

УДК 339.13
Научная специальность 5.2.3
EDN MKNRAK

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2025

О прогнозах развития отрасли связи и изменениях модели рынка и модели государственного регулирования

Голомолзин А.Н.,

АО «ЭР-Телеком Холдинг»,
115035, Россия, г. Москва,
Овчинниковская наб., д. 20,
стр. 1

Аннотация

На стабильных монорынках политика ограничения цен важна для благосостояния потребителей. Для быстро развивающихся многопродуктовых и многосторонних рынков регуляторная политика не должна ориентироваться лишь на краткосрочные эффекты и цели «статической эффективности» (например, директивное удержание цен около порога рентабельности). Приоритет должен быть у «долгосрочной динамической эффективности» (для роста инвестиций, расцвета инициатив, расширения продуктового предложения и обеспечения международной конкурентоспособности). Сделаны выводы о необходимости устранения разрывов между быстро развивающимися технологиями и бизнес-моделями, с одной стороны, и консервативным и тормозящим развитие регулированием. Даны предложения по совершенствованию отраслевого и общеэкономического законодательства, его систематизации и кодификации. Представлены предложения по развитию конкуренции и совершенствованию правового и методического обеспечения антимонопольного контроля.

Ключевые слова: телекоммуникационная отрасль; цифровые рынки; цифровые гиганты; антимонопольная политика; цены; быстро развивающиеся многопродуктовые и многосторонние рынки; долгосрочная динамическая эффективность.

Для цитирования: Голомолзин А.Н. О прогнозах развития отрасли связи и изменениях модели рынка и модели государственного регулирования // Российское конкурентное право и экономика. 2025. № 2 (42). С. 8-25. - EDN MKNRAK

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов

Forecasts for the Development of the Telecommunications Industry and the Transformation of Market and Government Regulation Models

Anatoliy N. Golomolzin,

ER-Telecom Holding,
Ovchinnikovskaya nab., 20,
bldg 1, Moscow, 115035, Russia

Abstract

In a mono-product markets with weak dynamics, focus on limiting price increases plays a key role in safeguarding consumer welfare. However, in rapidly evolving multi-product and multi-stakeholder markets, regulatory policy should not focus solely on short-term outcomes or goals of "static efficiency" — such as artificially directing prices near the profitability threshold. Instead, priority should be given to achieving "long-term dynamic efficiency" which fosters investment growth, burgeoning initiatives, and expanding product offerings. Conclusions are drawn about the need to bridge the gaps between rapidly developing technologies and business models, on the one hand, and conservative and retarding regulation, on the other hand. Proposals are made to improve sectoral and general economic legislation, its systematization and codification. Proposals on the development of competition and improvement of legal and methodological support for antimonopoly control are presented.

Keywords: telecommunications industry; digital markets; digital giants; antimonopoly policy; prices; rapidly developing multi-product and multi-stakeholder markets; long-term dynamic efficiency.

For citation: Golomolzin A.N. Forecasts for the development of the telecommunications industry and the transformation of market and government regulation models // Russian Competition Law and Economy. 2025;(2(42)):8-25. (In Russ.). - EDN MKNRAK

The author declares no conflict of interest

1. Ретроспективный обзор изменений на цифровых рынках

Знания, информация и инновации играют все большую и большую роль, что создает принципиально новые условия для балансирования спроса и предложения. Весь мир и Россия идут по этому пути и готовятся к такому развитию событий, меняется соответствующим образом государственная политика и нормативная база. Государственная политика, адекватно реагирующая на меняющуюся ситуацию, включает конкурентную политику, политику в сфере защиты прав потребителей, промышленную и секторальную политику, политику обеспечения безопасности государства. И здесь важно понимать, какие изменения на рынках и в области нормотворчества и правоприменения уже произошли, а также в каком направлении будут происходить дальнейшие изменения. Важен как отечественный, так и зарубежный опыт и наработки. К числу значимых влияющих факторов последних лет относятся структурные реформы в экономике и отдельных ее секторах, динамично развивающиеся инновационные процессы и, в частности, процессы цифровизации.

За 30 лет кардинальным образом поменялась техника, аналоговые системы передачи и коммутации каналов заменены цифровыми пакетными системами на базе стека TCP/IP. Появились на рынке новые инновационные технологии предоставления услуг связи, к которым относятся IP-телефония, технологии, подобные Skype, они позволили значительно удешевить связь, нарастить объемы оказываемых услуг, повысить их качество, предложить новый спектр услуг. Широкополосный доступ в Интернет (доступ к фиксированной и мобильной связи) стал повсеместным. Есть возможность оказывать весь спектр услуг связи на единой аппаратурной базе, сети стали мультисервисными, архитектура «услуга = сеть» ушла в прошлое. Произошел переход от аппаратных средств к программному обеспечению, голос уже не дифференцируется от других видов контента, пакетный трафик не различается по типу пакетов.

В России кардинальные изменения в отрасли связи и ИКТ произошли с начала 1990-х гг., когда в ходе приватизации и демонополизации появлялись новые компании, бизнесы и услуги. В частности, менялись подходы к отраслевому регулированию, государственному тарифному регулированию, меры антимонопольной политики, защиты и развития конкуренции. Перебалансировка тарифов на услуги фиксированной связи позволила за пять лет практически устранить перекрестное субсидирование и выйти на уровень тарифов, соответствующий уровню экономически обоснованных расходов и прибыли (в ОЭСР эти же процессы проходили 8–10 лет). Имел место постоянный рост трафика и качества услуг, предприятия электросвязи превратились

в «голубые фишки», а экономика страны получила возможности для устойчивого развития.

Были созданы условия для развития конкуренции, для дерегулирования в сфере фиксированной телефонии. Сформировался конкурентный сегмент сотовой связи, внедрились новые услуги, в том числе услуги передачи данных и услуги доступа в Интернет. Сотовая связь и услуги доступа в Интернет были развиты на частные средства за короткое время с нуля до грандиозных масштабов. Важным было то, что при этом отсутствовали жесткие административные ограничения, были низкими экономические барьеры входа на рынок. Большую роль сыграло и то, что приоритет отдавался мерам антимонопольного регулирования и контроля, а не мерам прямого государственного регулирования. Это касалось распределения частного ресурса, тарифообразования в роуминге, устранения цифрового неравенства, практики антимонопольных дел в отношении мировых цифровых гигантов.

За эти годы на рынке связи и информационных технологий и в России, и в мире, как минимум, трижды произошли кардинальные изменения. Утратили позиции доминантов фиксированные операторы, затем на смену сотовым операторам пришли цифровые гиганты. В основе этих трансформаций или их основным двигателем является конкуренция и услуг, и инфраструктур, и экосистем. Но происходит не только смена ключевых игроков, а появление новых и трансформация существующих игроков, опирающихся на инновационные ключевые активы, на новые решения и системы организации бизнеса, а также происходит постоянная трансформация и конвергенция товаров, сервисов, инфраструктур старых и новых игроков.

Инфраструктура фиксированной связи, уступив на определенном этапе сотовой связи и ИТ-инфраструктуре, на современном этапе вновь восстанавливает свою конкурентоспособность. Оптические линии обеспечивают опережающее развитие цифровой инфраструктуры, выигрывая в скоростях и качестве, формируя новые условия мобильности, предоставляя новые возможности мониторинга, обработки данных, управления.

Стоимость доступа к сети Интернет в России в 1,5—2 раза ниже, чем в Китае и СНГ, и в 3—4 раза ниже, чем в странах ОЭСР. Еще 10 лет назад преобладали скорости доступа в Интернет в равных пропорциях менее 10 Мбит/с и от 10 до 100 Мбит/с, то сейчас более половины абонентов получают доступ к высококачественному высокоскоростному Интернету с показателями более 100 Мбит/с (как правило, 300—500 Мбит/с, в режиме коммерческой эксплуатации уже применяются и тарифные планы для домохозяйств со скоростями выше 1 Гбит/с). Низкая стоимость доступа к сети Интернет — следствие наличия высокой конкуренции (услуг, инфраструктур и экосистем). Развитая инфраструктура и низкие цены обеспечили бурное развитие интернет-

сервисов: онлайн-доступ к СМИ, видео, такси и каршерингу, доставке, маркетплейсам, социальным сетям, сервисам прямого взаимодействия с пользователем (OTT-сервисы), Госуслугам. Развитие финтеха (интернет-банкинг, брокерское обслуживание в смартфоне, онлайн-платежи) также невозможно без надежной и качественной связи¹.

По данным Высшей школы экономики (ВШЭ)², совместный вклад отрасли связи (телекома) и ИТ в ВВП страны составлял 2,23% в 2013 г. По итогам 2023 г. их вклад составил 2,85%. При этом произошло перераспределение вклада телеком-отрасли и ИТ-отрасли. ИТ-отрасль успешно выросла с 0,76% в 2013 г. до 1,98% по итогам 2023 г. во многом благодаря телеком-инфраструктуре. Кратный рост цифровой экономики и онлайн-сервисов в прошедшие годы был бы невозможен без телеком-инфраструктуры. Но при этом экономические параметры отрасли связи росли существенно медленнее, чем по экономике в целом и в смежной ИТ-отрасли. Доля отрасли связи в ВВП снизилась, инвестиции стагни-

ровали даже в текущих ценах. Доля отрасли связи в ВВП снизилась с 1,47% в 2013 г. до 0,87% в 2023 г. (рис. 1).

