



# **Эволюция механизмов универсального обслуживания в телекоммуникациях: международный опыт**

*Е.А. Голубицкая,  
В.С. Никифоров*

Универсальное обслуживание телекоммуникационными услугами в настоящее время относится к числу общепризнанных механизмов обеспечения доступа к информационным ресурсам, повышения качества жизни населения, обеспечения равенства возможностей всех членов общества для совершенствования и развития [2, 5]. В то же время универсальное обслуживание представляет собой специфический механизм регулирования телекоммуникационного сектора, который наряду с другими методами, используется государством для администрирования в данной сфере.

Накопленный более чем за вековую историю существования телекоммуникаций опыт регулирования предполагает возможность использования многих механизмов, с помощью которых государство пытается направить развитие сектора в нужное русло. Общепризнанными в мировой практике целями регулирования телекоммуникаций считаются [2, 13]:

- содействие универсальному доступу к базовым услугам электросвязи;
- стимулирование развития конкурентных рынков для обеспечения эффективного оказания услуг, надлежащего обслуживания на современном технологическом уровне при ценовой доступности услуг;
- борьба против несовершенной конкуренции на рынках, где присутствуют игроки, занимающие доминирующее положение;
- создание благоприятной среды для инвестиций в развитие телекоммуникационных сетей;

- укрепление доверия общества к рынкам телекоммуникационных услуг за счет повышения прозрачности и эффективности механизмов регулирования;

- защита прав и законных интересов потребителей, в том числе права на неприкосновенность частной жизни;

- оптимизация использования ограниченных ресурсов, таких как радиочастотный спектр, ресурс нумерации для повышения эффективности функционирования отрасли;

- повышение доступности услуг для пользователей за счет создания эффективных механизмов присоединения сетей.

Чтобы лучше определить место универсального обслуживания в системе государственного регулирования электросвязи, рассмотрим историю возникновения и развития изучаемой концепции.

Термин «универсальное обслуживание» (англ. «universal service») был впервые употреблен Теодором Вейлом (Theodore Vail), занимавшим в 1907 году пост президента американской телефонной компании AT&T. Его знаменитый лозунг «Одна Система, Одна Политика, Универсальное Обслуживание» означал в то время следующее: только создание единой в смысле централизованного управления, технической политики и оказания стандартизированных по видам и качеству услуги сети, может обеспечить фиксированной телефонной связью 100% населения США и всех корпоративных клиентов. Универсальное обслуживание понималось тогда, как соединение «всех



со всеми» по одной технологии. Надо отметить, что в то время речь не шла о «телефоне в каждый дом», а лишь об *объединении существующих абонентов в единую сеть*. Именно так тогда понималась всеобщность (буквальный перевод слова «universality») и единообразие услуг нарождавшейся телефонной связи.

Несмотря на узость такого понимания универсального обслуживания, степень проникновения фиксированной телефонной связи в Соединенных Штатах продемонстрировала потрясающий рост в течение всего XX столетия. Так, в 1907 году телефонизацией было затронуто только 10% домохозяйств. Но уже к началу Великой Депрессии (1929 г.), доля телефонизированных домохозяйств возросла до 40 процентов. При этом 80% данного рынка принадлежало AT&T. После кризиса 30-х годов наблюдался устойчивый рост данного показателя: с 37% в 1940 году он вырос до 93% в 1980 году. Столь стремительный рост объясняется, прежде всего, быстрым экономическим развитием США, наблюдавшимся в течение всего этого периода.

Обычно, если рассматривать период до 1984 года, выделяют два «поколения» (подхода) государственной политики в сфере универсального обслуживания.

Первый подход сформировался в период 1894 – 1921 гг. с момента истечения патента А. Белла и появления первых частных телефонных компаний в США до принятия закона Уиллиса-Грэхема (Willis-Graham Act 1921). Конкурентная борьба между основанной Беллом AT&T и новыми операторами привела к увеличению уровня проникновения телефонной связи и территориальной экспансии даже в сельскую местность. Этот этап *ранней конкуренции* характеризовался высокой доходностью услуг связи как вида экономической деятельности и отсутствием взаимной стыковки сетей операторов-конкурентов [12].

