

КОМИССИЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ПО ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ И РАЗВИТИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И СВЯЗИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИССИИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО ЕСТЕСТВЕННЫМ МОНОПОЛИЯМ
Николай Иванович Рыжков

В 2006–2007 годах Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям продолжила свою работу по выявлению основных проблем, стоящих на пути развития отрасли связи в Российской Федерации, а также определению главных направлений их решения. Комиссия ведет мониторинг хода реализации Федерального закона «О связи» в рамках общего мониторинга российского законодательства, проводимого Советом Федерации. Ее работа и, в первую очередь, работа подкомиссии по связи (председатель – Вячеслав Александрович Новиков), в этом направлении осуществляется с момента вступления в силу Федерального закона «О связи» (1 января 2004 года).

Проведенные Комиссией в 2006 году два «круглых стола» на темы демонополизации отрасли связи и конверсии радиочастотного спектра выявили главные направления развития отрасли на ближайшее время.

Во-первых, это демонополизация. Основной недостаток в регулировании деятельности операторов услуг общедоступной электрической фиксированной связи как естественных монополистов – это то, что выявление операторов связи – субъектов естественной монополии, осуществляется регулирующим органом без проведения необходимого анализа товарного рынка и оказываемых на нем услуг связи. Это в целом снижает конкуренцию и тормозит развитие отрасли. В процессе развития отрасли мобильная связь стала достойным конкурентом фиксированной связи. Внесение соответствующих поправок в Федеральный закон «О естественных монополиях» позволит отрасли связи полностью перейти на рельсы рыночной экономики. Предусматривается некий переходный период для отдельных регионов, где еще слабо развита мобильная связь и сохраняется монопольное положение единственного оператора. А также для регионов, где местная власть еще не готова принять новые механизмы управления отраслью и возникает угроза «социального взрыва» в результате демонополизации связи. Услуги электросвязи стали для населения на-

столько важными, что даже незначительное повышение стоимости телефонных переговоров приводит к серьезным социальным последствиям.

Надо отметить, что за рубежом проблеме антимонопольного регулирования рынка связи и телекоммуникаций уделяется первостепенное внимание. Там выработаны эффективные и вместе с тем демократичные методы государственного регулирования. Например, в Германии в соответствии с законом о телекоммуникациях, принятым в июне 2004 года, все операторы связи находятся в равном положении по отношению к регулированию, и для регулирования в отношении компаний используется только один термин – «компания со значимой рыночной силой». Тарифы именно такой компании подлежат регулированию.

Однако в последнее время массовые нарушения со стороны операторов, занимающих существенное положение в сети общего пользования, препятствуют развитию процесса демополизации отрасли. Нам пришлось столкнуться с негативными явлениями со стороны естественных монополистов рынка услуг общедоступной электрической связи. В частности, монополисты в сфере телефонной связи использовали введенный в 2006 году принцип «платит звонящий» для собственного обогащения путем необоснованного повышения тарифов на телефонную связь. В Совет Федерации, в другие федеральные органы государственной власти стали поступать многочисленные обращения пользователей услугами общедоступной телефонной связи, а также ряда органов власти субъектов Российской Федерации (в частности, обращения Тамбовской областной Думы, городского Совета Новосибирска и т.д.) по вопросу регулирования тарифов на услуги местной телефонной связи. На очередное заседание Комиссии были приглашены представители Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации (Мининформсвязи России) и Федеральной службы по тарифам для обоснования установленных тарифов на услуги местной телефонной связи. К сожалению, члены Комиссии не получили аргументированных и обоснованных ответов на свои вопросы. Решено было продолжить работу в этом направлении. Одновременно, принимая во внимание, что телефонная связь является основным средством общения для многих социально не защищенных категорий населения, прежде всего пенсионеров и инвалидов, наша Комиссия рекомендовала Совету Федерации обратиться в Правительство Российской Федерации с поддержкой указанных обращений.

Другим нарушением со стороны монополистов в сфере телефонной связи явилось нарушение принципа недискриминационного доступа к ресурсам сети связи операторов местной связи. Комиссией было проведено рабочее совещание членов нашей Комиссии с представителями Ассоциации операторов телефонной связи (АОТС) и Мининформсвязи России по вопросу «О перспективах законодательного обеспечения отрасли связи». В ходе этого совещания и выявились проблемы, вызванные названными нарушениями. На это заседание, помимо представителей Мининформсвязи России, были приглашены также операторы телефонной местной связи более чем из 30 регионов Российской Федерации. Таким образом, заседание Комиссии плавно перешло в семинар-совещание на тему «Законодательное обеспечение отрасли связи».

В свое время, отслеживая ход реализации Федерального закона «О связи», Комиссия ускорила принятие Правительством Российской Федерации подзаконных нормативно-правовых актов по государственному регулированию цен на услуги присоединения и услуги по пропуску трафика, оказываемые операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования, а также Правил присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия. Однако тенденциозная интерпретация монополистами отдельных положений указанных подзаконных актов привела к критической ситуации. Дело усугублялось еще и тем, что выявленные нарушения указанных нормативно-правовых актов монополистами не вели к адекватному их наказанию.