С 2019 г. объем потребления услуг связи (интернет-трафик) растет намного быстрее (+26,9% в год), чем реальная плата абонентов и, соответственно, выручка операторов (+3,2% в год). Доходы на единицу трафика непрерывно падают. Динамика выручки от услуг связи ниже темпов ИПЦ (+7,4% в год), что привело к накопленному разрыву в 19 п.п. в 2023 г. относительно 2019 г. Одной из ключевых проблем отрасли связи остается стагнация свободного денежного потока и прибыли. Это, в свою очередь, ограничивает инвестиционные возможности российских операторов связи. Падение рентабельности в отрасли связи приводит к снижению ее инвестиционной привлекательности. Но внедрение новых поколений и технологий связи требует роста инвестиций операторов связи, в том числе в развитие магистральных линий связи. Поддержка инвестиционной активности операторов связи — одна из главных задач регуляторов в сфере связи³.

Доли отраслей связи и ИТ в ВВП, %



На основе данных Росстата о валовой добавленной стоимости (ВДС), инвестициях в основной капитал (по крупным и средним организациям). Данные приведены согласно кодам ОКВЭД 61 (телекоммуникации), 62 и 63 (ИТ).

Рис. 1. Доля отрасли связи в ВВП с 2013 по 2023 г.

Россия: ИТ-отрасль успешно росла благодаря телеком-инфраструктуре

Figure 1. Communications industry share of GDP from 2013 to 2023

Russia: IT industry has grown successfully thanks to telecom infrastructure

¹ Стратегия отрасли связи на период до 2035 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 24.11.2023 № 3339-р.

² Финансово-экономическая модель и прогноз развития отрасли связи на 2025—2027 гг. / Высшая школа экономики (по заказу АНО «Цифровая экономика»). Декабрь 2024 г.

³ Стратегия отрасли связи на период до 2035 г., утв. Распоряжением Правительства РФ от 24.11.2023 № 3339-р.

С учетом сложившейся и прогнозной структуры денежных потоков операторов связи и при условии неизменности их финансовой политики указанные инвестиционные потребности могут быть обеспечены в основном за счет собственных средств (в том числе амортизационных отчислений и чистой прибыли). В рамках Стратегии рассматривались два сценария развития отрасли связи — базовый и целевой (перспективный). В базовом сценарии доходы операторов покрывали капитальные расходы на поддержание текущего состояния сетей связи, реализацию текущих проектов при условии неувеличения регуляторных обременений и социальных обязательств⁴. С учетом прогнозного роста цен на оборудование (в том числе при выполнении планов импортозамещения) реализация базового сценария предполагала переход к более высоким темпам роста тарифов на услуги связи, чем те, которые имели место в предшествующие годы, но не выше прогнозной динамики индекса потребительских цен (ИПЦ).

Целевой (перспективный) сценарий предусматривал достижение целей Стратегии в полном объеме, развитие сетей связи новых поколений, внедрение новых технологий, реализацию крупных инвестиционных проектов, в том числе в новых сегментах и на новых территориях. Реализация этого сценария возможна при условии привлечения дополнительных инвестиций, в том числе за счет более быстрого роста тарифов, чем в базовом сценарии, в первую очередь для тех групп потребителей, которые предъявляют повышенные требования к качеству и объему услуг связи. Указ Президента РФ о национальных целях⁵ предопределяет необходимость реализации именно перспективного сценария, с возможностью его дополнения с учетом всего многообразия поставленных задач и целевых установок.

2. Развитие цифровых рынков в ближайшей и среднесрочной перспективе

Отечественному телекоммуникационному рынку в соответствии со Стратегией отрасли связи на период до 2035 г.⁶ предстоит существенно вырасти в условиях растущего спроса. Цели Стратегии России на 2030 г. и до 2035 г.: темп роста интернет-трафика около 30% в год, скорость мобильного Интернета не менее 45/60 Мбит/с; покрытие 5G не менее 10/15%; гигабитный Интернет — возможность подключения домохозяйств на скорости не менее 1 Гбит/с. Чтобы обеспечить выполнение стратегических установок, ВШЭ по заказу

АНО «Цифровая экономика»⁷ сделала прогноз потребности в инвестициях. Базовый CAPEX обеспечивал поддержание текущей инфраструктуры и растущую нагрузку на сети связи. Дополнительный CAPEX необходим для реализации показателей Указа Президента РФ о национальных целях и Стратегии, в том числе в части гигабитного Интернета и 5G.

Целевые задачи для достижения национальной цели «Устойчивая и динамичная экономика» касаются, в частности, вхождения России к 2030 г. в число 25 ведущих стран мира по плотности роботизации и увеличения доли креативных (творческих) индустрий в экономике. Целевые задачи для достижения национальной цели «Технологическое лидерство» касаются, в частности, обеспечения технологической независимости и формирования новых рынков по таким направлениям, как биоэкономика, сбережение здоровья граждан, продовольственная безопасность, беспилотные авиационные системы, средства производства и автоматизации, транспортная мобильность (включая автономные транспортные средства), экономика данных и цифровая трансформация, искусственный интеллект, новые материалы и химия, перспективные космические технологии и сервисы, новые энергетические технологии (в том числе атомные).

Целевые показатели и задачи для достижения национальной цели «Цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы» в том числе касаются:

- достижения к 2030 г. цифровой зрелости государственного и муниципального управления, ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, предполагающей автоматизацию большей части транзакций в рамках единых отраслевых цифровых платформ и модели управления на основе данных с учетом ускоренного внедрения технологий обработки больших объемов данных, машинного обучения и искусственного интеллекта (ИИ);
- формирования рынка данных, их активного вовлечения в хозяйственный оборот, хранения, обмена и защиты;
- увеличения доли домохозяйств, которым обеспечена возможность качественного высокоскоростного широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в том числе с использованием сетей (инфраструктуры) спутниковой и мобильной связи и с учетом роста пропускной способности магистральной инфраструктуры, до 97% к 2030 г. и до 99% к 2036 г.;

⁴ По факту в 2023—2025 гг. имело место увеличение регуляторных обременений и социальных обязательств. — *Прим. авт.*

⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2024 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.».

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 24.11.2023 № 3339-р.

⁷ Финансово-экономическая модель и прогноз развития отрасли связи на 2025—2027 гг. / Высшая школа экономики (по заказу АНО «Цифровая экономика»). Декабрь 2024 г.

- обеспечения в 2025–2030 гг. темпа роста инвестиций в отечественные решения в сфере информационных технологий в два раза выше темпа роста ВВП;
- перехода к 2030 г. не менее 80% российских организаций ключевых отраслей экономики на использование базового и прикладного российского ПО в системах, обеспечивающих основные производственные и управленческие процессы;
- увеличения к 2030 г. до 95% доли использования российского ПО в госорганах, госкорпорациях, госкомпаниях и хозяйственных обществах, в уставном капитале которых доля участия РФ в совокупности превышает 50%, а также в их аффилированных юридических лицах;
- увеличения к 2030 г. до 99% доли предоставления массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе внедрения системы поддержки принятия решений в рамках предоставления не менее чем 100 массовых социально значимых государственных услуг в электронной форме в проактивном режиме или при непосредственном обращении заявителя, за счет внедрения в деятельность органов государственной власти единой цифровой платформы;
- формирования системы подбора, развития и ротации кадров для органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе принципов равных возможностей, приоритета профессиональных знаний и квалификаций, включая механизмы регулярной оценки и обратной связи в рамках единой цифровой платформы;
- создания системы эффективного противодействия преступлениям, совершаемым с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, и снижения ущерба от их совершения;
- обеспечения сетевого суверенитета и информационной безопасности в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

ВШЭ по заказу АНО «Цифровая экономика» с участием операторов связи актуализировали экономическую модель отрасли связи, подготовленную ранее в рамках Стратегии развития отрасли связи до 2035 г. Была дана оценка текущего состояния по 2024 г. и прогноз на 2025–2027 гг. Учтена совокупность влияющих факторов, включая рост учетной ставки, дополнительные расходы, связанные с отраслевым регулированием, импортозамещением и др. Показано, что отрасль обеспечивает потребности населения, бизнеса и государства, обеспечивает взрывной рост ИТ, но при этом фиксируется снижение источников финансирования текущей деятельности и развития. ВШЭ был сделан прогноз потребностей в инвестициях и источниках финансирования в рамках обеспечения контрольных цифр Указа о национальных целях и Стратегии.

Основной источник финансирования инвестиций — собственные средства (выручка). Исследователи ВШЭ⁸ отме-

чают, что при росте тарифов по ИПЦ возникает дефицит средств на покрытие капитальных расходов даже от базового CAPEX. Недоинвестирование привело бы к деградации инфраструктуры связи и невозможности выполнения целей и показателей Стратегии. Темп роста тарифов, который обеспечивает покрытие базового CAPEX, возможен за счет ликвидации к 2027 г. накопленного с 2019 г. разрыва между динамикой выручки от услуг связи и ИПЦ (рис. 2).

Пролонгация такой тарифной политики отрасли связи на перспективу 2030 и до 2035 г. будет способствовать достижению целей Стратегии. С учетом количественных и качественных изменений на рынках услуг связи фактически имеет место не рост, а постоянное снижение цен (тарифов) — на единицу трафика (рис. 3), на единицу скоростей передачи данных, на единицу присоединенных устройств абонентов (рис. 4). На конечных потребителях обсуждаемая динамика цен скажется незначительно еще и за счет перераспределения доходности между телекомом и ИТ-сектором. Достижению целей и задач Стратегии поспособствует детализированная программа мер по ее реализации⁹.

