

НОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЫНКА СОТОВОЙ СВЯЗИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕГУЛИРОВАНИЯ (MNP/ MVNO)

Сотовая связь как локомотив телекоммуникационного рынка стремительно изменила наше представление о возможностях телефонии как услуги. Более того, сама сотовая связь, развиваясь, дает импульс к формированию новых услуг и моделей ведения бизнеса. Наиболее яркими примерами, подтверждающими это положение, являются услуга «переносимости мобильного номера» (Mobile Number Portability) и бизнес-модель «виртуального оператора сети подвижной связи» (Mobile Virtual Network Operator).

Однако они не только открывают дополнительные возможности для всех участников рынка, но и потребуют определенных усилий как от операторов и производителей, так и от регулятора, поскольку новые решения уже не во всем следуют за основным законом отрасли – Законом «О связи». Естественно предположить, что потребуется создать и ряд подзаконных актов, вводящих в правовое поле участников рынка, определить источники финансирования, а также решить ряд организационных вопросов.

В 2005 году Мининформсвязи России выступило с новыми инициативами по развитию нормативно-правовой базы в области подвижной связи. Инициативы регулятора были обусловлены необходимостью создания условий для усиления конкуренции на рынке сотовой связи.

Для подготовки соответствующих документов имеет смысл рассмотреть особенности MNP и MVNO с учетом как зарубежного опыта, так и действующего в РФ законодательства отрасли.

MNP – НОВАЯ УСЛУГА ДЛЯ АБОНЕНТОВ ПОДВИЖНОЙ СВЯЗИ

Услуга MNP обеспечивает абоненту сети сотовой подвижной связи (СПС) возможность сохранить свой номер MSISDN¹ при переходе к другому оператору сети СПС в пределах определенной территории (региона, страны). Услуга MNP подразумевает, что абонент меняет оператора и/или поставщика услуг, сохраняя при этом тот же номер для получения обслуживания того же типа. При этом допускается, что в процессе переноса номера абонент может лишиться некоторых услуг, дополнительных по отношению к базовому набору.

MNP также можно рассматривать в качестве модели обслуживания абонента, которая имеет два очевидных достоинства: MNP приводит к уменьшению стоимости смены оператора для абонента сотовой связи (информирование окружающих о смене номера, пропущенные звонки и т.д.), а также стимулирует конкуренцию между операторами СПС, что, в свою очередь, приводит к повышению качества обслуживания и активному внедрению программ лояльности.

По оценке регулятора, для реализации MNP в РФ необходим пересмотр всей нормативно-правовой базы отрасли, а также отдельных вопросов налогового законодательства (М. Якушев. «Регулирование в новых условиях», Ведомости, 27.10.2005). В этой ситуации важную роль играет анализ и учет накопленного опыта за рубежом по различным аспектам реализации MNP, включая отраслевое регулирование.

¹ MSISDN – «обычный» номер сотового телефона. Его формат соответствует рекомендации МСЭ-Т E.164.

Анализ опыта зарубежных стран показывает, что внедрение услуги MNP, как правило, осуществляется по инициативе и на основании решений национальных административных органов, регулирующих телекоммуникационную отрасль.

ИСТОРИЯ ВНЕДРЕНИЯ УСЛУГИ MNP

В СТРАНАХ МИРА

Европа. Нормативным актом, который ввел услугу MNP для стран Европейского союза и послужил толчком в ее скорейшей реализации, является принятая в марте 2002 года Европейским парламентом Директива «Universal Service Directive» (Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council «On universal service and users' rights relating to electronic communication networks and services»). Данная директива вступила в силу 25 июля 2003 года.

Специальная статья директивы «Universal Service Directive», озаглавленная «Переносимость номера», предусматривает следующее:

1. Страны – члены ЕС должны обеспечить всем абонентам телефонных сетей общего пользования, включая абонентов мобильной телефонной связи, которые выразят такое желание, сохранение своих номеров вне зависимости от того, кто предоставляет им такие услуги:
 - а) в случае географических номеров – на определенной территории; и
 - в) в случае негеографических номеров – на любой территории.

Эти требования не применяются к переносу номеров между сетями фиксированной связи и сетями мобильной связи.

2. Национальные регулирующие органы должны принять меры к тому, чтобы установление платы за подсоединение, связанное с переносом номера, ориентировалось на затраты и чтобы платежи, непосредственно взимаемые с абонентов, если они применяются, не уменьшали привлекательности использования MNP.

3. Национальные регулирующие органы не должны взимать розничную плату за передачу номеров таким образом, чтобы это препятствовало конкуренции, например, путем введения особых или общих розничных тарифов.

Первыми европейскими странами, в которых услуга MNP предоставляется с 1999 года, были Великобритания и Нидерланды. В настоящее время услуга MNP в том или ином виде реализована почти во всех странах Евросоюза. В 2005 году 11 государств получили от Еврокомиссии письма с уведомлением о начале против них судебного процесса из-за отсутствия возможности у абонентов этих стран переходить от одного сотового оператора к другому, сохраняя при этом номер своего телефона (в соответствии с требованиями «Universal

Service Directive»). В число таких стран попали Чехия, Франция, Греция, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Словакия, Словения и Финляндия.

