

Экономика связи

ДЕРЕГУЛИРОВАНИЕ ЕВРОПЕЙСКИХ ТЕЛЕКОММУНИКАЦИЙ: РОЛЬ ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Дмитрий ТРУБНИКОВ

Дмитрий Алексеевич Трубников —
PhD, кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики
и менеджмента, Балтийский
федеральный университет им. И. Канта
(РФ, 236016, Калининград, ул. А. Невского, 14);
ассоциированный исследователь Тилбургского
института права, технологии и общества,
Тилбургский университет
(P.O. Box 90153, 5000 LE Tilburg, The Netherlands).
E-mail: da.trubnikov@gmail.com

Аннотация

Крупномасштабное реформирование различных отраслей экономики, происходившее в развитых странах в конце прошлого века, часто называют периодом либерализации и дерегулирования. Однако есть все основания утверждать, что такая терминология не отражает суть происходивших изменений. Более того, сформировавшаяся система в современной литературе нередко описывается в терминах управляемой конкуренции или регуляторного капитализма, и в этой системе значительная роль отведена государственным интервенциям в рыночные процессы, которые мало совместимы с провозглашенными в ходе реформ ценностями неолиберализма. Анализ происходивших процессов с точки зрения теорий дерегулирования, рассматривающих государственное вмешательство в экономику сквозь призму частных интересов, приводит к следующему выводу: главной задачей новой регуляторной среды, особенно в Западной Европе, часто было не развитие рыночных институтов, как это провозглашалось в официальных документах, а, напротив, подавление рыночных механизмов и сдерживание созидательного разрушения. При этом стоит учитывать, что научная дискуссия предлагала и альтернативу выбранным методам, которая базировалась на взглядах австрийской экономической школы, чье понимание конкуренции заметно отличается от неоклассического подхода, но эта альтернатива была проигнорирована реформаторами. Объектом анализа в настоящем исследовании является европейская телекоммуникационная отрасль, история реформирования которой позволяет детально проследить, как под прикрытием идей либерализации рынка на практике формировался новый регуляторный режим, ставящий своей реальной целью ограничить эффективность конкуренции и перенаправить значительную часть выгод от нового экономического порядка в руки наиболее влиятельных групп в отрасли. В ходе анализа используются подходы, характерные для австрийской экономической школы, а также виргинской школы политической экономии, сформулировавшей основные постулаты теории общественного выбора.

Ключевые слова: телекоммуникации, дерегулирование, теория общественного выбора, австрийская школа, конкурентный порядок, управляемая конкуренция.

JEL: L96, B53, L51.

Введение

Состояние современной экономики развитых стран не вызывает оптимизма у многих представителей научного сообщества. Экономическим сложностям сопутствуют и другие проблемы: растет социальная напряженность, расширяется разрыв между богатыми и бедными, снижаются доходы значительной части населения [Piketty, 2014; Rethinking Capitalism..., 2016; Stiglitz, 2015]. Стало модным делать заявления, что уровень неравенства в ряде развитых стран возвращается к показателям конца XIX века [Piketty, 2014; Rethinking Capitalism..., 2016] и что вполне возможно, в ближайшие годы мы столкнемся с еще более серьезными трудностями, чем в 2008–2009 годах¹. Ряд авторов беспокоится, что растущая концентрация ключевых секторов новой экономики может угрожать таким завоеваниям современной цивилизации, как демократия и верховенство права² [Murphy, 2015].

На этом фоне многие исследователи поднимают вопрос о взаимосвязи существующих проблем с периодом «дерегулирования» и «либерализации», активная фаза которого в развитых странах пришлась на 1980–1990-е годы [Crouch, 2015; Demirovic, 2009; Stiglitz, 2019]. Пока сторонники свободного рыночного хозяйства утверждают, что именно проведение либеральных реформ явилось главной движущей силой, обеспечивавшей экономическое развитие, или вовсе предпочитают не замечать проблем, проявляющихся особенно остро в последнее время [МакКлоски, 2016; Boettke, 2017]³, его противники настаивают, что именно «неолиберальная» политика позволила наиболее влиятельным слоям общества укрепить свое положение и использовать рынок для достижения исключительно собственных целей [Demirovic, 2009; Duménil, Lévy, 2011]. Отдельные авторы заявляют об «интеллектуальном коллапсе» неолиберальных взглядов⁴, проповедуемых, например, чикагской школой, и даже некоторые ее именитые представители заметно отходят от своих более ранних позиций [Posner, 2009]. Однако существует точка зрения, сторонники которой, соглаша-

¹ Roubini N., Rosa B. The Makings of a 2020 Recession and Financial Crisis // Project Syndicate. 2018. September 13.