Не только в России, но и в мире телекоммуникационная отрасль сталкивается с фундаментальной стратегической проблемой, общей для коммунальных служб и других зрелых отраслей. Сектор предоставляет жизненно важные услуги, на которые полагаются миллиарды потребителей и практически все предприятия. В значительной степени обусловленное видеотрафиком глобальное потребление данных в телекоммуникационных сетях почти утроится: с 3,4 млн петабайт (ПБ) в 2022 г. до 9,7 млн ПБ в 2027 г.¹⁰ (рис. 5).

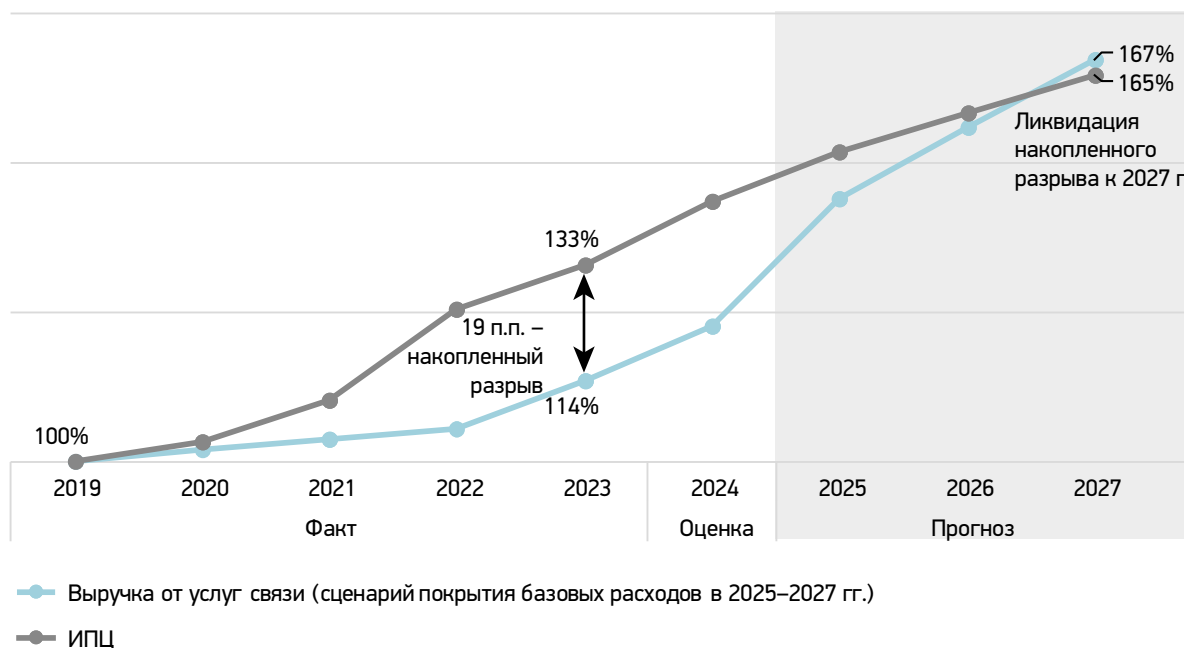
Но поскольку у операторов связи, по-видимому, мало или совсем нет возможности ценообразования на все более коммерциализированные услуги подключения и передачи данных, доходы от доступа в Интернет вырастут всего на 4% CAGR до 921,6 млрд долл. США к 2027 г. В то же время операторы связи (телекомы) должны вкладывать значительные средства в дорогостоящую инфраструктуру, которая позволит им обслуживать клиентов. По мере продолжения перехода к 5G и внедрения новых технологических стандартов прогнозируется, что телекоммуникационные компании инвестируют 342,1 млрд долл. США в свои сети только в 2027 г.

⁸ Финансово-экономическая модель и прогноз развития отрасли связи на 2025—2027 гг. / Высшая школа экономики (по заказу АНО «Цифровая экономика»). Декабрь 2024 г.

⁹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 мая 2025 г. № 1312-р Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии развития отрасли связи Российской Федерации на период до 2035 г.

¹⁰ Wilson Chow, Dr. Florian Gröne. Perspectives from the Global Telecom Outlook 2023–2027. <https://www.pwc.com/gx/en/industries/tmt/telecom-outlook-perspectives.html>

Выручка от услуг связи и ИПЦ (2019 г. = 100%)

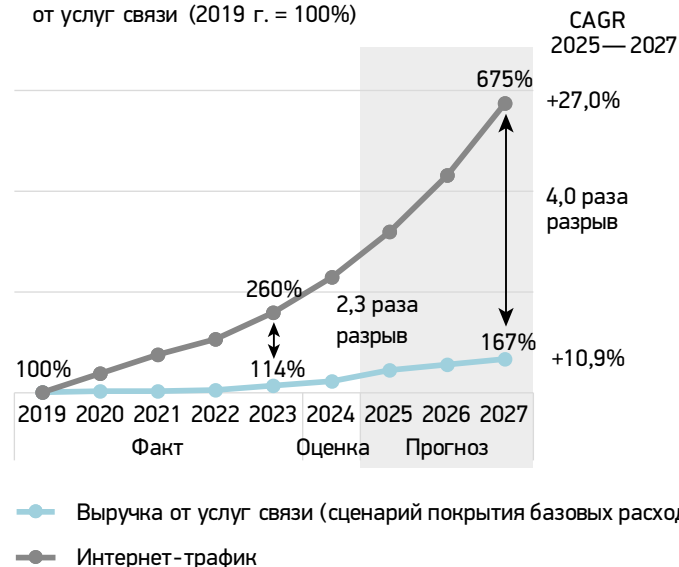


По данным Высшей школы экономики.

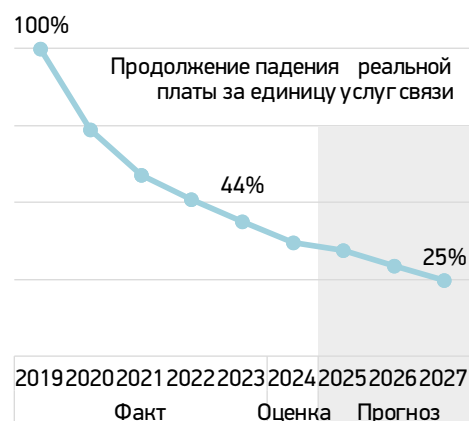
Рис. 2. Разрыв между динамикой выручки от услуг связи и ИПЦ

Figure 2. Gap between communications revenue and CPI

Интернет-трафик и выручка от услуг связи (2019 г. = 100%)



Выручка от услуг связи на единицу трафика (2019 г. = 100%)



По данным Высшей школы экономики.

Прогнозный темп роста интернет-трафика 27% в год соответствует CAGR за 2019—2023 гг. (26,9%) и факту за 1-е полугодие 2024 г. относительно 1-го полугодия 2023 г. (27,0%).

Рис. 3. Соотношение роста трафика и выручки от услуг связи в России

Figure 3. The ratio of traffic growth and revenue from communication services in Russia

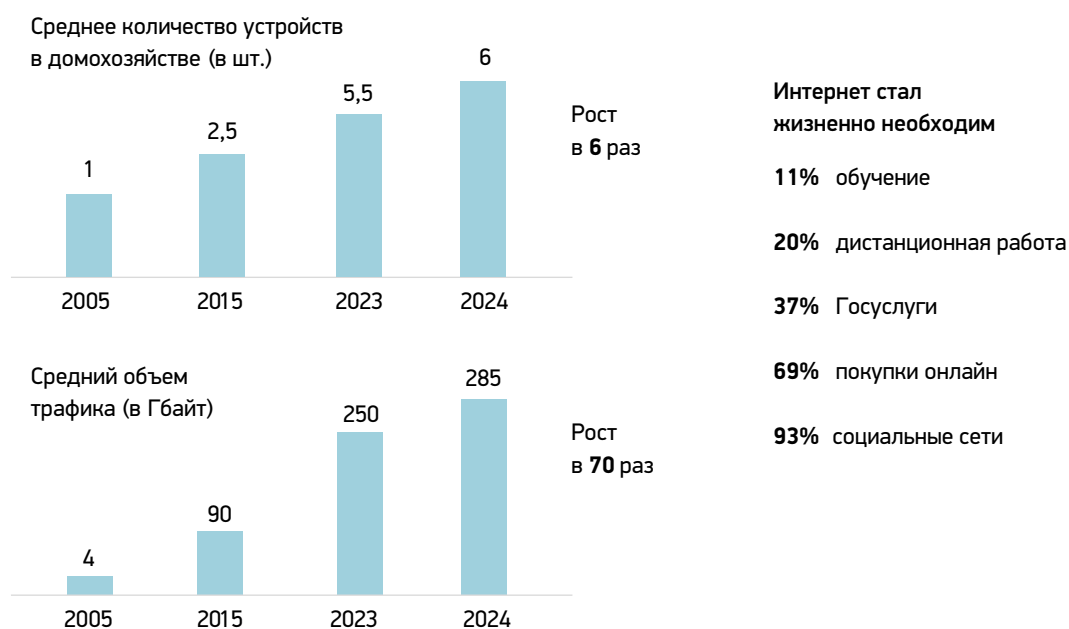
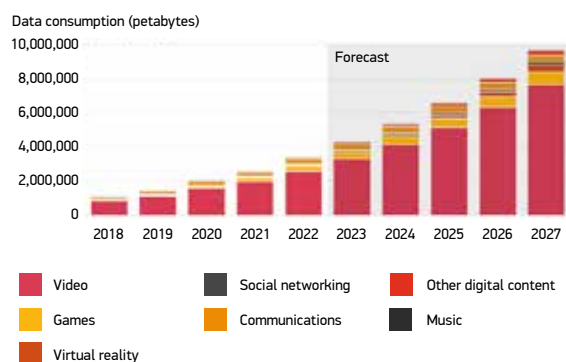