Было решено с целью повышения эффективности данного совещания совместить его проведение с ежегодным отчетом перед членами Комиссии представителей Мининформсвязи России «О ходе реализации Федерального закона «О связи». Поэтому на очередное заседание Комиссии был приглашен статс-секретарь – заместитель Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Александр Васильевич Маслов. Надо отметить, что представители Мининформсвязи России были в курсе озвученных операторами местной фиксированной теле-



фонной связи проблем. И по многим из них, прежде всего основным, приняли их точку зрения, их позицию. Также была заслушана информация генерального директора АОТС В.Г. Зайцева.

Корень проблемы, препятствующей формированию конкурентной среды, это, по мнению альтернативных операторов связи, протекционистская политика, направленная на сохранение и удержание монопольной позиции ОАО «Связьинвест». Положительно оценивая процесс упорядочивания взаимоотношений участников рынка и введение в нормативные рамки отношений, операторы отмечают протекционистский характер трактовки государственными лицами ряда принятых положений. Так, по их мнению, недопустимой дискриминацией присоединенного оператора является угроза ограничения или прекращения пропуска трафика со стороны присоединяющего оператора, чаще всего в лице ОАО «Связьинвест». Приостановка производственной деятельности – тяжелейший удар по бизнесу, репутации и конкурентоспособности предприятия, огромные убытки и самый очевидный путь к банкротству.

Нарекания со стороны операторов связи вызывает и изложенный в «Правилах присоединения сетей электросвязи и их взаимодействия» порядок оплаты расходов на обслуживание точек присоединения и дифференциация услуг по пропуску трафика на местном уровне присоединения в зависимости от топологии сети (количества узлов коммуникации). Установленный порядок грозит большими негативными последствиями, ибо дает огромные преференции для монополиста, поскольку кроме налоговых отчислений, по сути, накладывает на альтернативных операторов связи дополнительное финансовое обременение по содержанию морально устаревшего оборудования операторов, относящихся к ОАО «Связьинвест». То есть ликвидирует их стимуляцию к замене морально устаревшего оборудования и применению новых технологий, приводит к неизбежному и быстрому банкротству малых предприятий, не имеющих дополнительных доходов от оказания других видов услуг. Кроме того, несоблюдение со стороны ОАО «Связьинвест» – монополиста – принципа равноправия, ликвидация конкуренции в конечном итоге приведут к стагнации в отрасли связи, замедлению темпов развития и невозможности ее развития за счет новых технологий. Это очевидный факт, не требующий доказательств, и пример тому – недалекое прошлое отечественной отрасли связи.

По результатам этого заседания Комиссия приняла решение обратиться в Мининформсвязи России с предложением дать определения вызывающим разночтение у операторов связи терминам и понятиям в подзаконных актах Правительства Российской Федерации, регулирующих деятельность в области телефонной связи. А также рассмотреть предложения АОТС с тем, чтобы в течение месяца сообщить в Комиссию Совета Федерации по естественным монополиям о результатах данного рассмотрения. Полученный Комиссией ответ заместителя Министра Российской Федерации Б.Д. Антонюка вселяет надежду, что в скором времени эти проблемы будут решены.

Таким образом, приходится признать, что в противоречие действующему законодательству, основанному на основном принципе Конституции РФ – о равенстве сторон-участников на рынке, в том числе и рынке связи, на сегодняшний день практически отсутствует возможность у альтернативных операторов связи осуществлять свою деятельность в условиях недискриминационного доступа. То есть на условиях и в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Поэтому в рамках подготовки демонополизации отрасли по оказанию услуг общедоступной электрической связи Комиссия поддерживает МЭРТ России в его стремлении срочно провести приватизацию ОАО «Связьинвест». А также меры в части запрещения внесудебного отключения операторами, занимающими существенное положение в сети связи общего пользования, операторов местной связи и меры по государственному регулированию цен на услуги присоединения, оказываемые названными операторами, и исключающие в расчетах между операторами связи учет количества узлов коммутаций в сетях каждого. Требуется рассмотреть также вопрос о разрешении в выдаваемых лицензиях на оказание услуг местной телефонной связи услуг и внутризоновой телефонной связи.

Ввиду вышеперечисленного наша Комиссия остановила процесс законодательного обеспечения демонополизации услуг общедоступной электрической связи до решения названных проблем.

Второе направление – это конверсия радиочастотного спектра (РЧС).

Конверсия РЧС определяется как совокупность действий, направленных на расширение использования радиоэлектронных средств гражданского назначения.



Если говорить о частотном ресурсе, который сегодня необходим для использования новыми радиотехнологиями, для сетей подвижной радиотелефонной связи второго и второго с половиной поколений, то общая потребность в частотном спектре – порядка 220 мегагерц. Для систем подвижной связи третьего поколения необходимый общий объем частот – порядка 605 мегагерц. Для систем беспроводного доступа – почти 3 гигагерца, транкинговой связи – около 300 мегагерц и систем подвижной спутниковой связи – порядка 560 мегагерц.

