- Создание и стимулирование условий добросовестной конкуренции для всех операторов электросвязи на недискриминационных условиях, в частности обеспечение доступа к базовому оборудованию для новых участников рынка, так как данное оборудование может находиться в собственности других держателей лицензий.
 - Изучение результатов анализа рынка, в том числе определение соответствующего рынка для каждой услуги и правил выявления операторов со значительным влиянием на рынке для обеспечения свободной и добросовестной конкуренции между компаниями.
 - Что касается мер регулирования ex-post, NTRA и ECA уполномочены заниматься действиями, которые предположительно являются монополистическими или препятствующими конкуренции, в соответствии со следующими координационными процедурами:
 - NTRA отвечает за следующее:
 - уведомление ECA в кратчайшие сроки о действиях и поведении, предположительно являющихся монополистическими, и обращение к ECA с просьбой предпринять необходимые действия для проведения исследования и сбора доказательств по данному делу;
 - уведомление ECA о своем мнении относительно дел по конкуренции, расследуемых данным учреждением после поступления жалобы.
 - ECA должен предпринять следующие действия:
 - в кратчайшие сроки уведомить NTRA о получении жалобы или запроса или о своем выступлении с инициативой касательно сектора ИКТ;
 - по запросу обеспечить NTRA техническую поддержку в вопросах, касающихся развития конкуренции и ограничений при выходе на рынок;
 - по запросу обеспечить NTRA техническую поддержку в вопросах, касающихся действий, которые предположительно являются монополистическими и рассматриваются данным органом на основании жалобы.

Для того чтобы создать эффективный механизм лицензирования в конкурентной среде, необходимо четко разграничить функции и обязанности НРО и ОК, а также определить области их взаимодействия при помощи законодательства или другого инструмента, как в случае с Намибией и Египтом. В связи с разноплановостью услуг электросвязи следует отметить, что НРО в настоящее время сотрудничают не только с ОК, но и с другими организациями. Когда речь идет о мобильном банкинге, необходимо получить консультацию и разрешение центрального банка. В случае с художественными произведениями или вопросами интеллектуальной собственности регуляторным органам необходимо взаимодействовать с соответствующими учреждениями, контролирующими вопросы авторского права. Также существует ряд новых услуг, в том числе к ним относятся игры, которые наделили новыми функциями учреждения, которые ранее не занимались вопросами электросвязи, например Советы по контролю за азартными играми. На Глобальном симпозиуме для регуляторных органов 2011 года (ГСР-11) проводились обсуждения роли регуляторных органов и других организаций, отвечающих за контроль над новыми видами услуг, такими как мобильный банкинг. Отмечалось, что в то время как регуляторные органы в области электросвязи уделяют большое внимание надежности и безопасности инфраструктуры связи, которая связывает финансовые и нефинансовые учреждения с их клиентами и между собой, финансовые регуляторные органы отвечают за то, чтобы банковские службы и органы по обеспечению конкуренции занимались развитием конкурентной среды. С распространением мобильного банкинга стали размываться границы между регуляторными органами в области электросвязи и финансовыми регуляторными органами в вопросах безопасности и общедоступности электронных

денег, что вызвало необходимость упростить процесс лицензирования мобильного банкинга и стандартизировать порядок их проверки регуляторными органами³⁰.

5.2 Слияния компаний электросвязи и роль регуляторных органов и органов по обеспечению конкуренции

Слияние – это структурное объединение двух компаний, в результате которого возникает общая собственность и структура управления. Как это случается во многих видах предпринимательской деятельности, слияние компаний может мотивироваться такими соображениями, как экономия затрат благодаря синергии двух компаний, экономия за счет масштаба, преимущества вертикальной интеграции и географическая диверсификация или одновременное предложение покупателю нескольких видов продукции³¹.