Рис. 4. Потребление Интернета в домохозяйствах России

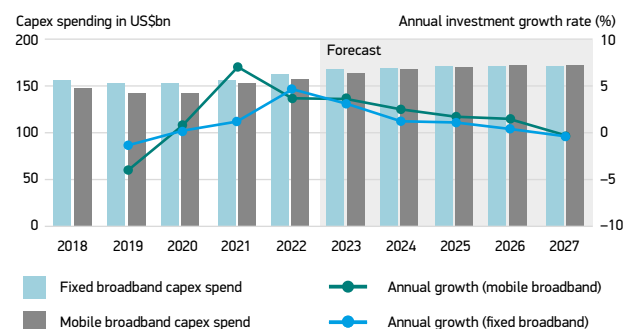
Figure 4. Internet consumption in households in Russia

ТРАФИК РАСТЕТ >28% В ГОД

Отрасль предоставляет жизненно важные услуги, на которые полагаются миллиарды людей и практически все предприятия мира



Но у телеком-компаний: рост затрат, снижение доходности и инвестиционной привлекательности



Доходы стагнируют, трафик растет. Затраты на сеть растут. Выгодоприобретатели развития инфраструктуры — ИТ-компании.

Телекомы сокращают расходы, проводят оптимизацию и ищут новые направления бизнеса.

По данным мирового исследования телеком и ИТ PwC.

<https://www.pwc.com/gx/en/industries/tmt/telecom-outlook-perspectives.html>

Рис. 5. Общемировая проблема телекома

Figure 5. Worldwide telecom problem

Общие капитальные расходы в телекоммуникации выросли на 4,2% в 2022 г., до 319,1 млрд долл. США, что больше, чем в любой исторический или прогнозируемый год за десятилетний период. Однако темпы роста инвестиций как в фиксированную широкополосную связь, так и в мобильную широкополосную связь будут снижаться каждый год до 2027 г.

Значительно более высокая инфляция и процентные ставки (даже в стабильных экономиках) внушают большую осторожность в капитальных расходах. В 2026 г. капитальные расходы в мобильные сети обгонят инвестиции в фиксированную широкополосную связь. Рост капитальных расходов в телекоммуникациях обусловлен тем, что операторы в США, Европе и Японии развертывают 5G, расширяют свою фиксированную волоконно-оптическую инфраструктуру, переводят системы в облако и изучают сетевые решения с открытым исходным кодом.

Телекомы традиционно ориентированы на сокращение расходов, оптимизацию и автоматизацию, при этом компании могут и должны искать точки (направления) роста. Устройства и датчики интернета вещей (IoT), решения для коннективности, включая Wi-Fi и Bluetooth следующего поколения, а также ожидания от внедрения сетей и технологий 5G доминируют в основных тенденциях в сфере телекоммуникаций. ИИ влияет на аналитику данных и предлагает различные возможности для автоматизации в секторе телекоммуникаций. Проникновение смартфонов и надежного Интернета приведут к генерированию еще больших объемов контента высокого разрешения. В дополнение к этим новым тенденциям телекоммуникационная отрасль также движется в направлении развития облачных и периферийных технологий для обеспечения интеллектуальных промышленных процессов, а также решений для улучшения человеко-машинных и машинно-машинных коммуникаций¹¹.

В той мере, в которой у них есть избыточная мощность, телекоммуникационные компании могут вернуть ее для обслуживания быстро растущих рынков центров обработки данных и облачных вычислений. Дальнейшее развитие получают фиксированная беспроводная домашняя широкополосная связь для домохозяйств, предоставление цифровой инфраструктуры, данных, контента и платформенных услуг, адаптированных к потребностям таких секторов, как развлечения и медиа (E&M), здравоохранение, производство и мобильность.

3. Бизнес-модели и модели государственного регулирования в условиях цифровой трансформации

Продолжающийся высокий уровень интенсивности инвестиций будет оказывать постоянное давление на финансирование и уровень задолженности телекоммуникационных компаний, фокусируя их на повышении операционной эффективности, повышении монетизации и контроле затрат. Требуется ориентироваться на стратегии операторов связи, поддерживающие рост в условиях все более сложной и конкурентной среды. При ориентировании на данные точки (направления) роста стратегическим императивом для телекоммуникационных компаний является работа в более широких экосистемах, которые трансформируют эту огромную телеком-отрасль. Также операторы стремятся получить экономию за счет масштаба и синергии посредством слияний, которые позволяют им объединять ресурсы и разделять бремя инвестиций в интегрированные и масштабируемые сети.

Разрыв между быстро развивающимися технологиями и бизнес-моделями, с одной стороны, и консервативным и тормозящим регулированием, с другой, привел к отставанию Европы от США и ведущих стран Азии в развитии телекома и ИТ в последние несколько десятилетий. Проводилась искусственная сегментация рынков по технологическому или географическому принципам и, как следствие, искусственное сдерживание процессов консолидации на рынке и излишний прямой ценовой контроль. В краткосрочной перспективе такие подходы, как прямое ценовое регулирование, приводили к решению популистских политических и социальных задач в интересах граждан и общества. Но ограничение цен привело и к падению доходов европейских операторов. Низкий уровень экономической концентрации не позволял использовать эффект масштаба, что в долгосрочном плане привело к падению инвестиций в новые технологии, ослаблению европейских операторов по сравнению с зарубежными игроками и замедлению развития рынка Европы в целом. С целью преодоления проблем и противоречий в ЕС были приняты ряд стратегических и концептуальных документов с целью раскрыть возможности единого рынка для граждан и бизнеса, обеспечить масштабирование различных промышленных производств, поддержать развитие ИТ-компаний, снять административные барьеры и обеспечить свободное перемещение товаров, стимулировать бесшовное предоставление цифровых ИТ и телекоммуникационных услуг в границах ЕС¹².

¹¹ Discover the Top 10 Telecom Industry Trends in 2024. Curious about how telecom companies use modern technologies to boost connectivity? Explore our data-driven research on the top 10 telecom industry trends, analyzed from 3500+ companies. These trends include IoT, 5G, AI, and more, shaping the industry. <https://www.startus-insights.com/innovators-guide/top-10-telecom-industry-trends-innovations-in-2021/> (Дата обращения: 27.03.2025).

¹² Discover the Top 10 Telecom Industry Trends in 2024. Curious about how telecom companies use modern technologies to boost connectivity? Explore our data-driven research on the top 10 telecom industry trends, analyzed from 3500+ companies. These trends include IoT, 5G, AI, and more, shaping the industry. <https://www.startus-insights.com/innovators-guide/top-10-telecom-industry-trends-innovations-in-2021/>

Если государство в долгосрочной перспективе планирует стимулировать развитие сетей связи, как фиксированных, так и мобильных, на основе новых технологий, развивать ИКТ-рынок, то оно должно опираться на крупных игроков, которые заинтересованы в долгосрочном выстраивании инфраструктуры за счет собственных инвестиций и не ограничивать гибкость используемых такими операторами бизнес-моделей за счет избыточного, в том числе ценового регулирования.

Современные процессы развития рынка предполагают частое обновление продуктового ряда, что невозможно без значительных и высокорискованных инвестиций. На монорынках со слабо выраженной динамикой наблюдается зависимость: чем ниже концентрация рынка, тем ниже цены, то есть тем выше ценность для потребителей и их благосостояние. При этом нет зависимости между уровнем рыночной концентрации и уровнем развития инноваций. Напротив, для быстро развивающихся рынков рост числа новых игроков может привести к уменьшению стимулов к инновациям и инвестициям и, как следствие, — к падению благосостояния потребителей. При этом под благосостоянием понимается не столько цена, сколько доступ к максимально возможному числу разнообразных продуктов и услуг.

Поскольку ставится цель привлечения инвестиций в развитие отрасли в целом и развития инновационной среды, то требуется создание соответствующей перспективной модели регулирования отрасли. Регуляторная политика в телекоммуникационной отрасли не может ориентироваться лишь на краткосрочные эффекты и цели «статической эффективности» (например, искусственное директивное удержание цен около порога рентабельности) в ущерб долгосрочной динамической эффективности (стимулирование роста маржинальности и инвестиций, расцвет инициатив и расширение продуктового предложения).

Искусственное ограничение процессов консолидации может создать иллюзию высокой конкуренции и удовлетворения потребностей абонентов в краткосрочном периоде, хотя на самом деле уводит от достижения обеих целей. Эффективная политика регулирования рынка должна избегать подхода, основанного на узких и жестких определениях в тексте законов понятий сетей, услуг и технологий. Необходим более комплексный подход, основанный на анализе полной цепочки создания стоимости и учете интересов всех типов игроков в условиях развития платформенной бизнес-модели, взаимопроникновения и совместного развития технологий.

На современном этапе и в перспективе для успешного развития телекоммуникационных рынков необходима модель регулирования, поощряющая развитие партнерств и экосистемы в целом как единой

платформы и стимулирующая главным образом не ценовую, а продуктовую конкуренцию. При этом нужно, чтобы регулятор оценивал влияние принимаемых решений не только на традиционных игроков (операторов связи), но и на других участников рынка, в том числе поставщиков цифровых услуг, которые активно не только конкурируют, но и взаимодействуют с операторами связи.