Две этих особенности вытекали одна из другой. Принципиальная новизна услуги и техническая сложность ее предоставления обуславливали высокие тарифы на телефонную связь. В начале XX века доля расходов на телефонную связь составляла в среднем 18% бюджета американского домохозяйства. По-

нятно, что домашний телефон могли себе позволить весьма состоятельные люди, как раз и приносившие большие доходы операторам. Кроме того, новый вид связи пользовался устойчивым спросом со стороны предприятий. Стыковка сетей конкурентов в этом случае была равнозначна потере многих клиентов, а значит и значительной части доходов. Порочный круг неэффективности замыкался, когда, отказываясь устанавливать взаимодействие между сетями, небольшие компании не могли использовать выгоды от экономии на масштабах.

Данный исторический пример может служить наглядной иллюстрацией того, как интересы частных компаний вступают в противоречие с интересами общества. Прекрасно понимая это, Т. Вейл предлагал связывать существующие сети. Следует заметить, что дальнейшее развитие телекоммуникационного сектора продемонстрировало, как такое, вне всяких сомнений полезное предложение, выродилось в миф о том, что только монополия может обеспечить общественно необходимый уровень потребления телекоммуникационных услуг. Что касается стран Западной Европы, а также Канады, Японии, Австралии и других, близких по уровню развития государств, то они в целом повторяли подходы к универсальному обслуживанию регуляторов США, основываясь на перекрестных субсидиях в условиях монополии на рынке телекоммуникационных услуг.

В тот период времени в таких странах, как США, Великобритания, Австралия и других политика в области универсального обслуживания сводилась к обеспечению так называемого «общественного обслуживания» (social service). Одинаковый во всех странах способ регулирования заключался в том, что национальные телефонные монополии (в большинстве случаев принадлежавшие государству) принимали на себя обязательство оказывать услуги пользователям по «социальным», то есть доступным широким слоям населения, тарифам. Для покрытия убытков использовались перекрестное субсидирование или государственные трансферты. В США такая политика получила название «Система Белла» (Bell System) по имени изобретателя телефона и основателя крупнейшей американской телефонной компании [12].



К началу 1980-х годов факторы, подтолкнувшие отрасль к либерализации, стали действовать особенно сильно. К этим факторам относятся [3]:

- повышение производительности труда в отрасли, обусловленное технологическим развитием, удешевление оборудования, совершенствование технологической базы в целом;

- появление потребности в передаче больших объемов информации на любые расстояния и наиболее оперативно;

- появление новых видов услуг.

Поэтому в указанный период практически одновременно в США и Великобритании начался

демонтаж системы Белла. С 1 января 1984 года компания AT&T, доминировавшая в отрасли на протяжении 100 лет, была разделена на региональные компании электросвязи. За Соединенными Штатами последовала и Великобритания. После принятия закона «О телекоммуникациях» в 1984 году оператор British Telecom был акционирован, а на рынок были допущены новые игроки.

Характеристики различных подходов к государственной политике в сфере регулирования телекоммуникационного сектора и, в частности, универсального обслуживания в период до либерализации сектора приведены в таблице 1.

Таблица 1

### Характеристики различных видов вмешательства государства в деятельность телекоммуникационного сектора

Состояние отрасли	Период времени	Вид вмешательства	Положительные эффекты	Отрицательные эффекты
Становление рынка услуг телефонной связи в США и странах Европы	1876 – 1921 гг.	- Соблюдение государством «рыночного нейтралитета»; - Применение норм антитрестового законодательства (США)	В США, где государство в рассматриваемый период сохраняло нейтралитет по отношению к участникам рынка, наблюдался значительный рост телефонной плотности	Отсутствие стыковки между сетями различных операторов снижало эффективность функционирования новой отрасли
Естественная монополия	1920-е – 1980-е гг.	- Принятие закона Виллиса-Грехэма в США (Willis-Graham Act of 1921), в соответствии с которым на компании электросвязи не распространялось антимонопольное законодательство; - Поддержка единственного оператора-монополиста, принадлежавшего государству или полностью им контролируемого; - Высокая степень перекрестного субсидирования; - «Общественное обслуживание», выражавшееся в попытках достижения целей универсального обслуживания преимущественно административными методами	- Оказание услуг по «социальным тарифам» сделало телефонную связь доступной для широкого круга пользователей	- Снижение эффективности деятельности операторов-монополистов; - Искажение механизмов ценообразования в отрасли вследствие перекрестного субсидирования и непрозрачности процедур регулирования; - Сдерживание обновления технологической базы отрасли



