Страсти по интерконнекту: возможно, впервые в истории мнение малых операторов может решить дело

Введение

Идея реформы правил пропуска и завершения телефонных звонков обсуждается в формате "пора, наконец, уже что-то уже сделать" как минимум с начала 2010-х. В том формате реформирования, какой обсуждается сейчас, она была представлена общественности еще в 2013 (в узких кругах, уверен, раньше, но ключевые СМИ отписались в 2013). Представлена, уточню, "Ростелекомом".

На промежутке 2013-2016, отмечу, не раз собирались круглые столы, проходили обсуждения реформы интерконнекта с привлеченными экспертами, с ФАС, с представителями Минэкономразвития. Появились красиво оформленные концепции постепенных реформ, без такого простого "уравнивания" в лоб.

Обсуждения обсуждениями, но в конце прошлого года Минкомсвязи передало в Правительство РФ самый простой, много раз раскритикованный "ростелекомовский" вариант реформы. Ожидаемо при обсуждении проекта в поддержку высказался Ростелеком, все остальные - против, с разной степенью негатива. И вроде бы все шло к тому, что старая тема опять будет отложена до лучших времен...

Почему так разделились сотовые операторы и "Ростелеком"? Потому что проект, помимо в целом полезной но слабо ощутимой возможности обходить зоновый уровень, подразумевает, что "выравнивание" стоимости приземления вызовов на фиксированные и сотовые сети будет реализовано через существенного оператора (т.е. "Ростелеком"): у кого тарифы за приземление выше, чем у "Ростелекома", должны будут возместить разницу в расходах (разница в тарифах умножить на объем услуг по завершению вызова). Таким образом, одним из явных последствий принятия предлагаемых изменений будет то, что сотовики не досчитаются больших сумм, которые сейчас берут с "Ростелекома".

Вот, собственно текст проекта. Самое интересное - в конце, статья 25 Постановления № 627 (ссылка).

Как малые оказались актуальными

В какой-то момент, описываемого процесса обсуждения проекта об интерконнекте, и нас, небольшое объединение петербургских операторов, позвали к обсуждению (еще зимой). Поэтому мы оказались привлечены и к истории с перезапуском данного проекта нормативного акта. Перезапуск, уточню, начался относительно недавно, и сейчас еще в процессе.

И вот тут мы подходим к той яркой новости, что вынесена в заголовок. Почему вроде бы похороненный проект, который в Правительстве РФ долго обсуждали, а потом не стали готовить к принятию, вдруг, через полгода после того, как про него забыли, отправили на повторное обсуждение? Как ответили представители Минкомсвязи, потому что ряд небольших операторов высказались, что он очень нужен.

Надо оценить момент. Мы (Объединение Альтернативных Операторов Связи) имеем относительно малую историю участия в обсуждениях проектов нормативно-правовых актов, но хорошо знакомы с другими ассоциациями, которые давно живут. Но и они признают, что малых операторов, если и слушают, то и слушают исключительно так, для проформы. А тут идет речь возрождении правотворческой инициативы из-за позиции малых операторов.

В пору говорить, что пришел великий день для малых операторов - они действительно влияют на развитие рынка связи.

Так может, стоит им воспользоваться? Кто-то может имеет мысли о том, стоит ли менять правила пропуска голосового трафика, и как их надо менять, и хорош ли проект, который сейчас перезапустили - вперед, ваше мнение уже анонсировано, как главное в данном вопросе.

Кто вдохновился - можно дальше не смотреть, будут нюансы споров. Главное - сам проект - еще раз ссылка. И для размышления - мнения других операторов, озвученные в рамках обсуждения.

А теперь о нюансах этой истории. Они заслуживают внимания.

Малые, но значимые - кто они? Они вообще существуют?

Этот, вроде как ключевой, момент истории проекта изменений правил интерконнекта, до сих пор неясен - что ж это за операторы такие малые, но значительные, так удачно вдруг высказавшиеся и побудившие к пересмотру проекта нормативного акта?

Известные на рынке ассоциации малых операторов, увы, не помогли прояснить этот момент. Кто-то не высказывался (большинство), кто-то, как и мы, высказывался против. Искал сам - по знакомым, знакомым знакомых, но и тут тишина.