И хотя вопросы конверсии РЧС на момент нашего пристального внимания к этой проблеме и являлись объектом обсуждения и споров между операторами связи, представителями Мининформсвязи России и Министерства обороны Российской Федерации уже около 15 лет, но существенных сдвигов в этом направлении не наблюдалось. Несмотря даже на активное стремление со стороны Мининформсвязи России решить отдельные из них на заседаниях Государственной комиссии по радиочастотам (ГКРЧ) в пользу операторов связи. Поручение Правительства Российской Федерации компетентным федеральным органам исполнительной власти разработать и представить в IV квартале 2006 года план проведения конверсии РЧС до 2012 года не смогло сдвинуть «с мертвой точки» данную проблему. В то время как в развитых странах гражданскому сектору отдано 50% и более РЧС (исключение – США, где гражданским принадлежит 30%), то в нашей стране на его долю приходится менее 10% (рис. 1 и 2).

По данным руководителя аппарата ГКРЧ В.А. Стрельца, соотношение использования РЧС в категории СИ между «специпотребителями» и гражданскими равно 60% на 40%, с приоритетом «специпотребителей». То есть гражданским РЧС в категории СИ выделяется на вторичной основе.

Становилось все очевиднее, что отсутствие решения общих, принципиальных вопросов этой проблемы постоянно приводило в «тупик» решения в конкретных, частных ее вопросах.

В нашей стране исторически сложилось так, что практически весь РЧС принадлежит военным, включая правительственную связь, ФСБ, ФСО и т.д. И теперь военные предлагали гражданскому обществу сначала обосновать, зачем ему нужна конкретная частота, и тогда они, возможно, ее освободят для гражданских нужд.

Мы же выдвинули иную концептуальную модель – РЧС является общенародным достоянием и принадлежит гражданскому обществу. Приоритет в его распределении обороне и безопасности означает лишь *первоочередное* выделение *необходимого* для этих нужд РЧС, а весь остальной РЧС должен быть передан гражданскому обществу для целей его развития. РЧС является своеобразным «хлебом» для радиосвязи, которую невозможно переоценить для нашей страны с ее огромной территорией и неравномерным расселением граждан. В этом нас поддержало и Мининформсвязи России.

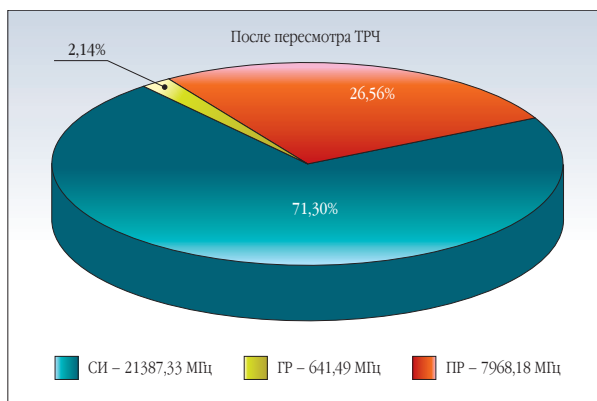
Когда использование аналоговой техники было подавляющим, нужды обеспечения общественной безопасности и государственного управления, возможно, требовали подавляющего присутствия военных во всем радиочастотном диапазоне. Однако сегодня, когда уровень этой техники стремительно вырос, а общественное развитие стало напрямую зависеть от его информационного обеспечения, такое положение стало существенным тормозом на пути этого развития. Поэтому члены Комиссии пришли к твердому убеждению, что необходимо передать право распоряжения РЧС «в руки» гражданского общества, гражданскому министерству.

Этому выводу поспособствовало и то, что представители Комиссии регулярно (раз в месяц) принимали участие в заседаниях конкурсной комиссии по проведению открытых конкурсов на право оказания универсальных услуг связи Федерального агентства связи, а также в заседаниях ГКРЧ.

Крайне низкая доля радиочастотного спектра, отведенная непосредственно для развития технологий гражданского применения в наиболее освоенной части спектра, с одной стороны, и стремительное развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в эпоху информационного общества с другой, породило проблему дефицита частотного ресурса в нашей стране. В то же время соотношения, определяющие характер использования радиочастотного спектра в мировом сообществе, демонстрируют преимущественное использование спектра в интересах развития технологий гражданского назначения. Данная проблема обострилась в связи с тем, что основной объем современных радиоэлектронных систем в стране составляют радиоэлектронные



1



РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧАСТОТНОГО СПЕКТРА МЕЖДУ КАТЕГОРИЯМИ
(В ДИАПАЗОНЕ ОТ 3 МГц ДО 30 ГГц)

средства (РЭС) зарубежного производства, а существенное различие в национальном и международном распределении частот не позволяет использовать общеевропейские стандарты на территории страны. Более того, эти средства являются средствами глобального назначения, требующими роуминга, и работают на частотах, определенных международными соглашениями.