Необходимы бизнес-модели, которые позволяют обеспечить устойчивый рост и при этом эффективность деятельности операторов связи. TM-Forum¹³ считает, что старая бизнес-модель телекома является активностно-центричной, сфокусированной на эффективности капитала, управлении логистикой и активами, автоматизации, управлении закупками и цепочками поставок. Она построена на инвестициях в активы для строительства сетей, далее на сформированной емкости определяются сервисы для их продвижения через сеть, и, наконец, определяется бизнес-модель монетизации бизнеса. А новую бизнес-модель телекома TM-Forum относит к решению-центричной, делаются акценты на опыте и ценностных установках. Ключевую роль начинают играть продавцы решений, а для решений и выхода на рынок необходимо управление партнерствами. Важно ориентироваться на скорость и гибкость, приоритизацию инвестиций в таланты для создания возможностей. Интенсифицируются партнерства и продвигаются пилоты новых моделей.

Сочетание функционала «провайдера коннективности» как услуги в рамках новой цифровой инфраструктуры, «провайдера сети» как услуги и «провайдера физической инфраструктуры» позволяет обеспечивать переход от старой бизнес-модели к новой в условиях современных кардинальных изменений. Новое игровое поле формируется и с участием «провайдеров облачных сервисов и вычислений», маркетплейсов дополняющих решений. Слой инноваций продвигается «провайдером платформы». Платформа предназначена для инноваций и решений, предоставляемых совместно с партнерами. Интеграционные платформы способствуют обмену продуктами, опытом и подходами между различными провайдерами, а также преодолению региональной фрагментации. На завершающем этапе пути к конечному пользователю осуществляет деятельность «провайдер решений», который обеспечивает предоставление конкретных решений, комплексных решений, пакетов решений.

¹³ TM Forum (англ. Tele Management Forum) — отраслевая некоммерческая ассоциация, объединяющая предприятия электросвязи и их поставщиков с целью выработки стандартов, рекомендаций и моделей для информационных технологий в телекоммуникационной отрасли.

4. О задачах в условиях изменений на цифровых рынках в отдаленной перспективе

Уже во втором десятилетии XXI в. в мобильной и фиксированной связи появилась конкуренция на уровне цифровых платформ. На таком рынке продавцы услуг стали конкурировать друг с другом на уровне экосистем за счет формирования наиболее востребованных у потребителя пакетов дополняющих друг друга услуг и продуктов, включающих не только телекоммуникационные сервисы, но и мобильные устройства (телефоны, смартфоны, планшеты и т. д.), а также набор дополнительных услуг (онлайн-доступ к видео- и аудиоконтенту, мобильная и электронная коммерция, доступ к социальным сетям, игровые сервисы, различные приложения, облачные хранилища). Экосистемы развиваются и на более высоком уровне, захватывая смежные рынки. Высокотехнологичные рынки являются многосторонними с точки зрения числа вовлеченных участников. Продается результат деятельности всей экосистемы. Ее успех зависит от степени конкурентоспособности и скорости реакции на потребности рынка каждого элемента и участника экосистемы (не только оператора).

Насколько серьезными могут быть предстоящие в ближайшем и далеком будущем изменения, можно судить по современной экономической истории. Цифровые гиганты потеснили в топ-10 Рейтинга крупнейших компаний мира компании реального сектора буквально за одно десятилетие (2006–2016). Это произошло в условиях глобализации цифровых рынков и усиления концентрации капиталов и рынков. В настоящее время, спустя еще десятилетие, оценка капитализации каждой из списка топ-4 таких корпораций стала сопоставима с ВВП каждой из стран мирового рейтинга: Германии, Японии, Индии, Великобритании, Франции, Италии, Бразилии, Канады, России, Мексики. Только лидеры мирового рейтинга по размеру ВВП (США и Китай) многократно превосходят капитализацию каждой из этих корпораций — цифровых гигантов в отдельности, но даже у каждой из этих стран ВВП вполне сопоставим с топ-10 цифровых гигантов по их совокупной капитализации.

У потребителей ситуация изменилась еще более кардинальным образом. С момента появления первого пользователя в сети Интернет в августе 1990 г. сейчас их число превышает 2/3 от всего населения мира. Каждый житель планеты находится под информационным давлением потока данных, в немыслимое количество раз превышающего объем информации, сосредоточенной в классическом багаже знаний литературных источников. Буквально «всемирный потоп» данных продолжает нарастать экспоненциальным образом, сформировался феномен клипового мышления. Роль

потребителей должна измениться — они должны стать активной стороной на рынках услуг в цифровой экономике. Иначе цифровые гиганты или страны — «законодатели мод» будут продолжать двигаться за пределы «обработки данных» к «обработке реальности», что может ставить под угрозу фундаментальные права и свободы [2].

Современный уровень обмена информацией и цифровая трансформация в условиях минимальных транзакционных издержек делают рынки многосторонними, взаимозависимыми и глобальными. Поставка и потребление наличных товаров осуществляется исходя из решений, принятых в виртуальном мире. Чтобы оценивать ситуацию на рынках и перспективные изменения на них, мы начинаем говорить в терминах экономики внимания и впечатлений, данных и цифровых алгоритмов, платформенной, нарративной и виртуальной экономики и т. п. Появились методы оценки процессов цифровой трансформации и достижения приемлемого уровня цифровой зрелости. Работу по развитию бизнеса, цифровой экономики, обеспечения при этом прав и свобод потребителей и предпринимателей важно проводить с применением современных инструментов, но с опорой на фундаментальные ценности и правила [3].

Нас ждет эпоха объединения 6G и Интернета. Для этой новой эпохи нужна надежная децентрализованная сеть, которая обеспечит значительные пропускные способности сети и скорости передачи данных. Будет обеспечиваться сетевое подключение по требованию, вычислительные возможности и возможности хранения, поддерживая интеллектуальное принятие решений на разных уровнях. Пока 6G не будет стандартизирован, неясно, какую окончательную форму он примет. Но можно говорить о том, какие технологии будут включены и какими характеристиками они будут обладать. Чтобы разместить огромные объемы данных, которые будут объединены в 6G и Интернет, необходима надежная инфраструктура с использованием различных технологий, таких как блокчейн, вычисления, сохраняющие конфиденциальность, и информационно-ориентированные сети¹⁴.

Эта инфраструктура будет иметь решающее значение для таких приложений, как умные города, цифровые финансы, умная вода, умное здравоохранение и умное производство в эпоху 6G. Вопрос в том, насколько качественно будут отличаться эти приложения от уже реализованных на базе существующих технологий, а также какими могут быть новые приложения, появление которых пока не могут прогнозировать даже эксперты. Вариантов развития ситуации неограниченное множество. Ведь высокоуровневое видение 6G и Интернета заключается

¹⁴ 6G Technology for Connectivity @ Telecom Systems
<https://standards.ieee.org/practices/connectivity-telecom/> (Дата обращения: 27.03.2025).

в углублении связи и интеграции между цифровым, физическим и человеческим мирами.

Сети 6G становятся транспортной системой, поверх которой «живут» приложения и сервисы на основе ИИ. Концепция 6G ориентирована на наличие внутри сети собственного распределенного искусственного интеллекта. Происходит переход от подключенных людей и подключенных вещей к подключенному интеллекту. Это позволит реализовать новые приложения, включая расширенное восприятие реальности (Internet of Senses, интернет чувств), а также ускорит разработку цифровых двойников физического мира [1].

Регулирующие органы во всем мире пытаются не только выработать, но и сбалансировать набор мер регулирования таким образом, чтобы сдерживать риски ИИ, но при этом не подавлять инновации и максимизировать пользу от применения ИИ. Хотя в мире резко растет количество законодательных норм и правил по регулированию ИИ, фактически имеется огромная степень неопределенности в отношении будущих моделей, подходов и направлений регулирования. Ключевой вопрос в текущей ситуации беспрецедентно быстрого развития ИИ — в какой момент и как это развитие взять «под крыло» регулятора, чтобы избежать выхода ИИ из-под контроля. При этом необходимо тщательно проработать и обосновать степень регуляторного вмешательства, которое, с одной стороны, сможет стимулировать развитие ИИ, чтобы обеспечить технологическую независимость страны, а с другой стороны — регулировать те риски, которые уже очевидны и вызывают общественный резонанс [1].

Но тема ИИ требует еще более глубокого изучения, может быть, даже философского осмысления. Сегменты, где происходит замена человека машинами (роботами) и где происходит взаимодействие без человека (машина — машина), находятся в границах «предметного» естественно-научного знания (знания в понятиях). Эти сегменты, тем не менее, существуют в неразрывной связи с миром человека и человеческих отношений. Исключительно же с человеком соотносится установление «живого знания» (первичное знание), улавливающего бытие в его целостности. Система «живого знания» и соответствующая ей система нормативно-правового регулирования позволяют рассчитывать на то, что системы искусственного интеллекта и роботы будут играть свою важную, но дополняющую роль. А человек будет оставаться во главе угла экономических отношений, при этом законные права и свободы человека вообще и предпринимателя и потребителя в частности будут системно защищены от манипулятивных воздействий [4].