Сначала рассмотрим политику регуляторных органов в отношении слияний. Существует четыре основные ситуации, на которых следует остановиться. В первую очередь, если одна или несколько крупных фирм доминируют на рынке, у органов по обеспечению конкуренции может не хватать ресурсов или информации для расследования всех действий, препятствующих конкуренции, поэтому предотвращение слияния – это более экономически выгодная мера поддержания конкуренции. Во-вторых, политика поощрения слияний может пойти на пользу объединяющимся компаниям, так как у компаний возникают только лишние проблемы, если им разрешают провести слияние и занять доминирующее положение на рынке лишь с тем, чтобы принимать по отношению к ним агрессивные регуляторные меры или даже разделить их усилиями органов по обеспечению конкуренции через несколько лет после слияния. В-третьих, даже при наличии всех необходимых ресурсов органы по обеспечению конкуренции могут не справиться с нейтрализацией всех последствий изменения рыночной структуры, негативно сказывающихся на конкуренции. В-четвертых, опасные для конкуренции последствия слияния могут сказаться не только на его участниках: когда при слиянии образуется доминирующая компания, которая повышает цены, то создается "зонтик" цен, и остальные конкуренты тоже поднимают цены до соответствующего уровня. В целом можно сказать, что эффективная политика в отношении слияний может предотвратить создание рыночных структур, которые провоцируют негативные последствия для конкуренции, не подлежащие регулированию законодательством о конкуренции.

В Европе регулирование слияний и поглощений представляет собой главный инструмент, с помощью которого органы, отвечающие за конкуренцию, контролируют структуру отрасли. Периодически высказывается мнение, что, поскольку доминирующие компании могут регулироваться на основании статьи 82 Договора о Европейских сообществах, нет необходимости вводить политику в отношении слияний. Это означает, что сливающимся компаниям может быть позволено стать доминирующей компанией, действия которой можно регулировать ex-post. Кроме того, существуют свидетельства того, что большинство слияний не снижают уровень конкуренции, так что политика в отношении слияний не соответствует масштабам явления³².

В некоторых случаях анализ Европейской комиссии относительно последствий слияний основан на том, повысит ли образовавшаяся компания затраты конкурентов после слияния, что требует рассмотрения вопроса о том, существует ли вероятность создания самой образовавшейся в результате слияния компанией новых препятствий для выхода на рынок. Например, в случае

³⁰ См. стр. 11, 25–27 материалов обсуждения вопросов мобильного банкинга на ГСР 2011 года и Документ [RGQ10-3/1/9](#) Группы Докладчика по Вопросу 10-3/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D.

³¹ Комплект материалов по регулированию в области ИКТ, Модуль 2, см. <http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Section.1560.html>.

³² Законодательство ЕС о конкуренции – Джорджио Монти, стр. 246.

VodafoneAirtouch/Mannesmann образовавшаяся в результате слияния компания сможет, благодаря своему контролю над ведущими сетями подвижной телефонной связи в нескольких государствах – членах ЕС, разработать перспективные бесшовные общеевропейские услуги подвижной электросвязи, и при этом, если конкуренты предложат аналогичную услугу, им придется сотрудничать с образовавшейся в результате слияния компанией и получать доступ к части ее телефонной сети. По мнению Комиссии, в результате слияния "повысится способность и мотивация новой компании для устранения реальной и/или потенциальной конкуренции". Это произойдет потому, что образовавшаяся в результате слияния компания может либо отказаться предоставить другим доступ к своим сетям, либо предоставить доступ на таких условиях, которые сделают конкурирующие услуги непривлекательными.

В **Соединенных Штатах Америки** предложение о слиянии корпораций рассматривается одним из двух федеральных агентств – или Министерством юстиции США (DOJ), или Федеральной торговой комиссией США (FTC). Какое из этих агентств будет рассматривать предлагаемое слияние, зависит от результата процесса, известного как "урегулирование", согласно которому DOJ и FTC договорились, во избежание ненужного дублирования, что ни одно из этих агентств не начинает рассмотрения, пока не получит разрешения от другого. Для осуществления слияния компаниям, обладающим лицензиями ФКС, необходимо получить одобрение двух федеральных агентств – DOJ и ФКС.

В разделах 7 и 11 Закона Клейтона ФКС наделяется полномочиями рассматривать предлагаемые слияния эксплуатационных организаций. Эти антимонопольные положения дают ФКС право отказать в предлагаемом слиянии "эксплуатационных организаций, осуществляющих проводную или беспроводную связь или беспроводную передачу энергии", если "в какой-либо коммерческой деятельности или любой деятельности, влияющей на коммерцию в любой части страны, последствием такого поглощения может быть существенное ослабление конкуренции или тенденция к формированию монополии".