Одним из основных путей эффективного решения данной проблемы повышения эффективности использования радиочастотного спектра в целом является его конверсия. Проведение конверсии в том или ином диапазоне радиочастотного спектра должно исходить, в первую очередь, из приоритетов обеспечения национальной обороны и безопасности Российской Федерации. Однако это означает лишь первоочередное право на использование требуемого радиочастотного диапазона для названных нужд, а не передачу всего радиочастотного спектра или подавляющей его части в распоряжение ведомств, обеспечивающих национальную оборону и безопасность Российской Федерации. Радиочастотный спектр является общенародным достоянием и должен быть предоставлен гражданскому обществу для целей развития информационных технологий и информатизации общества. Перевод РЭС военного назначения на цифровые технологии повысит эффективность их применения, при этом они будут модернизированы или разработаны новые, что в целом положительно скажется на обороноспособности страны. С другой стороны, за счет сокращения при переходе на цифровые технологии необходимого частотного ресурса будет высвобождена часть спектра для гражданских нужд. Конверсия радиочастотного спектра для гражданских нужд на данном этапе развития отрасли является одним из приоритетных направлений, влияющих на социально-экономическое развитие страны. Она позволит изменить исторически сложившуюся ситуацию в распределении радиочастотного спектра в пользу РЭС гражданского назначения, коренным образом повысить эффективность его использования, что откроет новые возможности для быстрого внедрения в России современных радиотехнологий и приблизить нашу страну к решению задачи увеличения ВВП за счет несырьевых источников доходов.

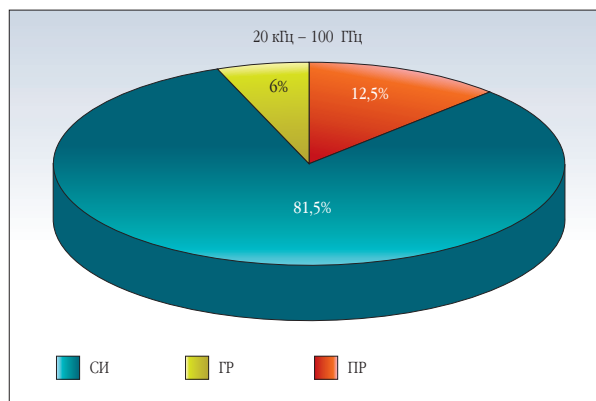
Если говорить об экономической стороне этого направления, то в 2006 году объем доходов всех операторов подвижной (сотовой) радиотелефонной связи составил свыше 300 млрд. рублей. Совокупные доходы всех вещательных компаний в настоящее время оцениваются сотнями млрд. рублей. При высвобождении радиочастотного спектра в результате конверсии доходы существенно возрастут и, по некоторым прогнозным оценкам, только за счет внедрения отдельных технологий совокупные доходы компаний могут превысить 500 млрд. рублей.

Таким образом, общий экономический эффект к 2012 году, когда будут завершены основные мероприятия конверсии нынешнего периода и высвободившийся радиочастотный спектр будет освоен перспективными системами и радиотехнологиями гражданского назначения, может составить 1 трлн. рублей и более.

Следует особо отметить, что положительные изменения коснутся не только РЭС гражданского назначения. Будут модернизированы или разработаны новые РЭС военного назначения, что



2



ДАННЫЕ НАЧАЛЬНИКА УПРАВЛЕНИЯ РАДИОЭЛЕКТРОННОЙ
БОРЬБЫ ГЕНЕРАЛЬНОГО ШТАБА ВООРУЖЕННЫХ СИЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ А.В.ОСИНА

в целом также повысит эффективность применения средств военного назначения и положительно скажется на обороноспособности страны.

Если в начале 1990-х годов Минобороны России называло сумму 1,2 млрд. долларов США, необходимую для вывода своих РЭС из диапазонов РЧС, необходимых для гражданских РЭС, затем 370 миллионов, то теперь всего 109 миллионов. Надо полагать, что сегодня проблема кроется уже не в финансовых средствах.

В порядке обсуждения вопроса о целесообразности разработки проекта федерального закона «О конверсии радиочастотного спектра в Российской Федерации» с последующим его внесением в Государственную Думу Советом Федерации Комиссия провела 10 июля 2007 года расширенное заседание Экспертного совета с приглашением на него всех основных заинтересованных сторон. На обсуждение были приглашены представители Мининформсвязи России, Министерства обороны Российской Федерации, ФСО России, Россвязьохранкультуры, Федеральной авиационной службы, а также специалисты и ученые, представители общественных организаций операторов радио- и спутниковой связи. Членов нашей Комиссии как субъектов законодательной инициативы интересовали предложения специалистов в концепцию будущего федерального закона. Состоявшийся «круглый стол» по конверсии РЧС позволил нам наметить направление решения этой проблемы, которые мы изложили в раздаточных материалах участникам совещания.

