Минкомсвязи предложило обойтись без "зоны"

Необходимо не только обновлять отраслевое законодательство по причине появления новых технологий (таких, как LTE), но и пересматривать имеющиеся взаимоотношения на рынке телекоммуникаций с учётом накапливающихся изменений в реальной деятельности. "Освежать" регулирующие нормы бывает непросто: кроме традиционного настороженного отношения к любому нововведению ("все привыкли, зачем что-то менять"), новая редакция НПА может поменять расстановку сил — у кого-то что-то отнять, кому-то прибавить.

Появился проект постановления* Правительства, который подготовлен Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. По мнению чиновников, предложенные изменения порядка пропуска трафика от операторов местной связи дадут возможность снизить тарифы на "дальнюю связь". Ведь отмена обязательного направления трафика через "зону" позволит исключить лишнее звено и убрать часть затрат, который так или иначе включались в конечный тариф.

В сообщении, появившемся на сайте Минкомсвязи, ссылаются на то, что причиной внесения такого рода новаций стало намерение провести реформу межоператорских взаимоотношений, осовременить строгую иерархию организации сетей связи — команда Никифорова просто выполняет прошлогоднее поручение**, полученное после представления своих же предложений.

Одно из последствий: новая схема прохождения голосовых вызовов ухудшает ситуацию для операторов зоновой связи на рынке услуг пропуска трафика. Больше всего пострадает, скорее всего, "Ростелеком", которому исторически было нетрудно соответствовать нынешней трёхуровневой иерархии присоединений, ставшей для него на долгие годы хорошим источником получения доходов. Но всё хорошее рано или поздно заканчивается: в 1995 году появился МТТ, забравший часть внутрироссийского транзитного трафика (сотовых операторов). Примерно через 10 лет после этого приступили к либерализации рынка дальней связи, ещё больше разрушив монополию "Ростелекома".

Структура выручки по видам услуг

млн. руб.	**4 кв. 2013**	**4 кв. 2012**	***Изменение, %***	**2013**	**2012**	***Изменение, %***
Местная телефонная связь	**21 568**	22 229	*(3%)*	**87 436**	89 504	*(2%)*
Внутризоновая телефонная связь	**4 230**	4 889	*(13%)*	**17 171**	19 634	*(13%)*
МГ/МН	**4 011**	5 030	*(20%)*	**17 101**	20 562	*(17%)*
Услуги присоединения и пропуска трафика	**6 546**	5 818	*13%*	**24 864**	21 991	*13%*
ШПД	**14 529**	13 373	*9%*	**55 938**	51 619	*8%*
Платное ТВ	**3 274**	2 449	*34%*	**11 906**	9 208	*29%*
Мобильная связь	**9 884**	10 172	*(3%)*	**38 902**	41 161	*(5%)*
Передача данных (VPN, дата-центры, продажа Интернет-трафика операторам)	**6 485**	5 579	*16%*	**23 025**	20 872	*10%*
Аренда каналов	**1 742**	2 486	*(30%)*	**9 486**	11 433	*(17%)*
Прочая выручка	**13 059**	13 349	*(2%)*	**39 876**	46 451	*(14%)*
Выручка итого	**85 328**	**85 374**	**(0,05%)**	**325 704**	**332 435**	**(2%)**

Источник: пресс-релиз ОАО «Ростелеком» от 19 марта 2014 года («Ростелеком» объявляет финансовые и операционные результаты за четвертый квартал и за 2013 год по МСФО)

В "Ростелекоме" отметили, что продолжается снижение выручки от оказания услуг международной и междугородной и внутризоновой, а также местной телефонной связи вследствие изменения предпочтений конечных пользователей в отношении способов осуществления звонков и миграции соответствующего трафика в сети мобильных операторов

Что меняется

В новой редакции "Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия", оператор сети междугородной и международной телефонной связи будет оказывать услуги присоединения сетей электросвязи не только операторам сетей междугородной и международной телефонной связи, и операторам сетей фиксированной зоновой телефонной связи и сетей подвижной связи, но и операторам сетей местной телефонной связи в пределах субъекта Российской Федерации и операторам сетей передачи данных также в пределах субъекта Российской Федерации (пункт 9, раздел II "Порядок присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия").