Состояние отрасли	Период времени	Вид вмешательства	Положительные эффекты	Отрицательные эффекты
Период, предшествующий либерализации (переход к рыночным принципам регулирования)	1984 – 1996 г.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Демонопользация рынка телекоммуникационных услуг в США и Великобритании (разделение AT&amp;T и приватизация British Telecom);</li> <li>- Принятие «Зеленой книги» (Green Paper, 1987 г.) в странах Европейского Союза, обозначившей стратегическое направление на либерализацию сектора;</li> <li>- Признание голосовой телефонии социально-значимой услугой, имеющей в процессе перехода к рыночным принципам регулирования «особый статус»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Постепенное приспособление операторов-монополистов к новым условиям конкуренции;</li> <li>- Смягчение негативных последствий, неизбежно возникающих при переходе к рыночным принципам регулирования</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Затягивание процесса либерализации и гармонизации законодательства (ЕС) в некоторых странах приводило к диспропорциям в развитии отдельных сегментов рынка;</li> <li>- Бремя оказания услуг телефонной связи как «социально значимых», возложенное на бывших операторов-монополистов оставляло им широкое поле для маневра в целях сохранения доминирующего положения на рынке в долгосрочном периоде</li> </ul>
Либерализация телекоммуникационного сектора в США и Европейском Союзе	1996 – наст. вр.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Законодательное закрепление рыночных принципов в телекоммуникационном секторе путем принятия новых или изменения существующих законодательных актов о телекоммуникациях;</li> <li>- Лишение бывших операторов-монополистов рыночных преференций;</li> <li>- Расширение спектра универсальных услуг связи</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Установление прозрачных процедур и одинаковых правил для всех участников рынка стимулирует увеличение предложения традиционных услуг и внедрение новых видов обслуживания;</li> <li>- Реализация программ универсального обслуживания стала возможной на основе выбора оператора, способного оказывать данные услуги с наименьшими затратами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Финансирование программ универсального обслуживания неизбежно приводит к искажению рыночных механизмов, что заставляет регулирующие органы изыскивать новые методы регулирования в данной сфере</li> </ul>

**Источник:** таблица составлена автором по материалам следующих источников:

1. Gasmi, F., Laffont J.-J., Sharkey W. Competition, Universal Service and Telecommunications Policy in Developing countries // Information Economics and Policy. 2000. Vol. 12 (3), P. 221–248
2. Jayakar, K.P., Sawhney, H. Universal service: beyond established practice to possibility space // Telecommunications Policy. 2004. Vol. 28, P. 339 - 357
3. John, R.R. Theodore N. Vail and the Civic Origins of Universal Service // <http://www.uic.edu/depts/hist/Faculty/john.html>
4. Megginson, W.L., Netter, J.M. From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization // Journal of Economic Literature. June 2001. P. 321 - 389



В странах Европейского Союза (ЕС) либерализация началась с опубликования в 1987 году «Зеленой книги о развитии рынка общедоступных услуг электрической связи и телекоммуникационного оборудования». В этом документе термин «универсальное обслуживание» еще не использовался, а примерно в том же смысле использовалось словосочетание «зарезервированные услуги». Однако единого определения этих услуг на наднациональном уровне дано не было. Последовавшая в 1990 году за Зеленой книгой директива «О конкуренции на рынках телекоммуникационных услуг»[7] устанавливала, что все телекоммуникационные услуги должны быть либерализованы, за исключением *голосовой телефонии* (voice telephony) Сохранение за голосовой телефонией «особого статуса» было продиктовано необходимостью сохранения финансовой устойчивости традиционных операторов. Характерно также указание, содержащееся в директиве, что это делается *в общественных интересах*.

Публикация директивы Совета Европы № 92/44/ЕЕС 5 июня 1992 года «Об обеспечении открытого доступа к сети по абонентским линиям»[6] является первым случаем официального употребления термина «универсальное обслуживание» в Европейском Союзе. Важность этой директивы для законодательства ЕС заключалась в том, что она впервые установила, что выделенная телефонная линия должна быть доступна каждому на *идентичных* условиях и по *регулируемой* цене. В 1994 году Совет Европы принял резолюцию, поручавшую Европейской Комиссии дать точное определение универсального обслуживания и определить допустимые механизмы финансирования. В итоге 30 декабря 1995 года была опубликована директива «Об обеспечении открытого доступа к сети», которая впервые ввела общеевропейское определение универсального обслуживания. В преамбуле названной директивы подчеркивается важность голосовой телефонии для социально-экономического развития. В ней также указывается, что каждый должен иметь доступ к услугам голосовой телефонной связи на равных условиях. Однако именно в этой директиве оказание услуг телефонной связи в качестве универсальной не является исключительной прерогативой традиционных операторов.