Для предварительного обсуждения были сформулированы следующие темы:

1. Доля ГР в общем РЧС должна быть не менее 50% (объем частотного ресурса, необходимого для создания сетей телерадиовещания, сотовой связи и др., должен выделяться на первичной основе).
2. Создание новой нормативно-правовой базы, регулирующей правила использования РЧС. Это либерализация управления РЧС, наделение операторов связи правом свободного выбора технологий (ни технология, ни перечень предоставляемых оператором услуг не должны будут оговариваться в лицензиях на использование полос частот, выделяемых оператору), обеспечение прозрачности всех процедур, связанных с выделением и перераспределением частотного ресурса. А также делегирование государственным органом, ответственным за эффективность использования РЧС в стране, прав на такое управление в определенных полосах частот частным компаниям или крупным операторам, а цена на спектр должна определяться на основе рыночных механизмов.
3. Выделение нелицензируемого диапазона частот ~1% ГР. Существенное расширение нелицензируемых полос частот, которые операторы могут использовать без получения лицензии (в том числе для НИР, ОКР).
4. Реформа структуры органов управления использованием РЧС: в стране создается государственный орган, отвечающий за государственную политику использования РЧС в инте-



ресах всех пользователей, как гражданских, так и правительственных. Ему вменяется развитие национальной таблицы частот (НТЧ), стратегическое планирование использования РЧС, руководство международно-правовой защитой, заниматься разработкой предложений по перераспределению полос частот и его финансированию. Решения по распределению и перераспределению полос частот должны утверждаться лично Председателем Правительства РФ.

В ходе обсуждения основного вопроса повестки было принято решение ведущим заседание В.А.Новиковым приступить к разработке концепции проекта федерального закона «Об использовании РЧС в Российской Федерации» с привлечением представителей общественных организаций операторов связи. А также выйти на Комиссию с предложением поставить работу межведомственной группы по разработке Плана конверсии РЧС до 2015 года под дополнительный контроль Совета Федерации.

Следует отметить, что использование РЧС в подавляющем большинстве стран мира регулируется специальным законом об использовании РЧС. Проект подобного закона был разработан в 1990-е годы в рамках 1-й программы Конверсии РЧС, однако он не был представлен в Государственную Думу. В результате анализа международного опыта управления РЧС, выполненного в рамках одной из НИР еще 10 лет назад, были сделаны предложения по модернизации отечественной системы управления РЧС и повышения статуса органа, ответственного за разработку и проведение политики использования РЧС в нашей стране. Данный проект можно было бы взять за основу, дополнив его рядом важных положений, которые в настоящее время прорабатываются в Европейском Союзе и будут в ближайшее время приняты многими странами Европы. Следует максимально учесть мировой опыт, в частности, опыт стран Европы. Такой Закон должен обязательно учитывать интересы отечественных компаний, влияющих на развитие экономики и промышленности нашей страны. Также он должен содержать специальный раздел, который бы оговаривал условия проведения конверсии полос частот в нашей стране и отнесения их к той или иной категории ГР, ПР или СИ. Безусловно, полосы частот, предназначенные для систем массового пользования, таких как системы подвижной радиосвязи и телерадиовещания, для спутниковых систем типа VSAT, систем широкополосного беспроводного доступа, которые в ближайшее время получают широкое внедрение, должны в результате конверсии в ближайшие годы быть высвобождены и получить категорию ГР. Без радикального изменения подхода к политике использования РЧС в нашей стране невозможно не только перераспределение РЧС для внедрения новых радиотехнологий, но и применение современных экономических методов управления РЧС, стимулирующих его эффективное использование. Политика использования РЧС в России не должна иметь существенных отличий от политики наших соседей – стран Европы. Без этого невозможно обеспечить должные темпы развития в стране телекоммуникаций.

В настоящее время за рубежом интенсивно изучаются вопросы применения систем, в которых для передачи сообщений по радио применяются IP-технологии. Выделенная для этого широкая полоса частот используется путем динамического назначения частотных каналов абонентам, выходящим в эфир. Такие системы позволяют существенно повысить эффективность использования РЧС. Кроме того, их внедрение может в корне изменить правовые основы использования РЧС. Права на использование спектра не нужно будет закреплять в лицензии за одним оператором. Этим правом будет обладать на время выхода в эфир каждый из пользователей подобной системы. По прогнозам, для общественного пользования подобные системы могут появиться через 10–15 лет, а в интересах военных ведомств – через 2–3 года.

В нашей стране целесообразно провести исследования и дать обоснование распределения частотного ресурса для развития каждого из перспективных направлений, которое позволило бы в наибольшей степени удовлетворить разные общественные потребности с учетом интересов как обороны и безопасности страны, так и потребностей в частотном ресурсе служб гражданского назначения.

Почтовая связь

Основное внимание Комиссии с начала 2004 года было сосредоточено на вопросах развития электрической связи. Однако в рамках законодательного обеспечения населения Россий-



ской Федерации надежной телефонной и почтовой связью и мерами по снижению тарифов на услуги общедоступной электрической и почтовой связи, Комиссия не выпускала из поля своего зрения и проблемы почтовой связи. Создание ФГУП «Почта России», ход ее реформирования в эти годы соответствовали общему направлению Концепции реструктуризации организаций федеральной почтовой связи. Почта входит в число 50 крупнейших предприятий Российской Федерации. Это более 40 тысяч почтовых отделений, более 400 тысяч занятых сотрудников. В Мининформсвязи России работали над новой редакцией Федерального закона «О почтовой связи» и со дня на день обещали ее представить в Государственную Думу. Но ситуация с почтовой связью в стране все ухудшалась: время доставки писем резко возросло – до 10–20 дней (в Москве письмо идет иной раз 7–10 дней), в почтовых отделениях очереди также резко выросли – гражданам приходится в них отстаивать 30 и более минут. Здания почтовых отделений, особенно в отдаленных регионах, приходят в ветхое состояние, и их не ремонтируют. И тогда мы решили посвятить вопросу почтовой связи в стране отдельное заседание Комиссии.