² Reich R. How to Shrink Inequality // The Nation. 2014. May 6.

³ Так, по мнению Дейдры МакКлоски, «всплеск неравенства в последнее время» был «небольшим», в то время как «проверенные рынком улучшения» происходят «в невиданных масштабах» [МакКлоски, 2016. С. 165]. Примерно ту же позицию занимает и Питер Бёттке, противопоставляя критике современного порядка другой взгляд на эмпирические факты: «Выигрыши, получаемые по всему миру вследствие либерализации экономик <...> ставятся под вопрос. Глобализация, вместо того чтобы быть признанной в качестве главной силы того чуда, которое поднимает вверх отчаянно бедных из их несчастного существования на менее чем \$ 2 в день, обвиняется в принесении нового золотого века неравенства и отсутствия безопасности» [Boettke, 2017. P. 2].

⁴ Krugman P. How Did Economists Get It So Wrong? // New York Times. 2009. September 2.

ясь с утверждением об ошибках в ходе реализации реформ, тем не менее настаивают и на ошибочности позиции критиков.

На самом деле было бы странно отрицать, что реформы оказали значительный положительный эффект на функционирование экономики. Но так же невозможно не замечать тенденций роста экономической концентрации и формирования гигантских частных монополий. Этот аспект делает заявления об использовании рынка правящими классами в своих целях весьма резонными [Demirovic, 2009; Duménil, Lévy, 2011; Stiglitz, 2015].

Однако даже если обозначенные выше проблемы реальны и связаны с либеральными реформами, это совершенно не означает, что они вызваны несовершенством рыночных механизмов. Представленный в статье анализ позволяет утверждать, что их основная причина другая: в ходе реформ был создан новый регуляторный режим, не содействующий рыночным институтам, как это провозглашалось в официальных документах, а, напротив, подавляющий их. Следствием и предполагаемой целью этих мер стало присвоение большей части выгод от формирующейся «новой экономики» наиболее влиятельными группами.

Вместо заявленной цели поддержания конкуренции реальные усилия реформаторов часто были направлены на сдерживание процесса созидательного разрушения и создание системы «управляемой конкуренции». С одной стороны, реформы несколько оживили отрасли, ранее полностью находившиеся под государственным контролем, за счет передачи активов в частную собственность и появления отдельных рыночных элементов, что в итоге и принесло определенные плоды для всех членов общества. С другой стороны, реформаторы сделали всё возможное, чтобы не допустить создания реального «конкурентного порядка», который и заставляет рыночные механизмы работать для всех⁵. Сформированные же гигантские частные монополии оказались более эффективными, чем их государственные предшественницы, что согласуется с утверждением Мильтона Фридмана о том, что «частная монополия» является наименьшим злом по сравнению с государственной монополией [Friedman, 2002. Р. 28], но сохраненная высококонцентрированная структура и активное государственное вмешательство в итоге не дали того эффекта, который общество могло бы ожидать от полноценно работающих рыночных механизмов.

⁵ Современные представители австрийской школы подчеркивают, что рыночные механизмы способны создавать «гармонию различных интересов», улучшая общее благополучие («невидимая рука рыночного процесса»), в то время как государственное регулирование разрушает эту гармонию, создавая более выгодные условия для привилегированных групп («видимая рука политических привилегий») [Boettke, 2017].