Соответственно, оператор сети местной телефонной связи будет оказывать услуги присоединения как операторам сетей местной телефонной связи и операторам сетей передачи данных, так и операторам сетей междугородной и международной телефонной связи (пункт 11, с учётом новой редакции).

Аналогично, оператор сети передачи данных будет оказывать услуги присоединения операторам сетей передачи данных, операторам сетей зоновой телефонной связи, операторам сетей местной телефонной связи и операторам сетей междугородной и международной телефонной связи (с учётом изменений в пункте 12).

Кроме этого, пункт 14 будет дополнен подпунктом 8: "Оператор сети передачи данных создаёт точки присоединения в каждом муниципальном образовании на территории которого он оказывает услуги связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации или в каждом административном центре того субъекта Российской Федерации, на территории которого функционирует сеть связи".

Пункт 20 изменён целиком: «20. Оператор сети междугородней и международной телефонной связи при оказании услуг присоединения обязан обеспечить пропуск голосового трафика:
между сетями связи общего пользования иностранных государств и сетями телефонной связи и сетью передачи данных Российской Федерации;
между сетями телефонной связи и сетью передачи данных, функционирующих в различных субъектах Российской Федерации».

В "Перечень услуг присоединения сетей электросвязи" будет добавлена новая услуга — «Услуга присоединения на местном уровне присоединения».

От проекта закона до закона

Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части изменения межоператорского взаимодействия» появился 18 февраля 2014 года на сайте regulation.gov.ru (ID: 00/03-10941/12-13/4-18-3), специально созданном для информирования о готовящихся законопроектах, и где предусмотрен этап публичного обсуждения. Подготовленные Минкомсвязи предложения на этапе получения обратной связи ("публичное обсуждение") в этот раз*** активно собирают отклики.

В течение месяца поступали комментарии, критика и т.п. относительно предложенных изменений. Есть упрёки в недостаточной оценке авторами новой редакции воздействия предлагаемых изменений на отдельные сегменты рынка и на рынок в целом. Большинство отозвавшихся обращает внимание на возможность потери доходов, получаемых операторами на рынке услуг междугородной связи, говоря чуть ли не о крахе этого рынка. Предполагают, что хорошо "помочь" в этом могут сети передачи данных, через которые пойдёт часть голосового трафика.

Отдельные мнения по проекту постановления

Так как законопроект будет по-новому регулировать взаимоотношения в сфере межоператорского взаимодействия, то понятно, что обратить внимание на него стоит любому оператору (в сопроводительном документе Минкомсвязи приводит такой список: ОАО «МегаФон», ОАО «ВымпелКом», ОАО «Мобильные ТелеСистемы», Группа компаний ТЕЛЕ2, ОАО «Ростелеком», ОАО «МТТ», другие операторы телефонной связи и операторы передачи данных). Поэтому анализ изменений и изложение своего мнения могли поступить от многих участников телекоммуникационного рынка России. На сайте regulation.gov.ru в карточке законопроекта упоминалось (на 18 марта) о 12 поступивших отзывах.

Некоторых из написавших не устраивает то, что изменения затронут только часть межоператорских отношений и при этом новые условия будут противоречить некоторым действующим НПА. В части увеличения нестыковок они правы, но тут нужно попенять Минкомсвязи. Дело в том, что министерство вроде бы предлагает те или иные изменения в отрасли и они логически связаны, а потом, при переходе на уровень принятия законопроектов, вносит их в каком-то хаотичном порядке. То есть нужно просто дождаться всей совокупности изменений.

Например, Рокотян А.Ю. пишет: "*Исчезает запрет использования телефонных абонентских номеров в сетях передачи данных при передаче голосовой информации. Это делает вид услуг «услуги связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации» практически неотличимым от обычных услуг телефонной связи. Необходимость деления услуг передачи данных на услуги «с голосом» и «без голоса» становится окончательно неочевидной и наличие двух видов лицензий на услуги передачи данных теряет практический смысл*".