США. Услуга LNP (Local Number Portability), утвержденная в 1996 году Телекоммуникационным актом Федеральной комиссии по связи при правительстве США (FCC) в качестве одного из способов развития конкуренции, в 1998 году стала доступна на рынке местной телефонной связи. Но ее распространение на действующих сотовых операторов растянулось в США на годы.

Особенностью LNP в США является ее локальный характер – сменить оператора, сохранив номер, можно только в пределах географической зоны нумерации. Например, абонент, использующий номер в Чикаго, не сможет сохранять его, подключаясь к сети другого оператора в Лос-Анджелесе.

Первоначально FCC предписала сотовым операторам внедрить функцию LNP к 30 июня 1999 года. Затем срок перенесли на 31 марта 2000 года, но и он оказался неокончательным. Операторы оспаривали решения и сроки внедрения, ссылаясь на колоссальные расходы (суммарная оценка доходила до полутора млрд. долларов), и выиграли очередную паузу, пролоббировав перенос сроков на 24 ноября 2002 года. Невыполнение операторами США и этого срока ввода LNP вызвало всеобщее негодование потребителей, представленных многочисленными общественными ассоциациями.

Уступив давлению пользователей СПС, FCC установила 100 приоритетных лицензионных зон (территорий, на которые распространяется действие лицензии). Здесь LNP на сетях СПС операторы должны были внедрить к 24 ноября 2003 года, а за невыполнение этого требования были предусмотрены штрафные санкции. На остальной территории США операторы обязаны были внедрить LNP к 24 мая 2004 года.

Попытки отдельных операторов оспорить распоряжение FCC в судебном порядке не увенчались успехом. Таким образом, датой начала предоставления услуг LNP в США осталось *24 ноября 2003 года*. По оценкам зарубежных экспертов, внедрение услуги LNP стоило сотовым операторам США суммарно более 1 млрд. долларов.

АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ MNP

Внедрению услуги MNP предшествовала разработка национальными администрациями связи необходимой нормативно-правовой базы (законодательство по вопросам переносимости номера, руководящие документы, государственные стандарты и пр.) по следующим аспектам (Е. Соломатин. «Услуга переносимости мобильного номера: рынок, модели, сценарии, перспективы», материалы 5-го Российского форума коммуникаций, 15 ноября 2004, Москва):

- установление административных процедур для процесса переноса номера;



Таблица 1

**ПРИМЕРЫ ВЫБОРА ОСНОВНЫХ
ТЕХНИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ MNP В МИРЕ***

Страна	Платформа	Метод маршрутизации	Тип БДПН
Финляндия	SRF	Прямая	Централизованная (оператор – NUMPAC)
Швеция	SRF, IN	Прямая (де-факто)	Централизованная (оператор – SNPAC)
Великобритания	SRF	Косвенная	Децентрализованная
Австралия	SRF, IN	Прямая, косвенная	Централизованная, децентрализованная
Гонконг	IN	Прямая	Централизованная

* К. Самуйлов, Е. Соломатин, А. Чукарин.
«Услуга переноса мобильного номера:
техника, экономика, регулирование»,
«Мобильные телекоммуникации» №1, 2005.

- определение того, в какой пропорции подлежат распределению расходы, понесенные участвующими в предоставлении услуги MNP сторонами (как, например, операторами сети-донора, сети-реципиента и др.);
- временные рамки процедуры переноса номера;
- создание и поддержка базы данных;
- в отдельных случаях – регулирование более мелких аспектов функционирования услуги MNP, таких как перенос мобильных номеров голосовой почты, факсимильной связи, номера передачи баз данных.

Анализ сроков внедрения услуги MNP в различных странах мира показывает, что от момента начала проработки проблематики MNP регулирующими органами до коммерческой реализации в сетях сотовых операторов требовался срок от трех до пяти лет. При этом из-за поспешности принимаемых решений и проявления в процессе реализации MNP многих неучтенных проблем реальные сроки ввода услуги превышали запланированные на один-два года. Кроме этого, стало очевидным, что организационно-технические аспекты и аспекты ведения операторского бизнеса являются преобладающими по отношению к политическим дивидендам от внедрения MNP.

**ОСНОВНЫЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ,
НЕОБХОДИМЫЕ ДЛЯ ВНЕДРЕНИЯ УСЛУГИ MNP**

К основным технологическим задачам при реализации MNP следует отнести:

- выбор платформы: на базе SRF (Signaling Relay Function – функция переноса сигнальных номеров) или интеллектуальной сети (IN – Intelligent Network);
- организацию маршрутизации вызовов от (к) абонентов(ам), имеющих(м) перенесенные номера;
- создание базы данных переносимых номеров (БДПН).

IN- и SRF-реализация являются взаимозаменяемыми, если нет ограничений со стороны регулирующих органов, выбор платформы для реализации MNP остается за сотовыми операторами исходя из перспектив своего развития и ценовых параметров решений.