Надо заметить, что мы иногда говорим о том, что письменная корреспонденция – это некий отмирающий вид связи. Но вот простой пример. В Российской Федерации на 1 человека в год доставляется примерно 4–5 писем. В Соединенных Штатах Америки – до 800 писем. В Соединенных Штатах, где система электронной связи развита не меньше, чем в Российской Федерации.

На это заседание Комиссии были приглашены представители Мининформсвязи России, ответственные за реализацию политики в сфере почтовой связи, – заместитель Министра информационных технологий и связи Российской Федерации Дмитрий Александрович Милованцев с сотрудниками министерства, а также ФГУП «Почта России» во главе с его генеральным директором Игорем Аркадьевичем Сырцовым. В ходе подготовки к этому заседанию Комиссии состоялось заседание Правительства Российской Федерации, на котором рассматривался вопрос развития инфраструктуры почтовой связи. Кроме того, на заседании Государственного Совета Президент Российской Федерации В. В. Путин дал поручение по развитию банковской инфраструктуры почты. Таким образом, приглашенные были основательно подготовлены по обсуждаемому вопросу.

На заседании Комиссии выяснилось, что отечественная почта находится в критическом положении. Полагаю, что будет интересно ознакомиться с основными проблемами почты всем читателям справочника, так как она затрагивает интересы абсолютно всех нас, а о ее проблемах мало кто знает.

Из-за того, что была утрачена технологическая основа процессов обработки письменной корреспонденции, отечественная почта оказалась отброшенной по себестоимости операций на уровень 50-х годов. Сегодня вся почта обрабатывается вручную. Старая техника пришла в негодность. Промышленности, которая ее выпускала, не существует. Вплоть до того, что запасные части к той технике, которая использовалась, изготовить сегодня уже невозможно.

Вопрос доставки подписных изданий носит драматический характер. Доставка в почтовые ящики всегда дотировалась государством. Сама инфраструктура, прежде всего конечная – почтовых ящиков, находится, мягко говоря, в неудовлетворительном состоянии, что абсолютно не позволяет доставлять туда премиальные виды изданий.

Нормативно установленные сроки доставки ежедневной прессы в Российской Федерации отсутствуют. Это связано с территориальной удаленностью и с тем, что в настоящий момент для почты, фактически после выделения блока Роспечати, доставка печатных изданий стала деятельностью, не обеспеченной инфраструктурно. Почта не может сегодня обеспечить тот уровень доставки, который необходим.

Одно из преимуществ, которые есть у почты, – это разветвленная сеть почтовых отделений. Более 42 тысяч объектов распределены на всей территории Российской Федерации. При этом свыше 70 процентов находятся в сельской местности. Состояние почтовых отделений довольно тяжелое. Многие годы они не ремонтировались, находятся в запущенном состоянии. Часть почтовых отделений даже не телефонизирована, не говоря о выделенных каналах связи, – неременном условии развития современных услуг, в том числе и финансовых, и телекоммуникационных, которые весьма востребованы. Структура собственности почтовых отделений требует решения – в 90-е годы



значительная часть почтовых отделений была из федеральной собственности переведена в муниципальную и в другие виды собственности. И сегодня почта сталкивается с проблемой содержания этих почтовых отделений, их обновления. За эти годы из правоприменительной практики исчезли законы, обеспечивающие наличие объектов почтовой связи. В последние годы в крупных городах активно ведется жилищное строительство. При этом не существует государственных градостроительных норм, определяющих наличие объектов почтовой связи. Сегодня многие новые районы практически лишены таких объектов. Принцип шаговой доступности почтовых отделений уходит в прошлое. С принятием закона №122 из субъектов этого закона были исключены местные власти, которые так или иначе находили какие-то ресурсы для оказания помощи и решения этих вопросов, а сегодня это довольно серьезная проблема.

Логистическая инфраструктура, которая сегодня существует на почте, абсолютно не адаптирована к той новой среде, которая существует, она не связана с транспортными маршрутами. В настоящий момент она выглядит как набор хаотических маршрутов. И основная базовая нагрузка ложится на Московский узел. То есть вся почта поступает в Москву, там сортируется, из Москвы развозится. Соответственно, это приводит к абсолютной неоптимальности логистических инфраструктур.

Точность доставки письменной корреспонденции – 80%. Даже 20 дней на доставку письменной корреспонденции у нас соблюдаются только в 80 процентах случаев (на территориях городов контрольный срок доставки 3 дня).