Несмотря на это прямое указание относительно полномочий по рассмотрению слияний в соответствии с антимонопольными положениями Закона Клейтона, обычно ФКС действует в соответствии с положениями Закона о связи от 1934 года с поправками ("Закона" или "Закона о связи"). В соответствии с разделами 214 и 310 Закона операторы, намеревающиеся передать прямой или косвенный контроль над определенными разрешениями или лицензиями, должны предварительно получить одобрение ФКС. ФКС одобряет передачу, только если находит, что она послужит общественному благу. Таким образом, ФКС рассматривает слияния в силу своего права одобрить передачу лицензий, которые она выдает согласно Закону о связи, или отказать в ней³³.

В некоторых странах слияние компаний в форме совместных предприятий разрешается законом при условии соблюдения определенных требований. Среди данных требований – отправление уведомлений, запросов и вынос решения, разрешить или запретить слияние по причине наличия факторов, которые значительно ослабят конкуренцию³⁴.

В разных странах существуют различные органы для контроля над слияниями. В некоторых странах это Совет по конкуренции, в других – Учреждение по защите конкуренции, Комиссия по добросовестной торговле или Министерство торговли.

Кроме того, существуют дополнительные меры регулирования, такие как установление сроков для компаний, намеревающихся провести слияние, длительностью 7, 15 или 30 дней, а также порог для регистрации слияния, при этом в большинстве случаев доход сторон должен превышать

³³ Документ [1/189](#) (Соединенные Штаты Америки), 29 августа 2012 года.

³⁴ Австралия – см. разделы 45 и 47 Закона о конкуренции и правах потребителей.

определенное значение. Таким образом, из всего вышеперечисленного следует, что компании, которые намереваются провести слияние, должны отвечать ряду требований.

6 Руководящие указания и заключительные замечания

В результате данного исследования было обнаружено, что конвергенция играет значительную роль в стимулировании конкуренции в секторе электросвязи. С учетом происходящих в этом секторе изменений Государствам-Членам необходимо рассмотреть следующие руководящие указания:

6.A Руководящие указания по мерам регулирования конкуренции в конвергентной среде электросвязи/ИКТ

- 1 НРО³⁵ следует оценить, описать и определить соответствующий(ие) рынок (рынки) связи.
- 2 При определении соответствующих рынков связи НРО должны принимать во внимание следующие:
 - a) продукты или услуги, которые образуют конкретный рынок, а также географический охват такого рынка;
 - b) возможность замещения со стороны спроса, с тем чтобы измерить степень, в которой потребители готовы или могут заменить другие продукты или услуги на продукты или услуги, поставляемые соответствующим держателем лицензии;
 - c) возможность замещения со стороны предложения, с тем чтобы определить степень, в которой поставщики, иные чем соответствующий держатель лицензии, способны поставлять продукты или услуги, которые обеспечивают конкурентную альтернативу потребителям.
- 3 НРО должны разработать методiku, которую следует использовать при определении и указании доминирующих держателей лицензий на рынке связи.
- 4 При определении того, занимает ли держатель лицензии доминирующее положение, НРО могут рассматривать следующие факторы:
 - a) доля держателя лицензии на рынке, которая определяется на основе доходов, числа абонентов, объема трафика или объемов продаж;
 - b) общий размер компании – держателя лицензии в сравнении с конкурирующими держателями лицензий;
 - c) контролирование сетевых средств или другой инфраструктуры, доступ к которым требуют конкурирующие держатели лицензий и которые по коммерческим или техническим причинам не могут дублироваться конкурирующими держателями лицензий;
 - d) отсутствие у клиентов или потребителей покупательной способности или переговорной позиции, в том числе затраты, связанные со сменой оператора, и другие препятствия для смены поставщиков услуг;
 - e) легкость выхода на рынок и степень, в которой фактический или потенциальный выход на рынок защищает от использования рыночной силы, например от повышения цен;

³⁵ "НРО" означает национальный регуляторный орган и включает любой соответствующий регуляторный орган в области электросвязи/ИКТ.