Возможны следующие *методы маршрутизации* вызовов на перенесенный номер:

- прямая маршрутизация – позволяет направлять вызовы из сети, поддерживающей эту опцию, напрямую в сеть подписки «перенесенного» абонента;
- косвенная маршрутизация – позволяет направлять вызовы из сети, поддерживающей эту опцию, через сеть-владельца диапазона номеров в сеть подписки «перенесенного» абонента.

Следует отметить, что в большинстве западноевропейских стран выбрана прямая маршрутизация для реализации MNP.

Существует две модели баз данных переносимых номеров – централизованная база данных и распределенная.

Централизованная БДПН – единая база, хранящая всю информацию о перенесенных номерах в сетях всех сотовых операторов, в зоне деятельности которых обеспечивается MNP.



Таблица 2

**ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ
ПРОЦЕДУРЫ ПЕРЕХОДА АБОНЕНТА**

Страна	Дата внедрения MNP	Время переноса номера	Абонентская плата (долл.)	Первый контакт абонента	Продвижение MNP
Австралия	Октябрь 2001	3 часа	6,25	С оператором сети-получателя	Пропаганда регулирующего органа в начале внедрения MNP
Финляндия	Август 2003	5 рабочих дней	Нет	С оператором сети-получателя	Активная реклама операторами
Гонконг	Март 1999	1–2 рабочих дня	Нет	С оператором сети-получателя	Активная реклама новыми операторами и пропаганда регулирующего органа
Швеция	Август 2001	10 рабочих дней	Гибкая	С оператором сети-получателя	Незначительное
Великобритания	Январь 1999	5 рабочих дней	2,50	С оператором сети-донора	Незначительное

Распределенная БДПН – база данных, фрагменты которой установлены в сетях операторов, участвующих в предоставлении услуги MNP (сеть-донор, сеть-получатель, сеть-владелец диапазона номеров), причем каждый оператор отвечает за управление своими диапазонами номеров и по мере необходимости обменивается информацией о перенесенных номерах с другими операторами.

Централизованная и распределенная БДПН должны обладать одинаковыми функциональными возможностями. Таким образом, тип базы данных операторы выбирают, основываясь на всестороннем сравнении их преимуществ и недостатков.

Помимо центральной базы данных, могут существовать и ее местные варианты для выделенных географических зон. Для упрощения задачи технической реализации крупный оператор может иметь и собственную базу данных MNP.

Одним из важнейших административных аспектов внедрения услуги MNP является способ управления БДПН. Возможны три варианта (Е. Соломатин. «Услуга переносимости мобильного номера: рынок, модели, сценарии, перспективы», материалы 5-го Российского форума коммуникаций, 15 ноября 2004, Москва):

- распределенная база данных, где каждый оператор управляет своим сегментом данных;
- централизованная база данных, которой управляет консорциум операторов;
- централизованная база данных, которой управляет одна компания-оператор или независимая организация.

Примеры выбора решений относительно БДПН в различных странах мира приведены в таблице 1. Из этой таблицы видно также, что существуют различные комбинации при выборе основных решений для реализации MNP.

**ОСНОВНЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
АСПЕКТЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ MNP**

Организационная сторона процесса переноса номера (MNP) обычно более неопределенная, чем техническая. Здесь требуют согласования различных вопросов взаимодействия участников рынка: сотовых операторов между собой, сотовых операторов и компании-оператора БДПН, операторов и регулирующих органов, сотовых операторов и абонентов.

Для абонента процесс перехода от одного оператора к другому может занимать от одного часа до двух месяцев в зависимости от реализованной процедуры.

Специальный стандарт, разработанный Ассоциацией сотовой индустрии Америки (СТИА), предусматривает завершение процесса в течение 150 минут. Но на практике это может оказаться гораздо дольше, поскольку в процесс вовлекаются не только взаимодействующие операторы, но и промежуточные инстанции, как, например, оператор БДПН.

Процедура сохранения номера для абонента может быть одношаговой или двухшаговой. При одношаговой процедуре абонент контактирует только



1

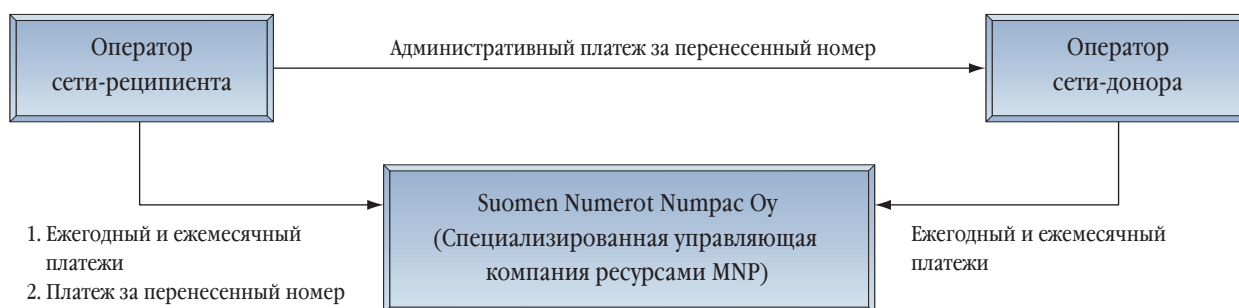


СХЕМА ОПЛАТЫ УСЛУГИ MNP В ФИНЛЯНДИИ (ИСТОЧНИК: NUMPAC, 2004 ГОД)

с одной стороны – «старым» или «новым» оператором (то есть оператором сети-донора или оператором сети-реципиента). При двухшаговой процедуре абонент последовательно контактирует сначала со «старым», а потом – с «новым» оператором.