Через сотовиков спросили у представителей Минкомсвязи - но те хранят молчание. И на повторное обсуждение законопроекта этих малых, но значимых, тоже не позвали. При этом, само повторное обсуждение Минкомсвязи было явно скомкано. На предварительные вопросы "может, как-то отредактирован законопроект?" и "есть что-то новое?" - не было ответов. Назначили операторам встречу, но за две минуты до начала - отменили, следующую (как потом оказалось единственную) назначали рассылкой, накануне вечером, фразой "решили, что встреча будет завтра утром". Мол кто не сможет - нам очень жаль, но что ж поделаешь.

Объяснений описанному развитию событий может быть несколько, но очень напрашивается самое простое: малые операторы, именем которых происходит перезапуск проекта изменения правил интерконнекта, это те, кто отреагировали на письмо "Ростелекома", в поддержку его инициативы.

Вечно притягательное "отнять и поделить". Письмо счастья от и для "Ростелекома"

Был такой эпизод, как раз минувшей весной - "Ростелеком" рассылал шаблон письма от малого оператора в поддержку законодательной инициативы, со примерными словами "Вы там в шапке поставьте свое имя и внизу подпись - и в Минкомсвязи. И будет вам и всем от этого благо".

Какое именно благо ожидало малых операторов, коротко и ярко, хотя немного не понятно, во вступлении к письму. По мнению специалистов "Ростелекома", "анализ возможных последствий реформы интерконнекта показывает, что из более чем 1300 альтернативных средних и малых операторов фиксированной связи, взаимодействующих с ПАО "Ростелеком" на всей территории Российской Федерации, в зону риска могут попасть не более 87 операторов" [кто эти 87? вообще откуда такая точность?], "при этом положительный эффект для остальных альтернативных фиксированных операторов за счет получения большего объема доходов от существенных операторов за счёт большего входящего трафика составляет порядка 115 млн. руб. в год или 9 642 руб/мес в расчёте на одного оператора" [не просто предсказали увеличение входящего трафика, но точный объем, с красивой цифрой, до рубля].

Несколько смущает, правда, что про главное изменение, вследствие которого операторы обретут описанные блага - расширения принципа возмещения существенному оператору ("Ростелекому") разницы в расходах за завершение вызова - ни слова.

Посмотрим на само письмо, ведь кого-то оно убедило выступить с поддержкой монополиста. В письме, также деликатно умалчивается о содержании реформы. Вместо этого, много пафоса вокруг общей идеи необходимости немедленного всеобщего "выравнивания" стоимости услуг завершения вызова. Потому что, из-за тарифов сотовиков, на завершение вызовов происходит "отток абонентов, снижение голосового трафика в сетях фиксированной связи", а в итоге ни много ни мало "деградация и разрушение стратегического для государства сегмента отрасли, имеющего ключевое значение для обеспечения национальной безопасности".

Вот ссылка, если кто заинтересовался или же считает, что я несправедлив к опусу специалистов "Ростелекома".

Не буду писать много о логических нестыковках письма, оставлю для истории только два тезиса (чтоб помнить какими идеями продвигаются реформы): замечательное по своей простоте утверждение, что если удешевить стоимость завершение на сети мобильных на 40% и поднять - на сети фиксированных на 100-150%, то тренд мобильного замещения уйдет, и второе такое же простое и яркое - что уровень маржинальности услуги фиксированной телефонии не позволяет небольшим операторам обновлять оборудование (маржинальность услуги ШПД, напомню, ниже).

Но главное - и это более всего удивляет в плане как за такое можно вписаться не разобравшись в законопроекте - сама просьба - дать "**прямое регулирования тарифа на монопольную услугу завершения вызова для фиксированных и мобильных операторов связи**" и дать "**справедливое выравнивание стоимости услуги завершения вызова на все виды сетей связи до 0,57 руб./мин**".

Что конкретно скрывается за этими красивыми яркими словами "прямое регулирование", кто нибудь из подписавших задумался? Ничего, что в проекте Минкомсвязи просто расширяется действие тех же

механизмов регулирования, которые сейчас "эффективно" работают в фиксированной телефонии и приводят к тому, что существенному оператору альтернативные за завершение вызова платят больше, чем он им? И вот откуда эти 57 копеек, почему они "справедливые", кто и как их так определил? Ничего, что их вообще нет в в законопроекте, что они легко могут быть пересчитаны существенным операторов как в сторону понижения, так и повышения?