Стоящие перед Россией задачи в сфере обеспечения технологического суверенитета, реализация национальных целей по достижению технологического лидерства, цифровой трансформации государственного и муници-

пального управления, экономики и социальной сферы¹⁵ требуют пристального внимания к формированию соответствующей законодательной среды, направленной на стимулирование инноваций, снижение барьеров, поддержку инвестиций в создание прорывных технологических решений в сфере информационных и коммуникационных технологий, включая искусственный интеллект. Развитие технологий ИИ необходимо использовать как ключевой фактор обеспечения технологического лидерства России и, самое главное, на основе сбалансированной модели регулирования стимулировать процессы достижения этого лидерства.

5. Совершенствование отраслевого и общеэкономического регулирования

Связь и телекоммуникационные системы играют центральную роль в достижении целей устойчивого развития. ООН в своем Vision 2030 SDG (Цели устойчивого развития) провозгласила доступ к Интернету одним из основных прав человека и заявила, что эти цели не могут быть достигнуты без свободного доступа к Интернету для всех на этой планете ради улучшения человечества.

Цифровизация стала одним из ключевых аспектов развития общества, необходимым, чтобы эффективно решать возникающие проблемы. Новые и появляющиеся цифровые технологии создают и предоставляют необходимые условия для развития человека и личности. Региональное и международное сотрудничество имеет ключевое значение для безопасного, стабильного и инновационного цифрового будущего и преодоления возникающих региональных и международных вызовов. В вопросе применения технологий электросвязи/ИКТ должны исповедоваться человекоориентированный и гуманистический подход, а также уважение свободы воли человека в принятии решений, право выбора и сохранение интеллектуальных способностей. Ответственное поведение государств при использовании ИКТ будет приобретать все большее значение в интересах международного мира и безопасности, при участии других заинтересованных сторон в этом процессе. Сотрудничество всех заинтересованных сторон является основой создания инклюзивного, безопасного и надежного цифрового пространства и должно быть гибким и адаптируемым к быстро меняющемуся цифровому ландшафту¹⁶.

¹⁵ Указ Президента РФ от 07.05.2024 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.».

¹⁶ Декларация Регионального содружества в области связи по вопросам подготовки к общему обзору хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества в 2025 г., утверждена на 63-м заседании Совета глав администраций связи — участников Содружества, 21 мая 2025 г., г. Ташкент, Республика Узбекистан.

Вопросы государственной политики и оценки ее эффективности в условиях цифровой трансформации в явном виде сформулированы в Указе Президента РФ от 07.05.2024 «О национальных целях развития РФ на период до 2030 г. и на перспективу до 2036 г.». Все нормы Указа, касающиеся целеполагания, являются взаимно обусловленными. Достижение целевых установок, касающихся: а) экономического развития, основанного на честной конкуренции, предпринимательстве и частной инициативе, б) обеспечения устойчивого экономического и социального развития РФ, в) открытости внешнему миру, г) высокой эффективности и технологичности, — способствуют и достижению целеполагания, касающегося: д) обеспечения безопасности государства и общественной безопасности, е) укрепления государственного, культурно-ценностного и экономического суверенитета, ж) увеличения численности населения страны и повышения уровня жизни граждан.

Одним из основных инструментов реализации государственной политики является нормотворчество. Здесь важно как создавать правовые рамки стремительно развивающемуся сектору экономики, так и избегать излишней зарегулированности, препятствующей экономическому росту и выходящему за рамки изначально заявленных целей создания справедливых правовых рамок.

Существует самый разнообразный зарубежный опыт законодательного регулирования, как в рамках консолидации и кодификации законодательства, так и специализации законодательства. За рубежом процессы консолидации и кодификации законодательства в сфере информационных отношений находятся на разных стадиях, при стремлении к систематизации законодательства. Предметом законодательной систематизации за рубежом являются:

- обработка цифровых данных и цифровых записей, в том числе их защита;
- обработка персональных данных, в том числе их защита;
- цифровая трансформация государственного управления;
- управление информационно-коммуникационными технологиями;
- управление телекоммуникационными сетями и связью;
- электронная (цифровая) подпись;
- обработка информационных ресурсов, в том числе сайтов и приложений;
- создание свободного потока обезличенных данных;
- правовое регулирование цифровых сервисов, технологических систем, цифровых экосистем;
- информационная безопасность;
- электронная коммерция;
- государственное управление в информационной сфере;
- искусственный интеллект.

В России продолжается работа по совершенствованию законодательства в направлении его систематизации с возможным акцентом на кодификацию. В краткосрочной перспективе обсуждаются изменения, направленные на обеспечение соответствия нормативно-правового регулирования темпам развития отрасли связи и устранение административных барьеров.

Как представляется, на данном этапе в законодательстве должны быть определены правовые рамки и условия перехода от старой к новой бизнес-модели сектора телекоммуникаций, формирующейся в условиях цифровой трансформации. Старую бизнес-модель, к примеру, ТМ-Forum относит к активно-центричной, а новую бизнес-модель телекома — к решение-центричной. Требуется уточнить понятийный аппарат и условия взаимодействия «провайдера коннективности», «провайдера сети», «провайдера физической инфраструктуры», «провайдеров облачных сервисов и вычислений», маркетплейсов дополняющих решений, «провайдеров платформ», платформ инноваций и решений, «провайдеров решений». А также сформулировать условия перехода от старой бизнес-модели к новой.

В среднесрочной и долгосрочной перспективе речь идет о систематизации отраслевого законодательства посредством приведения его в единую логически цельную и согласованную правовую систему. Оптимальным видом законодательного акта Стратегия называет Цифровой кодекс РФ, обеспечивающий комплексное регулирование развития и использования информационных технологий, сетей связи и инфраструктуры связи.

В Правительстве РФ и экспертами обсуждаются следующие задачи проекта Цифрового кодекса:

- определение единых принципов регулирования информационных отношений, включая систематизацию понятийного аппарата;
- установление правового статуса субъектов информационных отношений, в том числе закрепление полномочий органов государственной власти в области информационных отношений;
- обеспечение соблюдения прав и свобод личности, установление механизмов их защиты в информационном пространстве;
- определение правовых основ регулирования информационных отношений. Формы, виды и категории информации, а также:
 - правовой статус данных, регулирование отношений по обработке данных в отдельных видах правоотношений, специальные (отраслевые) принципы обработки цифровых данных, особенности обработки данных с использованием технологий больших данных и интернета вещей;
 - правовое регулирование основ обработки и защиты персональных данных, основ создания и функционирования цифрового профиля;

- установление правовых основ регулирования создания и применения информационно-коммуникационных (в том числе цифровых) технологий:
 - установление правовых основ создания, развития и эксплуатации информационных систем, в том числе государственных;
 - установление правовых основ регулирования использования новых цифровых технологий, в том числе определение правовых основ создания, развития и эксплуатации цифровых платформ, облачных сервисов и цифровых услуг, основ регулирования искусственного интеллекта;
- установление правовых основ регулирования отношений в области связи;
- установление регулирования основ защиты информации, правовое обеспечение информационной безопасности;
- установление правовых основ регулирования объектов критической информационной инфраструктуры и требования по обеспечению их информационной безопасности.

Для того, чтобы обеспечить динамичное развитие рынков и поддержание на них справедливых условий, происходит смещение правового регулирования от отраслевого в сторону общеэкономического и антимонопольного. В настоящее время обсуждается проект федерального закона «О платформенной экономике в Российской Федерации»¹⁷ и иные связанные с ним законопроекты¹⁸.

Такая деятельность нуждается в системном правовом регулировании, призванном упорядочить деятельность цифровых платформ, устранить пробелы и дисбаланс в законодательстве, обеспечить требования к безопасности товара, защитить права более экономически слабых участников рынка, правообладателей и потребителей. В соответствии с законопроектом под платформенной экономикой понимается совокупность имущественных отношений, складывающихся в результате взаимодействия неограниченного круга лиц посредством цифровых платформ для осуществления предпринимательской деятельности или в иных целях. При этом законопроектом вводятся термины «цифровая платформа» и «посредническая цифровая платформа». Но предлагаемое регулирование определяет правовые отношения, возникающие между операторами лишь посреднических цифровых платформ, их партнеров и пользователей. РСПП считает целесообразным для большей взаимосвязанности дополнительно соотнести между собой название законопроекта, предмет регулирования и применяемый в нем понятийный аппарат, конкретизировать сферу применения.

6. О мерах по развитию конкуренции на рынках телекоммуникаций и ИТ

В современных условиях, в условиях кардинальных изменений в цифровую эру необходимо совершенствовать старые и развивать новые инструменты проведения государственной антимонопольной политики. При этом речь должна идти не только об опосредованной защите интересов потребителей через защиту конкуренции, но также и о недопущении прямого ущемления интересов потребителей. Антимонопольная политика наряду с политикой в сфере защиты прав потребителей должна быть взаимно обусловлена и промышленной, и секторальной (отраслевой) политикой. Также антимонопольная политика должна быть одним из инструментов обеспечения экономической безопасности государства. Политика в области прав интеллектуальной собственности должна не противопоставляться, а взаимно дополняться антимонопольной политикой. Глобализация выдвигает новые требования к проведению скоординированной антимонопольной политики в рамках двустороннего и многостороннего международного сотрудничества [2].

Конституция РФ содержит нормы, прямо предусматривающие поддержку и защиту конкуренции (ст. 2, 8, 34, 55, 71, 75-1). Конституционная обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина исполняется в сочетании верховенства права и правила разумности. Верховенство права должно воплощаться в нормах законодательства, отражающих сложные рациональные интерпретации экономических отношений. Правило разумности отражает еще более сложное рациональное и иррациональное понимание живой экономической жизни и явно или неявно определенные ценностные установки. Указами Президента РФ установлены базовые ценностные ориентиры, цели и задачи государственной политики.

Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 установлены основные направления государственной политики, Национальный план как перечень первоочередных мероприятий по защите и развитию конкуренции, определены направления действий системы органов власти, всех ее ветвей и уровней. Указ постулирует, что активное содействие развитию конкуренции в РФ является приоритетным направлением деятельности органов власти всех ветвей и уровней. Принятая во исполнение Указа Президента от 21.12.2017 № 618 Дорожная карта по развитию конкуренции на 2018—2020 гг.¹⁹ предполагала ряд мер, направленных на развитие конкуренции на рынках телекоммуникаций и информационных технологий.

Дела ФАС России по «отмене роуминга» в отношении «большой четверки» российских операторов связи обе-

¹⁷ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=152517> (Дата обращения: 27.03.2025).

¹⁸ <https://regulation.gov.ru/projects#npa=152633>; <https://regulation.gov.ru/projects#npa=152635> (Дата обращения: 27.03.2025).

¹⁹ Распоряжение Правительства РФ от 16.08.2018 № 1697-р.

спечили исполнение Национального плана по развитию конкуренции. При этом они были признаны лучшими на конкурсе, проводимом Международной конкурентной сетью и журналом *Global Competition Review*. Особенность дел состояла в признании факта, что в условиях единого рынка услуг связи стоимость услуг связи в роуминге по технологическим и экономическим основаниям не может сколь-нибудь существенно отличаться от стоимости услуг связи внутри регионов деятельности каждого из этих операторов — по принципу «в роуминге как дома». В результате по итогам рассмотрения дел произошло не только снижение тарифов на услуги связи в роуминге от 2,5 до 10 раз, но также имел место и соразмерный рост трафика. От применения рыночного уровня тарифов выиграли и операторы связи, и потребители услуг связи — ситуация, которую в учебниках называют *Win-Win*. Что интересно, снижения тарифов на услуги связи в роуминге власти ЕС смогли достичь лишь путем прямого тарифного регулирования. Но искусственное выравнивание тарифов в ЕС не способствовало росту эффективности деятельности операторов связи и не привело к повышению лояльности со стороны абонентов.

Одной из эффективных мер Дорожной карты 2018—2020 в части обеспечения справедливых условий конкуренции российским разработчикам программного обеспечения (ПО) с зарубежными на единых цифровых рынках стало принятие законодательства о предустановке отечественного ПО. Во исполнение закона от 21.11.2019 № 425-ФЗ «О внесении изменения в ст. 4 Закона Российской Федерации “О защите прав потребителей”» Правительством РФ²⁰ были утверждены перечень отдельных видов технически сложных товаров с предварительно установленными российскими программами для электронных вычислительных машин (ЭВМ), порядок составления и ведения перечня российских программ для ЭВМ, которые должны быть предварительно установлены на отдельные виды технически сложных товаров, и порядок их предварительной установки. Потребителям обеспечена возможность использования предварительно установленных российских программ для ЭВМ при покупке отдельных видов технически сложных товаров.

Важным стало предусмотренное Дорожной картой 2018—2020 внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих недискриминационный доступ операторов связи и иных лиц, размещающих сети связи и (или) инфраструктуру для размещения сетей связи операторов связи к объектам общедомовой собственности многоквартирных жилых домов в целях размещения сетей связи для обеспечения оказания услуг связи жильцам. Федеральный закон от 06.04.2024 «О внесении изменений в ст. 6 Федераль-

ного закона “О связи” и Жилищный кодекс Российской Федерации» (далее — 67-ФЗ) позволяет улучшить положение граждан, обеспечив им доступ к высококачественным услугам связи, а также создать при этом благоприятные условия для ведения бизнеса. Правительством РФ приняты Правила взаимодействия оператора связи и лица, осуществляющего управление многоквартирным домом (управляющие компании и товарищества собственников жилья, УК/ТСЖ), при монтаже, эксплуатации и демонтаже сетей связи на объектах общего имущества в многоквартирном доме²¹. Эти меры направлены на достижение национальных целей, установленных Указом Президента от 07.05.2024 в части обеспечения доступа населения к высококачественным услугам связи, в том числе увеличения домохозяйств с доступом в Интернет до 97% к 2030 и 99% к 2036 г.

Но пока лишь 30—40% всех условий взаимодействия между управляющими компаниями и операторами связи приведены в соответствие с принятыми Правилами № 1055. По данным Минцифры, за период с сентября 2024 по январь 2025 г. поступило 334 обращения (жалобы) от операторов связи и абонентов по конкретным проблемным ситуациям препятствования доступа в МКД. В силу п. 47 Правил № 1055 обжалование подобных действий (бездействия) осуществляется в порядке, установленном антимонопольным законодательством. У ФАС России имеются соответствующие полномочия, но отсутствуют нормы права, наделяющие ФАС России соответствующей компетенцией, которой ведомство предлагается наделить в рамках дополнений в ст. 9.21 КоАП.

Для обеспечения недискриминационного доступа операторов связи к инфраструктуре для размещения сетей связи приняты Правила недискриминационного доступа к инфраструктуре для размещения сетей электро-связи, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22.11.2022 № 2106, а также Методические рекомендации по установлению цен (тарифов) на предоставление доступа к инфраструктуре для размещения сетей связи, утвержденные приказом Федеральной антимонопольной службы от 18.05.2023 № 289/23. С принятием этих актов ситуация с доступом к инфраструктуре постепенно нормализуется, но пока имеет место значительное количество разбирательств в ФАС России и в судах.

Дорожной картой на 2018—2020 гг. предусмотрено внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, предусматривающих закрепление унифицированного порядка доступа хозяйствующих субъектов к объектам государственной и муниципальной собственности для целей размещения сетей связи. Но эта мера пока не нашла нормативно-правового

²⁰ Постановление Правительства РФ от 18.11.2020 № 1867.

²¹ Постановление Правительства РФ от 06.08.2024 № 1055.

закрепления, продолжают обсуждение данного вопроса заинтересованными органами власти и организациями.

Дорожная карта по развитию конкуренции на 2021–2025 гг.²² включает меры по обеспечению равных условий деятельности на конкурентных рынках для компаний с государственным участием и организаций частной формы собственности, унификации и систематизации государственных и муниципальных преференций хозяйствующим субъектам, замене мер государственного регулирования экономических отношений на меры экономического стимулирования.

В стадии обсуждения вопрос принятия Дорожной карты по развитию конкуренции на следующий долгосрочный период. Как представляется, этот документ должен содержать предложения по выработке новых концептуальных подходов, обусловленных изменениями моделей бизнеса в сфере телекоммуникаций и ИТ, изменениями в потребительском сегменте в связи с кардинальными процессами цифровой трансформации, изменениями в парадигме и подходах антимонопольного контроля, отраслевого и общеэкономического регулирования. Также должны быть сформулированы меры, улучшающие правоприменение, в том числе за счет принятия поправок в действующие акты, а также дополнений в Дорожные карты на уровне субъектов РФ с целью общей организации совместной работы бизнеса и власти, направленные на развитие конкуренции.

7. О мерах по защите конкуренции на рынках телекоммуникаций и ИТ

Большинство из цифровых гигантов выросли в мировых лидеров в результате сделок слияний и приобретений. Антимонопольные органы зарубежных стран не смогли оценить изменение уровня экономической концентрации в результате приобретения перспективных стартапов. Размеры активов и обороты стартапов не превышали установленных пороговых значений — исходной точки для анализа. Антимонопольные органы не смогли адекватно судить о будущих продуктовых и географических границах новых ИТ-продуктов и положении на них в будущем основных игроков. Впрочем, не так много экспертов понимали перспективные горизонты будущей цифровой индустрии [3].

ФАС России является одним из немногих антимонопольных органов в мире, который применяет антимонопольное законодательство в отношении цифровых гигантов. В рамках дел в отношении таких компаний, как Эпл, Гугл, Майкрософт и других, были пресечены нарушения антимонопольного законодательства, восста-

новлены условия справедливой конкуренции, взысканы штрафы за нарушения антимонопольного законодательства. Решения по рассмотрению крупных сделок слияний и приобретений, например Monsanto/Bayer, Яндекс.Такси/Uber, которая также относится к лучшим примерам правоприменения. Необходимо продолжить подобную практику, особенно в условиях одностороннего санкционного давления, ведущего к ограничению конкуренции на глобальных и национальных рынках.

В числе основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции Указ № 618 устанавливает совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации в целях эффективного пресечения нарушений антимонопольного законодательства, носящих трансграничный характер, и повышения конкурентоспособности российских компаний на мировых рынках.

Потребовалось дальнейшее совершенствование антимонопольного законодательства с учетом динамичного и масштабного развития цифровых рынков. Ранее при проведении исследований в рамках оценки и анализа рынка и в рамках дел о нарушениях антимонопольного законодательства, и в рамках контроля сделок слияний и приобретений применен обычный подход к анализу товарных рынков, но с пониманием некоторых особенностей, касающихся емкости цифрового рынка, особенностей монетизации; роли цифровых посредников (агрегаторов), интеграции рынков в глобальные цепочки; многосторонности рынков и связанности товаров; сетевых эффектов; инноваций и эффектов для конкуренции [3].