Следует отметить, что в большинстве европейских стран была принята одношаговая процедура². В таблице 2 приведены основные параметры процедуры перехода абонента в ряде зарубежных стран (П. Добрин, В. Демчишин. «Особенности внедрения услуги переносимости номера абонента применительно к операторам сетей подвижной связи», Мобильные системы, №8, 2005).

Важную роль для успешного внедрения MNP играют процедуры регулирования и управления процессом внедрения и эксплуатации. Целью управления процессом является максимизация чистых выгод от внедрения услуги для общества в целом и для отдельных участников, причем экономические интересы общества и отдельных игроков могут отнюдь не совпадать.

Основным рычагом воздействия на решения, принимаемые участниками процесса, является порядок распределения расходов. От того, на кого, в конечном счете, лягут издержки, возникающие в связи с внедрением услуги MNP, будет зависеть эффективность всей инициативы в целом. Поэтому именно модель регулирования издержек должна находиться под контролем государства.

По опыту зарубежных стран при формировании модели регулирования затрат регуляторы, как правило, руководствуются такими соображениями:

- размер платежей, взимаемых операторами с абонентов или других операторов, должен определяться исходя из реально понесенного объема расходов;
- расходы, относимые операторами на счет реализации переноса номеров, должны быть рационально обоснованы;

– размер и порядок распределения затрат между участниками процесса должны гарантировать воссоздание условий свободной конкуренции.

ПРИМЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕДРЕНИЯ MNP

В качестве конкретного примера государственного регулирования рассмотрим процедуру внедрения услуги MNP в Финляндии. В этой стране услуга MNP была введена в Положение об универсальной услуге (Communications Market Act – MINTC 2003). На основе вышеупомянутого Положения финский телекоммуникационный регулятор (FICORA) разработал детальные правила для внедрения услуги.

FICORA предлагает операторам использовать метод прямой маршрутизации как для голосовой связи, так и для передачи SMS и MMS. Однако если для абонентов подвижной связи услуга MNP с использованием прямой маршрутизации была введена в августе 2003 года, то для варианта переноса номера «фиксированная сеть – мобильная сеть» срок реализации прямой маршрутизации – 30.09.2005 года, а для варианта «фиксированная сеть – фиксированная сеть» – 31.03.2006 года. До этого срока допускается использование одного из вариантов косвенной маршрутизации (FICORA 46 C/2005 M «Regulation ON TELEPHONE NUMBER PORTABILITY», <http://www.ficora.fi/englanti/document/FICORA46C2005M.pdf>).

Для реализации решений FICORA, а также организации и работы БДПН финские операторы создали специализированную управляющую компанию Suomen Numerot Numpac Oy, которая начала работу в июне 2003 года. Отметим, что в Европе в большинстве стран операторы создали объединенные БДПН.

На рисунке 1 приведена схема взаимодействия операторов в процессе оплаты услуги MNP в Финляндии (Материалы конференции «Number Portability-2004» (Прага, сентябрь, 2004).

² Двухшаговая процедура реализована в Великобритании, Франции, Венгрии. При этом в Велико-

британии и Франции используется код авторизации переноса (Porting Authorisation Code – PAC).



ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ ПО ПРОБЛЕМАТИКЕ MNP

Следует отметить, что в настоящее время также разработан целый ряд международных руководящих документов и международных стандартов по проблематике MNP, которые необходимо учитывать при создании нормативно-правовой базы в РФ.

Среди международных стандартов, относящихся к проблеме переносимости номера и наиболее актуальных для РФ, эксперты выделяют стандарты ETSI: серия TR, посвященная переносимости номера в сетях фиксированной связи; серия EN, посвященная переносимости номера в сетях СПС (услуга MNP); серия TS, посвященная переносимости номера в сетях СПС 3G/UMTS (также услуга MNP).

В рекомендациях по услуге MNP для сетей UMTS имеются ссылки на стандарты ANSI. Это объясняется тем, что ETSI дает рекомендации по реализации услуги MNP только в пределах отдельно взятой страны и только для сетей стандарта GSM, в то время как система UMTS по своей сути глобальна и должна прозрачным образом предлагать услугу переноса номера для сетей любых стандартов. Это необходимо принимать во внимание при реализации услуги, поскольку некоторые неучтенные аспекты могут отрицательно повлиять на дальнейшее развитие мобильной связи.