В настоящее время почта очень плохо обслуживает безналичные операции. Существует выраженный дисбаланс в кассовых операциях, что приводит к очень большому росту себестоимости их операций. Когда происходит выплата пенсий, почта получает очень большой объем наличных, платит за инкассацию, платит за доставку этих наличных. Встречных операций по получению средств, как это обычно происходит в банке (клиринг наличных операций), на почте нет. Проблему представляет зависимость от внешних платежных систем. Почта вынуждена достаточно большой объем операций получать от других внешних систем. Развитие конкуренции в наиболее прибыльных сегментах, в том числе доставки, например, пенсий и пособий, также создает проблемы для ФГУП «Почта России».

Инфраструктура почты в значительной степени утратила те возможности, которые существовали еще в советские времена. Если на постоянных маршрутах движения основным магистральным транспортным средством являлись почтовые вагоны (в советское время было 4 с половиной тысячи почтовых вагонов, принадлежащих почте, которые находились на постоянных маршрутах), то к началу 2000 года на балансе почты было около 900 вагонов, а на постоянных маршрутах – менее 500 вагонов. И качественный состав этой техники находится в очень и очень тяжелом состоянии. Более 15 лет почта не покупала ни одного нового вагона. В последние 2 года удалось впервые закупить всего 18 вагонов.

Сегодня в силу действующего законодательства утеряны те приоритеты, которые раньше были у почты. Существовали жесткие стандарты: первым грузился багаж пассажиров, который перевозится регулярными рейсами, вторым – безусловно, почта. Сегодня таких стандартов нет. И почта постоянно сталкивается с проблемой включения почтовых вагонов как в состав пассажирских и скорых поездов, которые обладают наибольшей скоростью и точностью движения, так и с погрузкой почты на авиационный транспорт. Здесь ситуация еще более тяжелая, потому что постоянно почту просто выкидывают ввиду того, что привозится какой-то коммерческий груз, выгодный для авиакомпании, и никто никакой ответственности при этом не несет. Приходится пользоваться услугами частных операторов республиканского значения. Иной раз почта лежит по 2–3 недели в областном или республиканском центре.

Таким образом, отечественная почта очень существенно отстает по уровню сервиса от большинства почтовых служб практически большинства стран.

Принятые организационные меры по совершенствованию деятельности почты (за счет увеличения продолжительности работы и т.п.) показали, что за их счет добиться существенного улучшения параметров качества почта не сможет. Требуется существенная модернизация ее инфраструктуры.



Для преодоления этих тенденций разработана программа модернизации почты России, которая докладывалась на заседании Правительства. В настоящий момент идет первая фаза ее реализации. Из федерального бюджета уже выделяются средства на часть мероприятий по этой программе, прежде всего, это связано с финансовой инфраструктурой, с ее развитием. Бюджетные средства будут выделены на трехлетку, в том числе и на совершенствование логистической инфраструктуры.

С точки зрения финансовых услуг – это создание инфраструктуры для эффективного взаимодействия с банком.

Разработана новая система, опирающаяся на 26 мощных сортировочных узлов, которые полностью изменят логистику на территории Российской Федерации, обеспечив существенное уменьшение сроков прохождения. Эти узлы будут связаны мощными транспортными маршрутами. Будет проведена оптимизация логистики между видами транспорта – авиационным, железнодорожным, автомобильным и другим. За счет роста машинной обработки и за счет оптимизации логистики на 80% будут снижены сроки обработки на логистических участках почтовой корреспонденции. Это даст большой эффект прежде всего на удаленных территориях. Сегодня идет строительство первых двух автоматизированных сортировочных центров, которые будут оснащены современным импортным оборудованием. К концу этого года в Москве, в Московском узле, в Московской области будет построен первый сортировочный центр. Мощность его обработки будет 3 миллиона отправлений в сутки. Ввод центра обеспечит доставку практически 95 процентов письменной корреспонденции по Москве на следующий день. То есть вся почта будет свозиться на автоматизированный сортировочный центр, а с утра она уже будет на доставочных участках, которые и будут ее доставлять. Кроме этого, этот сортировочный центр будет обрабатывать почту 9 близлежащих областей, а не только Москвы и Московской области.

В следующем году будет завершено строительство второго сортировочного центра – в Санкт-Петербурге.

Мы понимали, что здесь накопилось столько проблем, которые «одним махом» не решить. Нужна кропотливая и трудная работа. В том числе и новая редакция Федерального закона «О почтовой связи», о чем, кстати, приглашенные сами просили, предлагая многочисленные поправки в закон. Но требовались и срочные меры. Было решено поддержать предложение о паритетном финансировании (50% на 50%) расходов на первоочередные меры по выводу почтовой связи из критического положения: из федерального бюджета и средств ФГУП «Почта России». А также обратиться в Правительство Российской Федерации от имени Совета Федерации с предложением принять срочные меры по выводу почтовой связи в Российской Федерации из кризисного состояния. Соответствующее письмо за подписью Председателя Совета Федерации С.М. Миронова было направлено Председателю Правительства Российской Федерации.

Позже Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям на своем заседании 8 июня 2007 года рассмотрела проект федерального закона №423237-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О почтовой связи» (в части финансирования деятельности организаций федеральной почтовой связи), внесенный Курганской областной Думой, и поддержала концепцию законопроекта.