- f) темпы технологических и других изменений на рынке, а также соответствующее воздействие на выход на рынок или на продолжение доминирующего положения.
- 5 НРО должны ввести обязательства для держателей лицензий со значительным влиянием на рынке с требованием, в частности, того, чтобы:
- a) услуги предоставлялись на недискриминационных условиях;
 - b) устанавливались тарифы, отражающие соответствующие затраты; и
 - c) по каждой услуге велись отдельные бухгалтерские книги, как это может иногда предписываться НРО, и не было перекрестного субсидирования цен на любую услугу, которую оказывает на рынке держатель лицензии, получающий доход от продажи систем и услуг связи.
- 6 НРО должны публиковать правила добросовестной конкуренции, которые касаются запретов на:
- a) антиконкурентные соглашения или любые антиконкурентные договоренности и решения о согласованных действиях;
 - b) злоупотребление доминирующим положением со стороны доминирующего оператора;
 - c) антиконкурентные слияния, поглощения, присоединения, приобретения или такие антиконкурентные договоренности, которые могут привести к изменениям в рыночной структуре в аспекте собственности и контроля; и
 - d) все другие виды практики и действия, которые влияют на добросовестную конкуренцию, включая нечестные приемы конкуренции, недобросовестные или обманные действия или виды практики, которые направлены на нарушение конкуренции на рынке связи или результатом которых является такое нарушение конкуренции.
- 7 Держатель лицензии не должен участвовать, вследствие действия или бездействия, в какой-либо деятельности, результатом которой является недобросовестное недопущение, ограничение или нарушение конкуренции или которая направлена на это, или которая может к этому привести, когда такое действие или бездействие имеет место в ходе какой-либо коммерческой деятельности, связанной с услугами электросвязи, или в результате такой деятельности, или в связи с такой деятельностью.
- 8 Чтобы избежать неопределенности, считается, что держатель лицензии участвовал или будет участвовать в каком-либо антиконкурентном акте, если в результате действия или бездействия этот акт оказывает значительное воздействие на добросовестную конкуренцию на рынке связи.
- a) Действие или бездействие держателя лицензии с доминирующим положением независимо или при любой форме сговора с другими сторонами представляет собой злоупотребление доминирующим положением или приравнивается к такому злоупотреблению, связанному с действием или бездействием.
 - b) Злоупотребление ценами или антиконкурентное ценообразование, например грабительское ценообразование, вытеснение посредством снижения цены, перекрестное субсидирование, ценовая дискриминация или любая форма прямого или косвенного навязывания несправедливых закупочных или продажных цен, либо другие недобросовестные условия торговли.
 - c) Любое поведение, которое направлено на злоупотребление в отношении потребителей или поставщиков путем навязывания им чрезмерно высоких цен либо дискриминационных цен или условий, либо поведение, которое приводит к

- устранению или ограничению конкуренции со стороны существующих конкурентов, либо препятствует выходу на рынок, или которое закрывает новым предприятиям выход на рынок путем грабительского поведения, вертикальных ограничений или отказа в поставках для существующих или потенциальных конкурентов.
- d) Ограничение производства или поставки услуг, ограничение рынков или технического развития в ущерб пользователям.
 - e) Применение неодинаковых условий для равнозначных транзакций с другими сторонами, что ставит их в невыгодные конкурентные условия.
 - f) Заключение контрактов при условии согласия других сторон с дополнительными обязательствами, которые по своей природе или согласно коммерческому использованию не относятся к предмету таких контрактов.
 - g) Грабительские изменения в сети, когда доминирующий держатель лицензии изменяет, без какого-либо законного коммерческого, эксплуатационного или технического обоснования, физический или логический интерфейс своей сети таким образом, что это приводит к значительным затратам для присоединенных к этой сети держателей лицензий.
 - h) Отказ в поставке средств или предоставлении доступа к средствам.
 - i) Отказ в присоединении или недобросовестные действия во время переговоров о присоединении.
 - j) Применение методов недобросовестной конкуренции, которые неподобающим образом сдерживают или могут сдерживать выход на рынки связи, либо ограничивают или могут ограничивать существующую конкуренцию на рынках электросвязи по причинам, не связанным с наличием, ценой или качеством услуги, которую возможный или нынешний держатель лицензии предлагает или хочет предлагать, путем:
 - i) ложных или вводящих в заблуждение заявлений;
 - ii) ухудшения готовности или качества услуги;
 - iii) предоставления ложной или вводящей в заблуждение информации; или
 - iv) вмешательства во взаимоотношения конечных пользователей или поставщиков.
- 9 НРО следует рассматривать свои нормативно-правовые структуры для обеспечения гибкого подхода к появляющимся услугам.
- 10 НРО следует налаживать рабочие отношения с другими регуляторными органами, такими как банковские и финансовые регуляторы, в связи с появляющимися финансовыми услугами, включая мобильный банкинг и мобильную коммерцию.
- 11 НРО необходимо рассмотреть возможность внедрения структуры, которая охватывает появляющиеся вопросы в области электросвязи/ИКТ и рабочие отношения с органами, которые отвечают за обеспечение соблюдения законов, вопросы окружающей среды, образование, здравоохранение, игры и авторские права.