Но если вспомнить, что Минкомсвязи ранее предлагало сократить количество видов лицензий и перейти чуть ли не к одной, универсальной лицензии, то никакого противоречия получается и нет. Если дополнительно учесть происходящую конвергенцию сетей голосовой связи (на которых, уже сколько лет, для передачи данных или для выхода в интернет использовалась модемная связь) и сетей передачи данных (используемых и для передачи голоса), то и тут получается, что нужно, чтобы реальные изменения, происходящие и в мировых телекоммуникациях, и в российских сетях, просто нашли своё отражение в российских НПА. То есть вектор выбран верный.

Я уже несколько лет погружён в мир новостей про LTE. Так вот, более чем уверен, что Минкомсвязи держит в уме и те изменения, которые в ближайшее время появятся в сетях российских сотовых операторов. Развёртывание сетей LTE (а чаще всего это делают существующие операторы) переходит от строительства сети только для высокоскоростной передачи данных к сети с передачей разнообразного мультимедийного трафика, включая голосовые услуги. Добавление IMS и реализация

более качественных кодеков дают возможность предложить пользователям общаться без проблем и с положительным пользовательским опытом (услуга операторами продвигается как "HD Voice"). Поэтому, да, неизбежно будет меняться отраслевое законодательство, как на уровне технических требований (в этом году должны дойти до утверждения параметров для сетей LTE Advanced), так и на уровне регулирования отношений между участниками рынка, между операторами и их клиентами. То есть голосовые услуги (VoLTE) в LTE-сети, ранее задуманной исключительно как сеть для передачи данных, постепенно станут обычным делом.

Таким образом, становится бессмысленным разделение сетей на два вида (голос и данные) и потом ещё деление за счёт длинных словесных конструкций: "услуги связи по передаче данных, за исключением услуг связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации" и "услуги связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации". Идём к сетям "all-IP".

Тот же Рокотян А.Ю., пытаясь оставаться в рамках прежних понятий и подходах, критикует: "*... предлагаемая новая редакция п. 25 "Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия" необоснованно распространяет повременный учет голосового трафика, принятый в межоператорских взаимодействиях в телефонии, на взаимодействие, в том числе, между сетями передачи данных. Цель такой нормы непонятна, техническая реализация заведомо не проста и не дешева*". Правда, попутно он отмечает, что трафик, возникающий при передаче голосового сообщения в сети передачи данных, будет занимать в условиях постоянного роста трафика данных весьма небольшую часть.

Если продолжить рассуждения с учётом вклада оцифрованного голоса в общий трафик, то можно предложить и такой подход: из-за незначительности голосового трафика может вообще с ним не возиться, не тратиться на отдельный учёт, а тарифицировать просто все данные, как единый поток или объём? Но как тогда вести денежные расчёты на уровне "абонент-оператор"? Голосовые вызовы станут "бесплатными" (будут включены в тарифы за трафик данных)? "Бесплатность" будет действовать только при звонках внутри России? Получается, что, исключая одни проблемы, создаём новые... И рушим стройную систему получения доходов в телефонии...

Далее тот же автор обращает внимание на отсутствие требований по присоединению сетей передачи данных и порядка взаимодействия в общей сети передачи данных (то есть нет уровня обязательного присоединения для тех или иных провайдеров, нет формальной иерархии — ситуация, похожая в мире телефонистов на полнейшую анархию). Поэтому предлагает уточнить формулировки в п.5 Приложения №1 "Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия".

Предложенные авторами изменения, по их собственным словам, должны решить ряд проблем, ограничивающих и искажающих добросовестную конкуренцию, и повысить эффективность деятельности операторов связи. Мешает этому нынешний обязательный иерархический пропуск трафика, увеличивающий издержки операторов и замедляющий их развитие. Также без изменения "правил игры" невозможна реализация принципа технологической нейтральности при оказании услуг голосовой телефонной связи, а невозможность использования сетей передачи данных для пропуска трафика в телефонную сеть связи препятствует развитию новых сервисов и сдерживает технологическое развитие. В общем-то, цели заявлены весьма благородные.