Таким образом, был положен конец концепции «общественного обслуживания», и «особый статус» традиционных услуг связи более не давал никаких преимуществ прежним операторам-монополистам. Одновременно с этим, за государствами-членами ЕС закреплялось право самостоятельно определять способы финансирования национальных программ универсального обслуживания. Ограничениями в выборе механизмов финансирования являлись внутреннее законодательство ЕС, а также международные договоры (например, упомянутое соглашение в рамках ВТО по Базовым Телекоммуникациям).

Либерализация телекоммуникационного сектора в корне изменила ситуацию на рынке услуг электросвязи. Начавшись в развитых странах, этот процесс распространился на рынки развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Хотя в каждой конкретной стране либерализация сектора происходила своим оригинальным путем, можно выделить характерные для всех стран черты, а именно [1, 8, 9, 10, 11]:

- появление и активное проникновение на рынок новых компаний электросвязи, снятие административных барьеров на вступление в отрасль;
- формирование конкурентной среды в отрасли на основе новых «правил игры», одинаковых для всех участников рынка;
- лишение бывшего оператора-монополиста всех преференций, которыми он ранее пользовался со стороны государства;
- допуск иностранных инвесторов, как через прямые, так и портфельные инвестиции, а также допуск зарубежных компаний электросвязи на внутренний рынок;
- подход к ценообразованию в отрасли на основе экономически обоснованных затрат;
- создание независимого регулирующего органа на рынке телекоммуникационных услуг.

Исходя из перечисленных черт либерализации, становится ясно, что этот процесс затронул «основы основ» универсального обслуживания. В таблице 2 структурированы проблемы универсального обслуживания с точки зрения влияния процесса либерализации и технологического развития отрасли на способ решения каждой из этих проблем.



## Влияние либерализации телекоммуникационного сектора на универсальное обслуживание

Проблема	До либерализации	После либерализации
Определение базового набора услуг (минимального уровня обслуживания)	Оказание традиционных услуг связи (передача голоса на расстояние посредством электрических сигналов – фиксированная голосовая телефония, <i>Plain Old Telephone Service</i> )	Множество новых видов услуг (передача не только голоса, но и больших объемов негосового трафика). Распространение новых способов организации сети доступа (беспроводная связь и т.п.)
Определение оператора (группы операторов), который должен будет предоставлять универсальные услуги	Наличие единственного оператора-монополиста в отрасли, полностью подконтрольного государству (на правах собственности или независимого, но осуществляющего деятельность в строгом соответствии с антимонопольным законодательством)	Появление множества новых операторов, конкурирующих с бывшим монополистом. Необходимость разработки механизма отбора на основе прозрачных и четких критериев выбора оператора универсального обслуживания
Определение величины дополнительных затрат оператора (операторов) на оказание нерентабельных универсальных услуг, подлежащих возмещению	Оператор-монополист обычно разрабатывал собственную методику расчета затрат и убытков, которые покрывались за счет искажения ценового механизма, затем эта методика только согласовывалась с регулятором	Возникла необходимость пересмотра прежних методик и выработки единого для всех операторов подхода к расчету убытков
Изыскание источников и механизмов аккумулирования средств для возмещения убытков от предоставления нерентабельных универсальных услуг	Источниками средств служили перекрестные субсидии или государственный бюджет	Возникла необходимость создания механизмов финансирования, базирующихся на принципах умеренной обременительности для участников рынка, прозрачности, антимонопольной направленности, минимизации затрат на управление средствами, стабильностью финансирования и строго целевым характером расходования

**Источник:** *Telecommunications Regulation Handbook Edited by Hank Intven, McCarthyTetrault, 2002//*  
[http:// www.infodev.org/en/Publication.22.html](http://www.infodev.org/en/Publication.22.html)

В новых для телекоммуникационного сектора условиях от государства потребовалась выработка принципиально иных подходов к регулированию универсального обслуживания. Так, с демонтажем старой системы возникла необходимость изучения предпочтений потребителей и изыскания определенного минимума телекоммуникационных услуг, которые должны быть доступны всем пользователям. В этих условиях государство может попытаться