6.B Руководящие указания по слиянию компаний электросвязи/держателей лицензий на электросвязь

- 1 Для обеспечения эффективного соблюдения законов, направленных против антиконкурентного поведения при режиме лицензирования в конвергентной среде, необходимы хорошие рабочие отношения между НРО и ОК. Такие отношения могут определяться в протоколе о сотрудничестве или в любом другом документе, которым

руководствуются эти учреждения. Кроме того, большое значение имеет сотрудничество регуляторных органов различных стран по вопросам слияний.

2 НРО необходимо рассмотреть следующее:

- a) процесс подачи заявок на слияния только действующими держателями лицензий;
- b) процесс публикации официальных сообщений о слиянии двух держателей акций;
- c) налаживание сотрудничества между НРО и ОК по различным вопросам, таким как обмен информацией и совместное использование ресурсов;
- d) введение лицензионных обязательств для держателей лицензий при слиянии, согласно которым от них требуется, среди прочего, предоставлять услуги на недискриминационных условиях и устанавливать тарифы, отражающие соответствующие затраты;
- e) рассмотрение спектра, присвоенного производящим слияние держателям лицензий.

6.C Дополнительные руководящие указания, которые следует рассмотреть

В дополнение к руководящим указаниям по мерам регулирования конкуренции в конвергентной среде и по слиянию держателей лицензий на электросвязь, Государствам-Членам рекомендуется рассмотреть следующие руководящие указания на основе примеров передового опыта в области регуляторных подходов к ускорению развертывания широкополосной связи, содействию инновациям и обеспечению всеобщего охвата цифровыми технологиями³⁶:

- Распределение спектра: На конкурентном рынке должны существовать меры регулирования эффективного использования спектра. Оптимальный подход – это основанный на стимулировании и определяемый рынком подход к предоставлению спектра, обеспечивающий конкуренцию внутри платформ и ускорение инноваций.
- Анализ нормативно-правовой базы для внедрения появляющихся услуг: Сектор ИКТ развивается с появлением новых услуг и приложений, таких как развивающийся мобильный банкинг. Необходимо анализировать нормативно-правовую базу для обеспечения гибкого подхода к новым видам услуг. Кроме того, существует необходимость выстраивать рабочие отношения между регуляторными органами электросвязи и финансовыми регуляторными органами в связи с финансовыми услугами, такими как мобильный банкинг. Также необходимо создать законодательную базу для взаимодействия между регуляторными органами в области электросвязи и органами, отвечающими за игры и вопросы авторского права.
- Обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности: В появляющихся услугах и приложениях используются художественные произведения: музыка, литература, фильмы, в связи с чем необходимо разработать правила и процедуры по обеспечению соблюдения авторского права. Благодаря защите интеллектуальной собственности исследователи и новаторы будут еще больше мотивированы к продолжению творчества в нынешней цифровой среде.

³⁶ ГСР-11 – Руководящие указания на основе примеров передового опыта.