И последний штрих. Чууть позже, когда история с письмом-просьбой "Ростелекома" всплыла в СМИ, представители "Ростелекома" настаивали, что они к чему не призывали - это сами операторы захотели и написали.

Почемы мы против того, чтобы "раскулачить" сотовиков. Или о том, насколько дискриминационно то самое "прямое регулирование"

Как я писал ранее, мы выступили против данного законопроекта. Теперь уже дважды - при первом и втором обсуждении проекта постановления.

Почему? Нет, не потому что мы отчаянно любим сотовых операторов. А потому, что мы видим, что та компания, под которую заточена существующая система регулирования услуги завершения вызова, не просто паразитирует на остальных, но "тормозит" весь рынок фиксированной телефонии. И только так, постоянно поднимая тему о крайней архаизации сетей существенного оператора и об отсутствии стимулов к изменению данного процесса, мы можем как то приблизить тот момент, когда и на рынке фиксированной телефонии будут созданы условия для открытой конкуренции, и в частности принцип переносимости номера.

Так в чем именно заключается дискриминация и почему она есть прямое следствие системы государственного регулирования завершения вызовов?

На основании реалий рынка связи Санкт-Петербурга мы выделили 4 главных составляющих дискриминации альтернативных операторов со стороны существенного, основанных на принятой системе государственного регулирования завершения вызовов (той, которую планируется расширить на рынок сотовой связи):

1). Существенный оператор берет за завершение вызова на местном уровне с операторов существенно больше, чем все другие операторы фиксированной голосовой связи.

Такая вещь - все участники рынка фиксированной голосовой связи в курсе, что они платят "Ростелекому" за завершение вызова на местном уровне больше, чем он им. Но многие (замечаю по своему опыту общения) считают, что эта разница - результат отсутствия регулирования (со стороны ФАС). В действительности, все ровно наоборот: такое положение дел - результат реализации "прямого регулирования", изменений нормативной базы, которые произошли для установления "зеркальных тарифов" (красивый термин, активно используемый Минкомсвязи и "Ростелекомом" в рамках утверждения и развития норм по возмещению существенному оператору).

Как так происходит, что специальные меры по выравниванию тарифов приводят к тому, что они равны у всех, кроме монополиста?

Во-первых, как происходит эта дискриминация, как существенный оператор добивается того, что его тарифы на завершения вызова выше, чем у остальных. Открываем прейскурант цен "Ростелекома" на услуги завершения вызова на местном уровне и видим там перечень услуг: услуга завершения вызова на узле связи (в Санкт-Петербурге 19 копеек), услуга завершения вызова на смежном узле связи (в Санкт-Петербурге - 29 копеек), услуга местного завершения вызова на сеть с двумя и более транзитными узлами (в Санкт-Петербурге - 39 копеек). В итоге (этого уже нет в прейскуранте, это короткий опрос) цена на завершения вызова на сети существенного оператора на местном уровне стоит от 30 копеек и выше. Между тем, у других операторов города будет просто услуга местного завершения вызова в 19 копеек (аналогичная стоимости услуги завершения вызова на узле).

Почему так получилось и при чем здесь принцип возмещения? Услуга завершения вызова - монопольная услуга, отсюда тарифы на нее должны быть обоснованы (напомню, что тарифы сотовых компаний на завершения вызова становились предметом разбирательства антимонопольной службы). В современных сетях связи, выделение услуг подобных завершению на узел, смежный узел, через узел в рамках услуги завершения вызова на местном уровне (так как делает существенный оператор) с точки зрения экономической обоснованности некорректно, затраты на передачу голосовых вызовов по сети оператора от точки присоединения стороннего оператора до абонента будут практически одинаковыми для всех абонентов оператора (на местном уровне).

Таким образом, альтернативные операторы, имея современные сети связи, в качестве базовой услуги завершения вызова имеют услугу завершения вызова на местном уровне. А существенный оператор, в силу неоднородности своих сетей в состоянии утвердить в качестве базового тарифа на местном

уровне услугу завершения вызова на узле связи. И тут вступает в силу тот самый "принцип возмещения", который работает в одну сторону - возмещение получает только существенный оператор, если тарифы сторонних операторов на аналогичную услугу выше его тарифов. Поскольку аналогичная услуге завершения вызова на узел связи оказывается услуга сторонних операторов завершения вызова на местном уровне, то получается что операторы либо должны иметь одинаковые тарифы на указанные услуги, либо возмещать "Ростелекому" разницу. Но в последнем случае большая вероятность, что ФАС спросит, почему тарифы на монопольную услугу для разных операторов разные. Так что, в итоге, имеем что имеем - у всех фиксированных операторов тариф на услугу завершения вызова на местном уровне один, а у "Ростелекома" - эксклюзивно выше.