Но, по мнению другого участника (Войченко С.В.), представившего свой отзыв, уровень добросовестности конкуренции не изменится, так как "операторы связи и операторы передачи данных осуществляют свою деятельность на различных товарных рынках". Он считает, что данные изменения затеяны только ради "организации присоединения сетей передачи данных к сетям телефонной связи для целей передачи голосовой информации". Ещё он обеспокоен тем, что отсутствие контроля за соблюдением передачи голосовой информации по сетям передачи данных приведёт к росту фрода и других злоупотреблений, а использование IP-адресов, как идентификаторов источника и получателя голосовой информации, делает невозможным ограничение пропуска трафика пределами субъекта РФ, так как IP-адрес не имеет географической/территориальной привязки.

В чём-то с ним можно согласиться, но тогда непонятно: на уровне Минкомсвязи осознают, что новые версии отраслевых документов должны быть подготовлены более качественно и не содержать внутренних противоречий?

Впрочем, небрежность при подготовке текстов — ситуация знакомая: пытался однажды донести до Минкомсвязи явные ошибки, возникшие на этапе подготовки российских требований к оборудованию в сетях LTE. Исполнители сумели перевести и согласовать с точки зрения русского языка все слова, но оказались бессильны или невнимательны при выполнении отдельных операций "копи-паст". Кончилось тем, что требования вступили в силу в том виде, как и было (хотя время на исправление у них оставалось, всего-то нужно было взять на себя смелость исправить и ещё раз дать подписать начальству), а через несколько месяцев вновь пропустили по всей цепочке согласований и подписей исправленный вариант. Бюрократической машине так удобней.

Вернёмся опять к проекту постановления. Например, в нём предлагается исключить пункт 28 в

"Правилах оказания услуг связи по передаче данных". Находим этот пункт, он короткий: "28. При заключении договора в качестве уникального кода идентификации не допускается выделение номера из ресурса нумерации географически определяемой или географически не определяемой зоны нумерации".

То есть запрет снимается и согласно этим правилам**** ваш абонент, он же пользователь услугами связи по передаче данных, с которым заключен договор об оказании услуг связи по передаче данных, может иметь уникальный код идентификации в виде номера из ресурса нумерации географически определяемой или географически не определяемой зоны нумерации. Как минимум, это как раз и устраняет одну из "претензий" Войченко по поводу негодности IP-адресации при маршрутизации голосового трафика.

Период публичного обсуждения заканчивается 20 марта. Для вас что-то изменится после его принятия? Появятся новые возможности и новые источники доходов? Чего это даст: большую конкуренцию или, наоборот, получится большой контроль за трафиком тех же сетей передачи данных?

---
* Постановление "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части изменения межоператорского взаимодействия", в случае подписания, начнёт действовать в течение 6 месяцев со дня его подписания.

Предлагаемые изменения затронут:

- "Правила присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия", утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2005 № 161.
- "Перечень лицензионных условий осуществления деятельности в области оказания соответствующих услуг связи", утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 2005 г. № 87.
- "Правила оказания услуг связи по передаче данных", утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2006 г. № 32.

** На заседании Правительственной комиссии по связи 30 сентября 2013 г. были рассмотрены и одобрены предложения Минкомсвязи России о необходимости упрощения порядка пропуска трафика между сетями телефонной связи в пределах субъекта Российской Федерации, а также об осуществлении пропуска трафика между сетями телефонной связи и сетями передачи данных при передаче голосовой информации в пределах субъекта Российской Федерации.

*** Могу ошибаться, но сложилось впечатление, что часто реальное обсуждение многих законопроектов, их критика, высказывание недовольства и т.п. начинаются уже после вступления того или иного закона в силу. С одной стороны, часто и незачем "напрягаться": например, изменения незначительные или затрагивают сферу "бумагооборота" (другая форма отчетности и т.п.), касаются организационно-административных перераспределений, или исправляют опечатки, пропуски, ляпы и т.д. в ранее принятых НПА — это автоматически оценивается как нечто неважное и профессиональная общественность просто "принимает к сведению". С другой стороны, есть и привычка: "от нас ничего не зависит, пиши, не пиши, всё равно сделают так, как кому-то выгодно".

**** Постановление Правительства РФ от 23 января 2006 г. № 32 "Об утверждении Правил оказания услуг связи по передаче данных" (с изменениями и дополнениями).