Заключение

Развитие информационно-телекоммуникационных технологий (ИКТ) является требованием развития информационного общества, и связь как основа информационных технологий на современном этапе развития общества имеет первостепенное значение. Наряду с энергетикой и транспортом она становится локомотивом роста российской экономики, одновременно являясь ключом к ее переводу с «сырьевых» на высокотехнологичные рельсы. Поэтому Комиссия с целью ускоренного развития отрасли связи предпринимает максимум усилий для создания и поддержания в отрасли связи благоприятных условий для конкуренции, в том числе в направлении ее демонополизации. А также для расширения базы возможностей ее развития, включая конверсию



радиочастотного диапазона с учетом международных аспектов этого направления. Члены Комиссии принимали самое непосредственное участие в организации реализации универсальных услуг связи на территории Российской Федерации. В поле зрения Комиссии находится и ход работ по внедрению в стране цифрового телевидения, в частности, работа Правительственной комиссии по развитию телерадиовещания (ее председатель – Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев). Причем здесь важно не столько улучшение качества телевизионного изображения и увеличение телевизионных каналов, сколько благодаря «цифре» переход к интерактивному телевидению. Важны вопросы интеллектуальной собственности как одного из основных рынков информационного общества. Комиссия стремится выявить, определить главные, принципиальные проблемы на пути развития отрасли и помочь участникам рынка, в том числе законодательно, их решить.

В ряду текущей работы по экспертизе законопроектов в сфере связи и принятию соответствующих решений нами было осуществлено сопровождение проекта федерального закона №333837-4 «О внесении изменений в статьи 59 и 60 Федерального закона «О связи» (в части формирования резерва универсального обслуживания). Данный законопроект был внесен 18 августа 2006 года в Государственную Думу Правительством Российской Федерации в плане реализации постановления Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи», которое было опубликовано 14 марта в «Российской газете», №50 (4016). Также мы отслеживали другие законы, в той или иной степени затрагивающие отрасль связи. Например, Федеральный закон «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон «О защите конкуренции» и т.д.

Одним из важных официальных источников информации для Комиссии и Совета Федерации в целом является проведение во время заседания Совета Федерации «правительственного часа» с приглашением ответственных за конкретное направление работы членов Правительства Российской Федерации. По инициативе Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям на «правительственный час» 179-ого заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации был приглашен Министр информационных технологий и связи Российской Федерации Л. Д. Рейман. Министр Российской Федерации выступил с докладом по вопросу «О ходе реализации Федерального закона «О связи». От традиционных годовых отчетов о проделанной работе федеральными государственными органами исполнительной власти перед Советом Федерации этот «правительственный час» отличался тем, что в него был добавлен новый формат – демонстрацией одного из достижений отрасли явилась аудиовидеосвязь в реальном масштабе времени одновременно с несколькими отдаленными регионами Российской Федерации (видеоконференция). В 179-м заседании Совета Федерации в рамках «правительственного часа» виртуально участвовали Губернатор Свердловской области Эдуард Эргартович Россель и Глава Республики Мордовия Николай Иванович Меркушкин. Продемонстрированные технологии оказали на руководство Совета Федерации столь сильное впечатление, что было выказано желание внедрить их в обычную практику работы Совета Федерации, в том числе для проведения совместных мероприятий с законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, нами был командирован советник аппарата Комиссии в один из самых отдаленных регионов страны – Калининградскую область для ознакомления с ходом реализации универсальных услуг связи на местах (это помимо регионов, которые представляют члены Комиссии и где мониторинг указанной реализации отслеживается нами постоянно). Данный регион был выбран потому, что хуторная система расселения в нем создавала определенные дополнительные трудности для реализации универсальных услуг связи населению области. Однако надо отдать должное местным органам власти и операторам связи, которые успешно справляются с названными трудностями. Более того, там нами была получена ценная, учитывая военный аспект региона, информация об эффективности использовании военными радиочастотного спектра в плане осу-



ществления возможностей его конверсии. Была подтверждена и необходимость учета специфики региональных аспектов при демополизации услуг общедоступной электрической связи. Таким образом, наши рекомендации по результатам работы «круглых столов» о необходимости разработки и принятия закона о локальных естественных монополиях в сфере услуг общедоступной электрической связи и ревизии использования военными радиочастотного спектра получили дополнительное подтверждение «в отдельно взятом регионе Российской Федерации».

В дальнейшем Комиссия обратит более пристальное внимание на почтовую связь, где принятие новой редакции Федерального закона «О почтовой связи» постоянно откладывается из-за отсутствия разработки Правительством Российской Федерации требуемого законопроекта. Мы продолжим работу по законодательному обеспечению конверсии радиочастотного диапазона в Российской Федерации.

В заключение хотелось бы также отметить вклад в работу Комиссии по направлению «связь» Экспертного совета при Комиссии, работающего на общественных началах.

Надеюсь, что данное издание поможет заинтересованному читателю более глубоко вникнуть как в суть проблем отрасли связи в стране, так и в содержание работы Комиссии.