В качестве объекта анализа для настоящего исследования была выбрана телекоммуникационная индустрия, которая всегда выступала в качестве своеобразной лаборатории для регуляторных экспериментов [Levi-Faur, 1998]. Исследование сфокусировано на применяемых методах реформирования телекоммуникационного сектора в странах ЕС в 1990-е и начале 2000-х годов, отличительной особенностью которых стала чрезмерная медлительность, жесткий контроль происходящих процессов со стороны государства и экспансия телекоммуникационных бизнес-империй наиболее экономически развитых стран. Такие методы реформирования отрасли привели к невозможности развития телекоммуникационных сетей без внушительной государственной поддержки, технологической отсталости европейских лидеров по сравнению с телекоммуникационными сетями в России и некоторых других странах бывшего социалистического блока, а также к сохранению относительно высоких цен на услуги связи.

В процессе анализа используются подходы, свойственные австрийской экономической школе, а также виргинской школе политической экономии, сформировавшей основные постулаты теории общественного выбора, в соответствии с которыми государственное вмешательство в экономические процессы определяется исключительно частными интересами.

1. дерегулирование с позиции частных интересов

Исследователи, которые рассматривают регулирование как итог действия частных интересов, например адепты теории общественного выбора, сформировали обширную литературу, посвященную вопросам дерегулирования. С одной стороны, теория общественного выбора считает регулирование следствием того, что в работу государственных механизмов включены частные интересы влиятельных групп. Поэтому даже сама теоретическая возможность дерегулирования вызывает определенные сомнения, ведь именно регулирование обеспечивает преимущества и сохраняет потоки ренты для ее искателей [McChesney, 1999]. С другой стороны, изменение роли государства в экономике в конце XX века, базирующееся на неолиберальных взглядах, позволило делать заявления о том, что происходящие процессы вообще отвергают теории, которые смотрят на регулирование с позиций частных интересов [Den Hertog, 2010]. Однако, похоже, это противоречие устраняется простым анализом самой природы происходящих процессов: фактически проведенные реформы не тождественны теоретическому дерегулированию, при котором государственное вмешательство прекращается.

Многие известные исследователи этого феномена утверждали, что сами термины «дерегулирование» и «либерализация», активно используемые для описания изменений 1980–1990-х годов, совершенно не отражают суть происходивших реформ [Joskow, Noll, 1994; Levi-Faur, 2009; McChesney, 1999]. Пол Джоскоу и Роджер Нолл еще в 1994 году, например, отмечали, что начиная с 1970-х годов наблюдался резкий рост регулирования различных отраслей экономики [Joskow, Noll, 1994]. Подобные тенденции позволили ввести в научный оборот такие термины, как «регуляторный капитализм» (regulatory capitalism), «регуляторное государство» (regulatory state), «регуляторное общество» (regulatory society) и т. п., и утверждать, что происходящие изменения имеют «значительные регуляторные компоненты», которые не совместимы с провозглашенными ценностями неолиберализма [Levi-Faur, 2005. P. 12].

В самих дерегулируемых отраслях один регуляторный режим просто заменялся другим, но от присутствия государства эти сектора экономики не освобождались [Калмычкова, Розанова, 2004; Hancher, Larouche, 2011; McChesney, 1999]. Именно эта особенность реформ позволяет утверждать, что эпоха дерегулирования отнюдь не уменьшила актуальность подходов, используемых теориями регулирования, основанными на частных интересах. Напротив, можно сказать, что только подобные теории и способны объяснить выбранные методы реформирования⁶.

Хорошим примером, который наглядно иллюстрирует происходившие процессы и применимость к ним основных постулатов теории общественного выбора, является телекоммуникационная отрасль, где глобальные изменения начались с момента выделения в 1982 году из американского гиганта AT&T семи независимых компаний вследствие длительного антимонопольного разбирательства. Изменения в телекоммуникационной отрасли Северо-Американского континента выступили своеобразным толчком для начала реформ в европейских странах, причем не только в телекоммуникационной сфере. При этом заявления отдельных исследователей, что этот глобальный процесс «либерализации» действительно имел вполне идентифицируемых частных бенефициаров, выглядят весьма правдоподобно [Clifton et al., 2010; Mueller, 2010; Schneider, 2001; Trubnikov, 2017b].

⁶ По мнению Бронвен Морган и Карен Йонг, изложенному в их известной работе «Введение в право и регулирование», все теории регулирования можно разделить на три группы: теории регулирования, основанные на общественных интересах (public interest theories of regulation), теории регулирования, основанные на частных интересах (private interest theories of regulation), и институционалистские теории регулирования (institutionalist theories of regulation) [Morgan, Yeung, 2007]. В настоящей статье основное внимание уделено взглядам на регулирование именно с позиций частных интересов.