Annexes

Annex 1: Composition of Rapporteur and Vice-Rapporteurs

Annex 2: References

Annex 1: Composition of Rapporteur and Vice-Rapporteurs

Ms. Fortunata B. K. Mdachi (Tanzania)	Rapporteur
Ms. Marcelle M'Poue (Cote d'Ivoire)	Vice- Rapporteur
Mr. Ahmadou Traoré (Mali)	Vice- Rapporteur
Mr. Shree Badra Wagle (Nepal)	Vice- Rapporteur
Mr. Abdou Malam Garba (Niger)	Vice- Rapporteur
Mr. Baye Samba Diop (Senegal)	Vice- Rapporteur
Mr. Mahmut Haluk Koc (Türk Telekom Group, Turkey)	Vice- Rapporteur

Annex 2: References

Contributions to Study Group 1 Meetings for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[189]	2012-08-29	United States of America	Practice of the United States in Reviews of Corporate Mergers by the Federal Communications Commission
[171]	2012-08-02	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Expanding the Telecom/ICT Regulator's mandate and cooperation among Regulatory Authorities in different sectors
[170]	2012-08-02	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Overview of the ICT sector and regulatory updates
[153] +Ann.1	2012-07-09	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Report on Question 10-3/1
[126]	2012-06-04	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[83]	2011-08-11	Rapporteur for Question 10-3/1	Overview of Question 10-3/1 and draft outline report
[72]	2011-07-12	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft report on Question 10-3/1
[53]	2011-06-08	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur's Group meeting on Question 10-3/1, Geneva, 2 May 2011
[31]	2010-09-13	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Work Programme for Question 10-3/1
[12]	2010-09-07	China (People's Republic of)	Progress on impelling joint construction and telecom infrastructure sharing in China
[6]	2010-09-06	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Contribution from BDT Focal Point for Question 10-3/1

Contributions to Study Group 1 Rapporteur Group Meetings for Question 10-3/1

[C 25]	2013-04-18	Telecommunication Development Bureau	Final List of Participants for the Rapporteur Group Meeting for Question 10-3/1, Geneva, 17 April 2013
[C 24]	2013-04-12	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft report on Question 10-3/1
[C 23] (Rev.1)	2013-03-06	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Agenda for Rapporteur Group Meeting for Question 10-3/1, Geneva, Wednesday, 17 April 2012
[C 22] (Rev.1)	2013-02-28	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Overview of the ICT sector and regulatory updates based on responses to the ITU annual telecommunication regulatory survey, for selected sections of the Draft Report on Question 10-3/1
[C 21] +Ann.1-3	2013-02-21	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Summary of 2012 Survey Results
[C 20]	2013-02-15	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Guidelines on regulatory measures on competition in a converged telecommunications/ICT environment
[C 19]	2013-02-15	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Guidelines on merger of telecommunication licensees
[C 18]	2013-02-14	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Competition and regulation in a converged broadband world
[C 16]	2012-11-09	THALES Communications	Importance of economic regulation of ICTs/competition authority

[C 15]	2012-05-01	Telecommunication Development Bureau	Final list of participants for the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[C 14]	2012-04-16	Nepal(Republic of)	Telecommunications Regulatory Designs and Licensing Scheme in Some Countries
[C 13]	2012-02-24	Tanzania (United Republic of)	Competition Assessment in the Tanzania Telecommunications Market
[C 12] +Ann.1-4	2012-04-12	BDT Focal Point for Question 10-3/1	ITU World Telecommunication Regulatory Database Reports
[C 11]	2012-03-26	Benin (Republic of)	Impact de la réglementation sur les NGN: Cas du Bénin
[C 10]	2012-03-22	Senegal (Republic of)	Collaboration entre régulateur sectoriel et régulateur de la concurrence
[C 9]	2012-03-08	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Overview of BDT products and services related to the Question
[C 8]	2012-02-02	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft Agenda for Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[C 7]	2011-05-03	Telecommunication Development Bureau	Final List of participants for the Rapporteur's Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 2 May 2011
[C 6] +Ann.1	2011-05-03	Rapporteur for Question 10-3/1	Overview of Question 10-3/1 and Draft Outline Report
[C 5]	2011-04-14	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Contribution from BDT Focal Point for Question 10-3/1
[C 4]	2011-05-02	N/A	CANCELLED
[C 3]	2011-04-08	Togolese Republic	Législation togolaise
[C 2]	2011-03-08	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Input from BDT Programme 3: Enabling environment (2010/2011)
[C 1]	2011-02-08	Rapporteur for Question 10-3/1	Draft agenda of the Rapporteur's Group meeting on Question 10-3/1, Geneva, Monday 2 May 2011