воздействовать на потребителей путем целевых субсидии на оплату отдельных видов телекоммуникационных услуг (как, например, в Швеции и Финляндии), ввести некоторый денежный суррогат, наподобие продовольственных карточек (*food stamps*), выдаваемых малоимущим семьям в США и т.п. Такого рода меры не обременяют операторов и относительно дешевы, с точки зрения затрат на их администрирование, однако являются малоэффек-



тивными, когда требуется не просто сделать неплатежеспособных потребителей платежеспособными, но решить более масштабную задачу значительного расширения телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечения *технической возможности* оказания телекоммуникационных услуг, где это необходимо. Неудивительно, что подобные механизмы встречаются чаще всего в развитых странах, где существует лишь проблема поддержки небольшого числа бедных домохозяйств, а не телефонизации целых населенных пунктов или регионов.

Подводя итог рассмотрению эволюции механизмов государственного регулирования в сфере универсального обслуживания, необходимо отметить несколько важных моментов.

*Во-первых*, государственное вмешательство, прежде сосредоточенное на жестком контроле деятельности операторов, теперь сместилось в сторону обеспечения интересов не только потребителей, но и поставщиков услуг. Это связано с развитием технологий, появлением новых видов услуг, изменением запросов пользователей, которые приводят к тому, что регуляторы все чаще сталкиваются с необходимостью действовать в условиях «асимметрии информации». В новых условиях прежние жесткие административные меры теряют свою эффективность.

*Во-вторых*, среди экспертов по телекоммуникациям и самих участников рынка нет определенного мнения относительно места механизмов государственного регулирования телекоммуникаций, которое они займут в будущем. Этим обуславливается появление все новых и новых подходов и предложений по регулированию отрасли в целом и универсального обслуживания в частности.

*В-третьих*, либерализация телекоммуникационного сектора, грозившая поставить крест на концепции универсального обслуживания, в настоящее время мирно сосуществует с последней. Вне зависимости от состояния рынка телекоммуникационных услуг конкретной страны и платежеспособности потребителей, универсальное обслуживание выступает в роли еще одной социальной гарантии со стороны государства в отношении всеобщей доступности социально значимых услуг.

### Библиография:

1. Бачериков О.В., Черныш В.В. Регулирование тарифов на продукцию естественных монополий (зарубежный опыт: телекоммуникации) // <http://www.ogbus.ru>
2. Мардер Н.С. Современные телекоммуникации. - М.: ИРИАС, 2006. - 384 с.
3. Рейман Л.Д. Закономерности функционирования и регулирования инфокоммуникаций. - М.: Научная книга, 2003. - 506 с.
4. Фронтов В.В., Тихвинский В.О. Регулирование телекоммуникаций в России и странах СНГ: Учебное пособие для вузов. - М.: Горячая линия Телеком, 2006. - 368 с.: ил.
5. Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of March 7, 2002 On universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive) // [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Directive&an\\_doc=2002&nu\\_doc=22](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=2002&nu_doc=22)
6. Directive 92/44/EEC of 5 June 1992 On the application of open network provision to leased lines / Official Journal (OJ) L 165, 19.6.1992, P. 27-36
7. European Commission: Towards a Dynamic European Economy, Green Paper on the development of the common market for telecommunications sector services and equipment // COM(87) 290, June 1987
8. Gasmi, F., Laffont J.-J., Sharkey W. Competition, Universal Service and Telecommunications Policy in Developing Countries // Information Economics and Policy. 2000. Vol. 12 (3), P. 221-248
9. Jayakar, K.P., Sawhney, H. Universal service: beyond established practice to possibility space // Telecommunications Policy. 2004. Vol. 28, P. 339-357
10. John, R.R. Theodore N. Vail and the Civic Origins of Universal Service // <http://www.uic.edu/depts/hist/Faculty/john.html>
11. Megginson, W.L., Netter, J.M. From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization / Journal of Economic Literature. June 2001. P. 321 - 389
12. Mueller, M. "Universal Service" and the new Telecommunications Act: Mythology Made Law // <http://www.vii.org/univsvce/cacm.html>
13. Telecommunications Regulation Handbook Edited by Hank Intven // <http://www.infodev.org/en/Publication.22.html>