Оставшаяся без значительной части своих активов AT&T была крайне заинтересована в выходе на новые рынки [Mueller, 2010; Schneider, 2001]. Крупные европейские производители телекоммуникационного оборудования того времени, такие как *Alcatel*, *Olivetti*, *Philips*, *Siemens*, тоже выигрывали от разрушения национальных телекоммуникационных монополий в Европе [Schneider, 2001], и это во многом объясняет, почему первой для конкуренции была открыта именно сфера телекоммуникационного оборудования [Trubnikov, 2017b]. Кроме того, для телекоммуникационных гигантов наиболее экономически развитых стран было крайне заманчиво получить в свои владения активы экономически менее сильных соседей, и сегодняшняя расстановка сил на рынках Восточной Европы свидетельствует в пользу подобных утверждений [Clifton et al., 2010]. История европейских телекоммуникаций подтверждает тезис, что дерегулирование на самом деле никогда таковым не было. Это наглядно показывают и выбранные методы «либерализации» отрасли, и последующий регуляторный режим, который можно охарактеризовать как «управляемую конкуренцию» [Hancher, Larouche, 2011].

До конца 1980-х телекоммуникационная индустрия в европейских странах представляла собой государственные монополии, которые, как правило, интегрировали в себе все сферы деятельности, относящиеся к этой области, — от производства телефонных аппаратов и телефонных станций до оказания услуг связи населению. В 1987 году, через пять лет после реформирования отрасли в США, Комиссия европейских сообществ представила «Зеленую книгу», анонсирующую планы по созданию «общего рынка телекоммуникационных услуг и оборудования». Предложенная реформа изначально не предусматривала одномоментного или даже относительно быстрого создания конкурентной среды в сфере услуг связи.

Первым шагом стало открытие европейских рынков для производителей оборудования в 1988 году. Это согласуется с утверждениями, что производственное подразделение AT&T и названные крупнейшие европейские игроки, настойчиво искали пути для увеличения рынков сбыта. Через два года, в 1990-м, было решено открыть рынки для «неголосовых услуг и голосовых услуг для закрытых групп», которые не рассматривались на тот момент в качестве приоритетных наиболее сильными европейскими игроками, но в то же время давали возможность попытаться счастья в поиске выхода на рынки других европейских стран. В 1995 году была разрешена конкуренция при оказании услуг кабельного телевидения. В 1996-м — в сфере мобильной связи. И только в 1998 году, через десять лет после начала реформ, появилась возможность конку-

рировать на рынке телефонных сервисов, который на тот момент был ключевым для функционирования отрасли.

Более того, регуляторная модель, заданная «Зеленой книгой» 1987 года, подчеркивала различие между услугами и инфраструктурой, оставляя последнюю в условиях монополии. Только в 1996 году реформа позволила развитие независимой инфраструктуры, но лишь для сервисов, которые уже были либерализованы. Окончательная либерализация рынка инфраструктуры произошла одновременно с открытием рынка телефонных услуг в 1998 году⁷.

Безусловно, для *Deutsche Telekom* или *France Télécom* открытие собственных рынков могло означать также нежелательное вторжение сильных игроков в их внутреннюю среду, но перспективы расширить свои империи на восток Европы были весьма заманчивыми. Медлительность переходного периода обеспечивала этим компаниям не только возможность подготовить свой бизнес к потенциальным угрозам выхода внешних конкурентов, но и, что более важно, защищала их от внутренних угроз, которые могли быть вызваны технологическими изменениями. Радикальное изменение применяемых технологий, сопровождаемое кардинальным перестроением систем связи и расширением возможностей для предоставления услуг посредством как проводных, так и беспроводных решений, формировало благотворную среду для появления подрывных инноваций и глобального процесса созидательного разрушения в отрасли [Trubnikov, 2017a]⁸. Единственная возможность предотвратить негативные последствия для рыночных лидеров заключалась в создании условий, которые позволили бы им взять под полный контроль происходящий процесс технологических изменений [Trubnikov, 2017b].