Рекомендация ETSI EN 301 715 V7.0.2 (1999-12) содержит общее описание услуги «Поддержка переносимости мобильного номера» между операторами сетей GSM в пределах одной страны. В документе формулируются основные требования, достаточные для понимания принципов реализации услуги.

Рекомендация ETSI EN 301 716V7.3.1 (2000-10) содержит несколько вариантов реализации услуги MNP. Документ не описывает детали процедуры переноса номера, но в нем уточняются функции, необходимые для обслуживания вызовов, адресованных как «перенесенным», так и обычным абонентам, а также функции, необходимые для передачи сигнальных сообщений.

Рекомендация ETSI TR 101 621 VI. 1.1 (1998-12) описывает последствия внедрения услуги MNP в сетях GSM для стационарных сетей ТфОП/ISDN, а также шаги, которые нужно предпринять для того, чтобы обеспечить предоставление пользователям сетей GSM и ТфОП/ISDN тех же услуг, что и до внедрения услуги MNP.

Таким образом, для успешной реализации MNP в РФ необходимо проводить исследования накопленного зарубежного опыта по регулированию в этой сфере с целью адаптации к российской специфике международных руководящих документов и стандартов по проблематике MNP.

MVNO – НОВАЯ БИЗНЕС-МОДЕЛЬ В СОТОВОМ СЕКТОРЕ

Сотовая связь дала импульс для формирования различных моделей ведения бизнеса. Так, в конце прошлого века в ряде стран появились первые виртуальные операторы сотовых сетей, так называемые MVNO (mobile virtual network operator). Основные проблемы создания MVNO в РФ изложены в работе С.А. Брусиловский, М.А. Никитина, Е.Г. Смирнова (ФГУП ЛОНИИС). Сети совместного использования. Ключ к эффективному внедрению сетей 3G. И не только. ИКС. 2004, №7, с. 50–53. Здесь же приведено определение MVNO, предложенное британским регулятором OFTEL (ныне OFCOM). Итак, MVNO – это организация, предлагающая подписку на услуги мобильной связи и сами услуги, но при этом не владеющая необходимым для этого радиочастотным ресурсом.

На сегодняшний день в мире насчитывается более 200 MVNO, а их абонентами уже стали десятки млн. людей. По данным британского регулятора OFCOM, число абонентов MVNO по состоянию на 1 января 2006 года превысило 5.5 млн. человек при общей абонентской базе порядка 62,5 млн. человек. По оценке компании Yankee Group, в 2010 году только в США будет более 29 млн. абонентов MVNO, причем 24 млн. будут абонентами 5–6 операторов.

Анализ мирового опыта показывает, что бизнес MVNO базируется на триаде: регулятор, операторы сетей СПС (обладатели права на использование частотного ресурса) и непосредственно компании, заинтересованные в создании виртуальных операторов. На первом этапе основная нагрузка падает на регулятора, поскольку появление MVNO предполагает адаптацию нормативно-правовой базы.

Какова ситуация с правовым обеспечением статуса MVNO в других странах? Наиболее интересен опыт ЕС, поскольку здесь наряду с национальными регуляторами действуют и органы объединенной Европы, которые играют роль третейского судьи.

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ БИЗНЕС-МОДЕЛИ MVNO

Стоит начать с того, что в различных странах мира роль и место MVNO интерпретируются неоднозначно. Так, поддержка MVNO отсутствует в Бразилии, Греции, Турции и ряде других стран. Напротив, в Великобритании, Нидерландах, Испании, а также в странах Скандинавии виртуальные операторы активно поддерживаются регулятором. Еврокомиссия сформировала свой подход и подготовила ряд законопроектов в поддержку деятельности MVNO. Основная мотивация ЕС – развитие конкуренции в сегменте СПС с целью снижения тарифов и продвижения новых услуг.



Для регуляторов большинства стран ЕС основную проблему можно сформулировать следующим образом: как наладить взаимодействие так называемого Host-оператора – MNO (обладателя права на использование частотного ресурса) и MVNO, обеспечив «принудительно-добровольное» сотрудничество. При этом основная цель регулирования – открыть радиоподсистему для использования MVNO. Причем решать задачу развития конкуренции на рынке мобильной связи приходится в условиях ограниченного частотного ресурса.

В соответствии с новым режимом регулирования, подготовленным ЕС, регулятор имеет право установить, что оператор СПС, имеющий существенную долю рынка (significant market power-SMP), обязан взаимодействовать с MVNO. В свою очередь, оператор MVNO может подать заявку на принуждение оператора СПС к подключению только тогда, когда признано, что MNO обладает существенной долей рынка.

Очевидно, что MNO не предполагает заключать договоры на подключение к своей инфраструктуре с «первым встречным» и акцентирует внимание регулятора на характеристике, своего рода послужном списке MVNO. Также подразумевается некоторое поручительство, например, банка или того же регулятора.