В результате принятия пятого «цифрового» антимонопольного пакета²³ была повышена объективность принимаемых решений при контроле экономической концентрации: предусмотрен институт заключения об обстоятельствах ходатайства, если антимонопольный орган придет к предварительному выводу, что сделка приведет (может привести) к ограничению конкуренции; введено очное рассмотрение ходатайств о совершении сделок с участием заинтересованных сторон; для заявителей по сделкам устанавливается право заявлять о добровольных обязательствах для обеспечения конкуренции на рынке. Был введен новый критерий, по которому сделки должны совершаться с согласия ФАС, — это превышение цены сделки 7 млрд руб. Использование только традиционных критериев, основанных на сумме выручки участников сделок или величине их активов, может не отражать подлинной ценности компании и возможного влияния на рынок совершаемых сделок слияний и/или приобретений с ее участием. Появилась возможность привлечения экспертов при рассмотрении сделок эко-

²² Распоряжение Правительства РФ от 02.09.2021 № 2424-р.

²³ Федеральный закон от 10.07.2023 № 301-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”».

номической концентрации, а также в рамках контроля исполнения предписаний, что важно для высокотехнологичных рынков. При этом предписания могут касаться передачи технологий, интеллектуальной собственности, которые требуют экспертных знаний, и в ряде случаев исключительно на экспертном уровне возможно оценить, исполнено предписание или нет.

В целях пресечения нарушений со стороны цифровых платформ была установлена совокупность условий, при наличии которых владелец цифровой платформы может оказывать решающее влияние на условия обращения товара, злоупотреблять своим положением. Было введено понятие «сетевой эффект», который может приводить к барьерам входа на рынок новых цифровых платформ и новых участников рынка. Проблема в том, что конкретно эти новации являются узкотехнологическими, они не отражают специфики и широты общей проблематики цифровых рынков.

Необходимы дальнейшие изменения в закон «О защите конкуренции». Обсуждается вопрос об исключении иммунитетов на запреты, установленные применительно к злоупотреблениям и антиконкурентным соглашениям и согласованным действиям на рынке, а также при контроле сделок слияний и приобретений. Предлагается рассмотреть вопрос о внесении изменений и дополнений в закон с целью отражения особенностей цифровых товарных рынков в понятии «доминирующее положение». Требуется обеспечить общность подходов при анализе рынков, включая определение доминирующего положения на рынке и его использование, и при контроле монополистических действий, и при контроле экономической концентрации.

Кардинальные изменения на цифровых рынках поставили вопрос и о доработке документов по методологии анализа товарных рынков. Так, применяемый в рамках процедур анализа рынка тест «гипотетического монополиста» далеко не всегда применим к цифровым рынкам ввиду более сложных схем монетизации доходов: услуги могут оказываться клиентам и бесплатно, но зарабатывать компании при этом, например, на рекламе. Кроме того, этот тест, а также ряд других процедур анализа рынка отражают теоретические условия изменения ситуации на рынках. Фактические же изменения на рынках в условиях пандемии, санкций, институциональных изменений влияют (могут влиять) на продуктовые и географические границы в гораздо более широких параметрах, а фактические параметры изменений условий обращения товаров на рынках значительно превосходят теоретические гипотезы.

Недостаточно оценивать положение на рынке исходя только из анализа ситуации по отдельным элементам производственных цепочек национального рынка. При анализе рынка речь должна идти о совокупности глобальных цепочек поставок. Должно анализироваться фактическое и потенциальное участие отечественных и зарубеж-

ных компаний и на национальных, и на мировом рынках. Стираются границы между международными и национальными рынками, оптовыми и розничными рынками, онлайн- и офлайн-торговлей. В индустриальном мире в силу высоких транзакционных издержек всеединство материального мира лишь угадывалось. Современный уровень обмена информацией и цифровая трансформация в условиях минимальных транзакционных издержек делают глобальность и взаимоувязанность рынков понятными каждому. Понятными, но пока еще не закрепленными в методологии анализа товарного рынка.

Предлагается ввести в методические документы ФАС России²⁴ новый раздел «Обзор рынка» с оценками границ единых рынков (тест на всеединство), который должен предшествовать применению последующих процедур анализа рынка. В рамках данного раздела предлагается проводить оценку всех возможных условий взаимозаменяемости и взаимодополняемости товаров и условий их оборота в широких временных (на десятки и более лет в ретроспективе и перспективе) и географических (вплоть до глобальных) границах с оценкой и прогнозом изменений на рынках. А также дополнить Раздел X Приказа № 220 «Особенности проведения анализа конкуренции на товарных рынках» особенностями современных сложно устроенных и динамично меняющихся рынков. К таковым могут быть отнесены особенности рынков, отражающих процессы цифровизации, применения платформенных ИТ-решений и цифровых алгоритмов ценообразования и выбора; аспекты применения организованной (биржевой) торговли; использование (пулов) прав интеллектуальной собственности; специфику финансовых рынков и рынков финтех; поведение потребителей в условиях цифровизации; структурные реформы, меры планирования и стратегического развития и др.

Закключение

Произошли изменения на рынках связи и ИТ, включая технологические сдвиги, изменения в деятельности основных игроков и структурные преобразования на рынке, изменения условий конкуренции услуг, инфраструктур, экосистем. Телекомы создают все условия для цифровой трансформации экономики. Вклад цифрового сектора в мировой и страновой ВВП постоянно растет, но при этом при росте вклада ИТ вклад собственно телекома в ВВП снижается. Телекомы не получают достаточных ресурсов для будущего развития цифровых рынков из-за сдерживания развития бизнеса и структурных

²⁴ Приказ ФАС России от 28.04.2010 № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке» (в ред. Приказов ФАС РФ от 03.02.2012 № 65, от 12.03.2013 № 143/13, от 30.01.2015 № 33/15, от 23.11.2015 № 1132/15, от 20.07.2016 № 1000/16, от 12.03.2020 № 261/20).

изменений на рынках, а также недостатков регулирования. На смену ценовой конкуренции на монопродуктовых рынках со слабо выраженной динамикой пришла продуктовая конкуренция на быстро меняющихся многосторонних высокотехнологичных рынках. Это требует смены акцентов государственного регулирования и целевых его установок от статической к динамической эффективности.

В условиях формирования и стремительного развития единого цифрового рынка требуется изменение подходов отраслевого регулирования. Сформировался запрос на систематизацию законодательства, включая движение в направлении кодификации, связанного с созданием благоприятных условий для развития новых технологий и рынков, защитой прав потребителей, обеспечением безопасности, и других аспектов, важных для цифровых рынков. Для того чтобы обеспечить динамичное развитие рынков и поддержание на них справедливых условий, требуется смещение правового регулирования от отраслевого в сторону общеэкономического и антимонопольного.

Должно меняться и антимонопольное законодательство. Традиционные процедуры анализа рынков должны дополняться тестом «на всеединство», позволяющим адекватно оценивать географические и продуктовые границы рынков в условиях цифровой экономики. Требуется адекватный учет институциональных особенностей, отражающий кардинальные изменения не только на стороне предложения, но и на стороне спроса на современных цифровых рынках. Также должны меняться процедуры и правила контроля защиты конкуренции в сочетании с мерами по развитию конкуренции. ■

Список источников [References]

1. Рего А.В., Соломатин Е.Б. От телефонии до искусственного интеллекта. Модели регулирования рынка ИКТ: Монография. М.: Горячая линия – Телеком, 2025. 639 с. [Rego A.V., Solomatin E.B. From telephony to artificial intelligence. ICT Market Regulation Models: Monograph. M.: Hotline - Telecom, 2025. 639 p. (In Russ.)]
2. Голомолзин А.Н. Государственная антимонопольная политика в цифровую эру // Конкуренция и антимонопольное регулирование в Евразийском экономическом союзе. 2023. № 1. С. 5-18 [Golomolzin A.N. State antimonopoly policy in the digital era // Competition and antimonopoly regulation in the Eurasian Economic Union. 2023;(1):5-18. (In Russ.)]
3. Голомолзин А.Н. О конкуренции и регулировании: теория, история, практика, перспективы. М.: РГ-Пресс, 2021. 291 с. [Golomolzin A.N. On competition and regulation: theory, history, practice, prospects. M.: RG-Press, 2021. 291 p. (In Russ.)]
4. Голомолзин А.Н. Мы на старте нового роста. Послесловие к монографии «От телефонии до искусственного интеллекта. Модели регулирования рынка ИКТ». А.В. Рего, Е.Б. Соломатин. М.: Горячая линия – Телеком, 2025. 639 с. [Golomolzin A.N. We are at the start of a new growth. Afterword to the Monograph "From telephony to artificial intelligence. ICT Market Regulation Models". A.V. Rego, E.B. Solomatin. M.: Hotline - Telecom, 2025. 639 p. (In Russ.)]

Сведения об авторе

Голомолзин Анатолий Николаевич: кандидат технических наук, советник Президента АО «ЭР-Телеком Холдинг» по взаимодействию с органами государственной власти, действительный государственный советник 2-го класса. Ранее был заместителем Министра по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства Российской Федерации, заместителем Руководителя Федеральной антимонопольной службы, первым заместителем Председателя Межгосударственного авиационного комитета, возглавлял Штаб по проведению совместных антимонопольных расследований в СНГ (при Межгосударственном совете по антимонопольной политике)
anatolii.golomolzin@dom.ru

Статья поступила в редакцию: 04.04.2025
Одобрена после рецензирования: 13.06.2025
Принята к публикации: 16.06.2025
Дата публикации: 30.06.2025

The article was submitted: 04.04.2025
Approved after reviewing: 13.06.2025
Accepted for publication: 16.06.2025
Date of publication: 30.06.2025