Documents submitted for information to Study Group 1 Meetings for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[61]	2013-08-27	BDT Focal Point for Question 10-3/1	GSR13 Best practice guidelines on the evolving roles of both regulation and the regulators in a digital environment
[60]	2013-08-20	Côte d'Ivoire (Republic of)	Evolution de la réglementation et du cadre institutionnel dans le secteur des Télécommunications/TIC en Côte d'Ivoire
[37]	2011-08-18	Egypt (Arab Republic of)	Cooperation between national regulatory authorities and competition authorities: case study of Egypt
[35]	2011-08-18	China (People's Republic of)	Co-Governance among government departments on licensing and authorization of Internet business in China
[22] +Ann.1	2011-08-19	BDT Focal Point for Question 10-3/1	Compilation of results on the concept of dominance based on responses to the ITU Tariff Policies Survey 2010
[21]	2011-08-19	BDT Focal Point for Question 10-3/1	A snapshot of ICT market and regulatory trends
[14]	2011-08-08	Cameroon (Republic of)	Le nouvel environnement législatif et réglementaire des communications électroniques du Cameroun
[8]	2010-09-14	Türk Telekom Group	Convergence and converging services regulation

Documents submitted for information to Study Group 1 Rapporteur Group Meetings for Question 10-3/1

[INF 4]	2011-04-21	BDT Programme 4	About the ITU Academy
[INF 3] +Ann.1	2011-04-14	BDT Focal Point for Question 10-3/1	ITU World Telecommunication Regulatory Database Report on Licensing
[INF 2]	2011-04-11	Nepal(Republic of)	The impact of the licensing and authorization regime and other relevant regulatory measures
[INF 1]	2011-04-11	Tanzania (United Republic of)	Competition in the converged licensing framework: The case of Tanzania

Reports of the Rapporteur Group Meetings (April/May) for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[3]	2013-04-17	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 17 April 2013
[2]	2012-05-10	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 26 April 2012
[1]	2011-05-06	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur's Group Meeting on Question 10-3/1, Geneva, 2 May 2011

Reports of the Study Group 1 Rapporteur Group Meetings (September) for Question 10-3/1

Number	Received	Source	Title
[32]	2013-09-11	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 10-3/1 (Geneva, 9 September 2013)
[22] (Rev.1)	2012-09-10	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 10-3/1 (Geneva, 10 September 2012)
[11]	2011-09-05	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Rapporteur Group meeting on Question 10-3/1 (Geneva, 5 September 2011)
[2] (Rev.1)	2010-09-21	Rapporteur for Question 10-3/1	Report of the Meeting of the Rapporteur's Group on Question 10-3/1 (Geneva, Monday 20 September 2010, 1615-17-30)

Other documents

1. EC Competition Law – Giorgio Monti.
2. Cases and Materials on The Competition Law of the European Union, Eleanor M. Fox, 2nd edition, American Casebook Series.
3. Competition, Volume 1- Practical Law Company, 2011.
4. ITU-infoDev ICT Regulation Toolkit- www.ictregulationtoolkit.org
5. Discussion paper on Mobile Banking at the Global Symposium for Regulators, 2011.
6. Mergers and Acquisitions in 60 jurisdictions worldwide 2011, Contributing editor: Casey Cogut, Publishers Getting the Deal Through in association with Aabo Evenson & co Advokatfirma & others.
7. Competition Law & Policy-A Tool for Development in Tanzania, ESRF, CUTS, 2002.

Международный союз электросвязи (МСЭ)

Бюро развития электросвязи (БРЭ)

Канцелярия Директора

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20 - Switzerland

Эл. почта: bdtdirector@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: bdtpkm@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 Brasilia, 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: euregion@itu.int

Тел.: +41 22 730 5111



Международный союз электросвязи

Бюро развития электросвязи

Place des Nations

CH-1211 Geneva 20

Switzerland

www.itu.int