Ряд стран – членов ЕС (Испания, Дания) в лице их регуляторов уже внесли в законодательство определенные условия, облегчающие создание и функционирование операторов MVNO. В целом члены ЕС должны пересмотреть свое законодательство и следовать «Рамочной директиве по электронным телекоммуникациям» (Electronic Communications Framework Directive). Основные условия по MVNO изложены в статье 7 вышеупомянутой Директивы. Здесь предполагается, что предложенные правила будут соответствовать антимонопольному законодательству и защищать интересы новых игроков. Однако ЕС декларирует, что не предполагает использовать право «вето» при решении спорных вопросов и оценке формулировок законов.

Первоначально в соответствии с положением «Market 15» регулятор должен определить тех MNO, кто владеет существенной долей рынка. Тем не менее ЕС констатирует, что большинство государств пока не завершили корректировку своего законодательства с учетом появления бизнес-модели MVNO. Более того, в Великобритании, Австрии и Венгрии власти решили, что конкуренция обеспечивается самой природой рыночных отношений, но в Финляндии, Франции и Ирландии регуляторы для повышения конкуренции предложили ряд механизмов поддержки MVNO. Рассмотрим ряд примеров.

Финляндия. В июле 2004 года финский регулятор в области телекоммуникаций Ficoга уведомил Еврокомиссию о том, что он пересмотрел свое отношение к положению «Market 15». Тогда же

Ficoга определил, что TeliaSonera имеет статус SMP и обязан взаимодействовать с MVNO. Однако ЕС выразила сомнение в правомочности подобного решения, поскольку последнее противоречит ряду законов Евросоюза.

Так ЕС указал, что, несмотря на то, что TeliaSonera действительно контролирует более 50% рынка, но к одному оператору уже подключено два MVNO, что соответствует требованиям Директивы. В октябре Ficoга вынужден был отозвать свое решение.

Ирландия. Ирландский регулятор в области телекоммуникаций Comreg в декабре 2004 года уведомил Еврокомиссию о своих предложениях операторам O2 и Vodafone. Обе компании были признаны SMP в соответствии с директивой Market 15. Регулятор обосновал свое решение следующим образом. На данный момент в Ирландии нет претендентов на статус MVNO. Тем не менее структура рынка продаж услуг сотовой связи говорит о том, что оба оператора (O2 и Vodafone) коллективно доминируют на рынке – двум компаниям принадлежит более 94% рынка.

ЕС утвердил решение регулятора, и в марте 2005 года оба оператора были уведомлены о необходимости подключения MVNO при поступлении соответствующего заявления. В дальнейшем предусмотрен контроль над тарифами и т.п. Однако O2, и Vodafone подали свои апелляции на это решение в Апелляционный трибунал по телекоммуникациям (Electronic Communications Appeal Tribunal) при ЕС.

Франция. Французский регулятор в области телекоммуникаций ARCEP в декабре 2004 года признал, что соглашение «Market 15» не нарушает свободу предпринимательства. ARCEP определил, что Orange, SFR и Bouygues (операторы СПС Франции) имеют статус SMP, и потребовал от них открыть сети для MVNO. Это решение было поддержано Комитетом по антимонопольной политике Франции и сообщено Еврокомиссии. Часть соглашений MNO с MVNO была подписана добровольно, например Bouygues и Transatel, SFR и Debitel, а также Orange с Breizh Mobile.

Однако ARCEP посчитал, что для демонстрации сотового рынка и развития MVNO этих соглашений недостаточно. Это было обусловлено нишевым характером бизнеса виртуальных операторов: Transatel (часто путешествующие абоненты) и Breizh Mobile (регионы с низким коэффициентом проникновения сотовой связи). Один спор был решен в судебном порядке. На нем стоит остановиться подробнее.

Оператор «Tele2 France», входящий в европейский альтернативный телекоммуникационный холдинг «Tele2», и оператор «Orange France» в апреле 2005 года подписали соглашение, по которому Orange предоставит свои ресурсы сетей СПС для работы «Tele2 France» в качестве оператора виртуальной сети мобильной связи – MVNO во Фран-



ции. Отметим, что «Tele2 France» уже начал предоставление услуг мобильной связи во Франции в качестве виртуального оператора.

Именно в результате давления регулятора «Orange France» был вынужден подписать вышеуказанное соглашение с «Tele2», которое, по мнению ЕС, стало первой ласточкой. Соглашение должно изменить ситуацию на рынке в целом. Французский регулятор предполагает периодически пересматривать ситуацию на рынке (оценку SMP). Так, следующий цикл работ намечен на конец 2006 года.

ЧТО ПРЕДСТОИТ СДЕЛАТЬ РЕГУЛЯТОРУ?

В марте 2005 года на слушаниях в Государственной Думе министр информационных технологий и связи РФ Л. Рейман заявил, что Мининформсвязи РФ намерено в ближайшее время разработать нормативную базу для деятельности виртуальных операторов сетей подвижной связи. По его словам, деятельность таких операторов будет способствовать развитию услуг сотовой связи, и необходимо создать законодательную основу для их работы.