К сказанному необходимо добавить, что существенный оператор часто меняет границы узлов связи (принадлежность номеров тем или иным узлам связи) и маршруты передачи вызова по сети, от узла к узлу (этот процесс отражен в регулярных изменениях матриц маршрутизации). Альтернативным операторам даже в теории невозможно создать условия, при котором их вызовы на сеть существенного оператора будут тарифицироваться так же, как и вызовы существенного оператора на их сети. На рынке связи Санкт-Петербурга есть операторы, которые организовали 10-12 точек присоединения к сети существенного оператора, но и они не платят за завершения вызовов на сеть существенного оператора по минимальному тарифу. Посредством организации новых точек присоединения они добиваются лишь временного снижения расходов на завершения вызовов на сети существенного оператора.

2). Тарифы существенного оператора за размещения оборудования, необходимого для осуществление технологического присоединения стороннего оператора связи, самые высокие на рынке связи, и в разы превосходят аналогичные тарифы мобильных операторов и других фиксированных операторов. Причина - на поверхности. Тарифы не существенных операторов сложились в условиях рынка и под контролем ФАС, а тарифы существенных операторов утверждены с помощью "прямого регулирования", точнее "Правил государственного регулирования цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования".

При этом, операторам, работающим на рынке голосовой связи, приходится осуществлять несколько таких присоединений - чтобы иметь прямые стыки с максимальным количеством узлов связи. Таким образом, существенные операторы имеют двойное преимущество по отношению к альтернативным - максимальные тарифы за осуществление присоединения и максимальное число присоединений.

3). Существенный оператор часто оказывается не в состоянии осуществить технологическое присоединение новых телефонных номеров, выданных регулятором альтернативному оператору связи, единственный из всех операторов региона. Причина - ограниченные возможности операторского оборудования на узлах сети существенного оператора (присоединение новой номерной емкости происходит к узлам, которые определяет существенный оператор). Данное явление, широко известное малым операторам как минимум Петербурга, зафиксировано в ряде антимонопольных и судебных споров между регулирующим органом и существенным операторов. Один из самых известных - спор между "Ростелеком" и "Прайм-Медиа" о присоединении номерной емкости, по итогам которого "Ростелеком" судился с Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (дело Арбитражного суда города Москвы №А40-146942/2014).

4). Право существенного оператора устанавливать гарантированный минимальный платеж на одну точку присоединения стороннего оператора (сейчас - 1000 минут в месяц), зафиксированное в Статье 17 "Правил государственного регулирования цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования", также дискриминационно - у альтернативных операторов нет аналогичного права по отношению к существенному оператору.

Данные факты также демонстрируют, что политика поддержки фиксированной телефонии путем оказания поддержки существенным операторам приводит к тому, что существенные операторы не имеют стимулов к модернизации сети фиксированной телефонной связи, не модернизируют их и тем оказывают мощное сдерживающее влияние на весь рынок фиксированной телефонии. Расширение данного подхода, путем распространения на сотовых операторов принципа возмещения существенным операторам разницы расходов на завершение вызовов, - это одновременно и предпосылки для увеличения дискриминации на рынке голосовой связи, и новый повод для существенного оператора не модернизировать свои сети.

Закончу на относительно оптимистичной ноте.

Несмотря на желание Минкомсвязи по-тихому провести повторное обсуждение инициативы по реформе интерконнекта, официально самые что ни на есть малые операторы сейчас как бы главный

голос в обсуждении проекта. Так что, если есть позиция по данному вопросу, или хотя бы общее понимание, и есть возможность выступить, написать, например, в Аппарат Правительства РФ Председателю правительственной комиссии по связи Аркадию Владимировичу Дворковичу, то - вперед. Ваше письмо нельзя сказать что сильно, но как минимум явно повлияет на итог обсуждения проекта Минкомсвязи.

Такой расклад не так уж и часто выпадает.

От редакции: вы можете не только ознакомиться с другими статьями Алексея Леонтьева, но посмотреть видео его отличного выступления на конференции КРОС-2.0-17.