Отметим, что проблемы формирования нормативно-правовой базы для создания MVNO в РФ стали очевидны еще на первом заседании секции НТС Мининформсвязи в феврале 2005 года. В первую очередь это правовая неопределенность статуса «виртуального оператора». Очевидно, что для успешного развития MVNO требуется поддержка государственных регулирующих органов в виде специальных решений и нормативно-правовых документов, направленных на защиту интересов операторов типа MVNO и тем самым всего инфокоммуникационного рынка.

Вероятно, отсутствие именно такой поддержки привело к тому, что до сих пор лицензию на предоставление услуг в качестве MVNO не получил ни один соискатель, несмотря на то, что соответствующие заявления уже неоднократно подавались. Пока не выработаны механизмы правового и финансового взаимодействия между «виртуалами» и операторами сетей СПС.

На данный момент существует правовая неопределенность статуса виртуального оператора (оператора типа MVNO). В российском законодательстве не до конца проработан вопрос права предоставления услуг связи на основе соглашения с лицензиатом. Согласно действующему законодательству оператор типа MVNO юридически может быть только дилером (агентом) по отношению к основному оператору. Поэтому на статус полноценной компании мобильной связи ему претендовать трудно.

Существенно, что в рамках совещания по обсуждению правового развития рынка MVNO, проведенного в Государственной Думе в декабре 2005 года, большинство участников сошлись во мнении, что вносить какие-либо изменения в основ-

ные нормативные правовые документы, регулирующие отношения в области связи, и, в частности, в Закон «О связи» не требуется.

Тем не менее регулятору предстоит разработать и внести изменения в те нормативные документы и лицензионные условия, которые определяют деятельность MVNO, то есть разработать подзаконные нормативно-правовые акты, касающиеся деятельности MVNO.

Один из ведущих российских НИИ в области связи – ФГУП ЛОНИИС – провел ряд исследований, направленных на изучение вопросов, связанных с возможностью деятельности операторов типа MVNO на территории РФ. Результаты выполненных работ подтвердили своевременность и актуальность данной тематики. Проведенные исследования показали, что, хотя правовой статус операторов MVNO в РФ не определен, их деятельность не противоречит основным отраслевым нормативно-правовым актам. Тем не менее для обеспечения легитимной работы операторов MVNO необходимо разработать ряд дополнительных документов, таких как типовые договоры, требования по взаимодействию операторов MVNO и операторов базовых сетей и т.п.

Как адаптировать правовое поле к новым реалиям? Один из подходов: «...существующая законодательная база в основном подходит для решения вопроса с MVNO и выдачи лицензий для этих компаний. В лицензии должны быть сформулированы особые условия – указано, что компания не располагает собственным частотным ресурсом, а использует сеть базового оператора».

Близка к вышерассмотренной и точка зрения о том, что лицензия, выдаваемая оператору MVNO высокого уровня, должна быть сходна с лицензией обычного оператора, а деятельность MVNO должна протекать в соответствии с нормативными актами, существующими для операторов подвижной связи.

Другое мнение исходит из того, что в РФ существует закон, по которому частотный ресурс не должен передаваться другой компании. И если MVNO использует частотный ресурс базового оператора, то стоит обсудить, насколько правомочно его использование другим оператором, в частности MVNO. Отметим, что напрямую факта аренды частотного ресурса нет, и стоит говорить об использовании радиоинфраструктуры базового оператора, которое оплачивается в виде оплаты трафика, генерируемого абонентами MVNO. Известно предложение, позволяющее «...решить данную проблему путем внесения изменений в постановление правительства №87».

Оригинальный подход к анализу нормативно-правовой базы по проблеме MVNO представлен в работе В. Вайпан, С. Гладких. «Правовые основы деятельности операторов виртуальных сетей подвижной связи». Право и экономика. 2006, №1, с. 25–30. Основной аргумент авторов статьи –



в «Требованиях к построению телефонной сети связи общего пользования» (утв. 8.8.2005 приказом Мининформсвязи РФ №97), а именно в п.3.2.1, в котором определены «Требования к построению сетей подвижной радиотелефонной связи», «...не содержатся требования обязательного наличия базовых станций в каждой сети подвижной радиотелефонной связи» (Е. Соломатин. «Услуга переносимости мобильного номера: рынок, модели, сценарии, перспективы», материалы 5-го Российского форума коммуникаций, 15 ноября 2004, Москва, с. 28). Найдя разрыв в правовом поле, авторы статьи приводят аргументы в пользу правомочности создания MVNO в РФ.

Однако они обходят стороной один из наиболее существенных, по нашему мнению, вопросов – взаимоотношения базового оператора СПС (HOST-оператора, MNO) и MVNO. В РФ не существует закона, который бы обязывал базовых операторов подключать операторов виртуальных. Вероятно, предстоит подготовить нормативные документы, аналогичные предложенным в ЕС. Возможно, в РФ потребуются дополнения по антимонопольному законодательству.

С учетом доводов данной работы (Е. Соломатин. «Услуга переносимости мобильного номера: рынок, модели, сценарии, перспективы», материалы 5-го Российского форума коммуникаций, 15 ноября 2004, Москва) стоит обсудить и такую проблему: целесообразно ли дополнить так называемые «Правила присоединения...» и определить возможность лицензирования нового вида деятельности (MVNO). Предстоит решить ряд других правовых вопросов, без которых бизнес виртуальных операторов окажется вне правового поля. В частности, уточнить процедуры осуществления роуминга между компаниями, работающими на пересекающихся лицензионных территориях.

Таким образом, перед регулятором стоят следующие основные вопросы:

1. Порядок выдачи лицензий на осуществление деятельности MVNO.
2. Перечень всех необходимых условий присоединения MVNO к MNO, в том числе обязательства MNO по подключению MVNO.
3. Ответственность за прекращение предоставления услуг MVNO.
4. Система управления качеством предоставляемых услуг: MNO–MVNO и MVNO-абонент.
5. Пересмотр процедуры осуществления роуминга между компаниями, работающими на пересекающихся лицензионных территориях.

ВОЗМОЖНЫЕ

УЧАСТНИКИ РЫНКА

Если в РФ крупный сотовый бизнес опасается либо в лучшем случае не видит для себя выгоды

во взаимодействии с MVNO, то в Европе ситуация несколько иная. Многие из лидеров сотового бизнеса в Великобритании, Германии и Скандинавии, такие как Vodafone, T-Mobile, Orange, и ряд других сотрудничают с MVNO. Здесь есть любопытный феномен – многие HOST-операторы имеют долю, либо 100% в MVNO! Другой интересный факт – в Дании MVNO формируют более 20% дохода в сотовом бизнесе.

Кроме классического MVNO, в РФ возможно появление виртуальных операторов, учрежденных крупными ведомствами и структурами типа Газпрома или ПАО «ЕС России». Это позволит им организовать для абонентов безроуминговые зоны, обеспечить технологическую связь и реализовать широкий спектр дополнительных услуг.

Западный опыт показывает, что оператор, который предоставляет услуги для оператора MVNO, может за короткое время увеличить свою прибыль до 10%. В некоторых странах на сегодняшний момент виртуальные операторы уже занимают до 20–25% рынка. Это обусловлено такими особенностями MVNO, как гибкая система скидок и наценок в зависимости от даты, времени суток, продолжительности разговора, номера вызываемого абонента и т.п.

Виртуальные операторы следующего поколения. Сегмент MVNO находится в стадии становления, но аналитики уже предсказывают насыщение рынка, снижение прибыльности и сокращение доходов MVNO. Поэтому сегодня операторам MVNO стоит диверсифицировать бизнес и обратить внимание на неголосовые услуги, характерные для сетей 3G.

Среди новых направлений следует рассмотреть мобильные широкополосные сети, мультимедийные услуги, передачу голоса и данных на основе протокола IP. Другое перспективное направление – конвергентные услуги и приложения, стирающие грань между мобильной и фиксированной связью. На их основе операторы MVNO будут развивать биометрические приложения и приложения класса M2M, виртуально связывающие два вычислительных устройства. Здесь будет перспективен и бизнес, связанный с корпоративными приложениями, например мобильный офис и автотелематика и ряд других направлений.

Диверсификация бизнеса потребует решения таких вопросов, как процедуры доступа абонента, взаимодействие операторов разного уровня, что, вероятно, вызовет спрос на новые нормативные и подзаконные акты.

На сегодня российское телекоммуникационное бизнес-сообщество не стремится к сотрудничеству с потенциальными MVNO. Вероятно, ситуация изменится с началом работ по созданию сетей 3G. Тогда инвестиционные возможности виртуальных операторов позволят ускорить внедрение мультимедийных услуг и приложений.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные новые направления развития российского рынка сотовой связи – реализация услуги MNP и бизнес-модели MVNO – соответствуют мировым тенденциям. Они представляют интерес как для абонентов, так и многих профессиональных участников российского рынка сотовой связи.

Не приходится сомневаться, что в реализации этих направлений и регулятор, и операторское сообщество активно готовят почву для их внедрения. Вероятно, уже в следующем году поя-

вятся и операторы виртуальных сетей мобильной связи, и сети СПС, поддерживающие услугу переносимости номера.

Рассмотренные новые услуги (MNP) и бизнес-модель (MVNO) представляют интерес для многомиллионной армии российских абонентов. В их успешной реализации не приходится сомневаться – и регулятор и операторское сообщество активно готовят почву для их внедрения. Вероятно, уже в следующем году появятся и операторы виртуальных сетей и системы, поддерживающие услугу переносимости номера.

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР КОМПАНИИ
«СОВРЕМЕННЫЕ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ»
П.С. Добрин,
ТЕХНИЧЕСКИЙ ДИРЕКТОР КОМПАНИИ
«СОВРЕМЕННЫЕ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ»
В.И. Демчишин,
ЭКСПЕРТ КОМПАНИИ
«СОВРЕМЕННЫЕ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИИ»
А.Я. Корсунский