В большей степени эта задача была достигнута путем отмеченного запрета на развитие альтернативной телекоммуникационной инфраструктуры. Новые игроки не имели возможности развивать собственные сети, а были поставлены в полную зависимость от бывших монополистов. Более того, гиганты подкрепили свои позиции, получив лицензии на оказание услуг мобильной связи, и это также прямо играло против идеи развития конкурентного рынка, хотя она и провозглашалась как одна из главных

⁷ Для детального анализа регуляторной модели «Зеленой книги» 1987 года см., например, [Larouche, 2000].

⁸ Виталий Тамбовцев, например, отмечает, что изобретение мобильной связи явилось «хрестоматийным примером <...> преодоления “естественной” монополии проводной телефонии» [Тамбовцев, 2017. С. 20]. Однако становление мобильной индустрии в странах Западной Европы в основном начиналось с распределения радиочастотного ресурса и выдачи лицензий на мобильную связь тем самым «естественным» монополиям, а не с открытия этого нового рынка для новых игроков.

целей реформы. Подобные подходы не только защищали устоявшихся лидеров, но и позволяли им экономить на модернизации собственных устаревших сетей, направляя инвестиции на покупку зарубежных активов. Результатом этой политики является катастрофическое отставание наиболее развитых европейских экономик (немецкой, французской, британской) от некоторых постсоветских (например, российской и литовской) в развитии оптоволоконных сетей связи⁹.

Столь жесткие и запретительные меры, примененные на первом, наиболее важном этапе реформ, вообще не позволяют воспринимать термины «дерегулирование» или «либерализация» буквально. Особую важность этому этапу придает тот факт, что именно это время совпадает с периодом технологической революции, которая превращала телекоммуникационную отрасль в основополагающее звено «новой экономики» [Posner, 2001]. Захват регулирования (regulatory capture) на этом этапе оказал фундаментальное влияние и на рыночный ландшафт будущей инфраструктурной части нового экономического порядка, и на распределение общего пирога, создаваемого этим порядком¹⁰. Более того, он имел основополагающее значение и для направления будущего технологического развития, которое в созданных условиях осуществляется под контролем наиболее сильных игроков телекоммуникационных рынков [Trubnikov, 2017a].

2. Неестественная «естественная монополия»

Крупнейшие игроки, безусловно, видели обозначенные выше плюсы в результате изменения рыночной структуры. Поэтому перед регулятором стояла важная задача сохранить позиции лидеров рынка и создать для них возможности выигрыша от «демонополи-

⁹ FTTH Council Europe. Graphs September 2015. Market Data. IDATE & FTTH Council Europe, 2016.

¹⁰ Концепция захвата регулирования (в литературе на русском языке часто встречается формулировка «захват регулятора») с момента появления стала играть заметную роль в так называемой школе общественного выбора (public choice school) наравне с такими концепциями, как рентоориентированное поведение (rent-seeking) или группы интересов (interest groups) [Holcombe, Boudreaux, 2015]. Более того, сама теория экономического регулирования, которая ввела термин «захват регулирования» [Stigler, 1971], со временем стала неотъемлемой частью школы общественного выбора, хотя принято отличать работающую в этом направлении виргинскую школу, основание которой связано прежде всего с такими экономистами, как Джеймс Бьюкенен и Гордон Таллок, и чикагскую школу, где в числе ярких представителей можно отметить Джорджа Стиглера, Гэри Беккера, Сэма Пельцмана и Ричарда Познера. Иногда в экономической литературе даже можно встретить термины «виргинский общественный выбор» (Virginia public choice) и «чикагский общественный выбор» (Chicago public choice) [Ikeda, 2003]. Еще более интересным представляется взаимосвязь между школами общественного выбора (ее виргинской версией) и австрийской экономики: в то время как исследователи отмечают заметные расхождения во взглядах, очевидно, что во многих аспектах эти два направления экономической мысли очень близки между собой [Заостровцев, 2016; Boettke, Leeson, 2004; Ikeda, 2003].

зации». Кроме того, теория общественного выбора подразумевает, что существующие рыночные лидеры не единственные выгодоприобретатели от регулирования. Регуляторный режим может быть также пролоббирован влиятельными бизнес-структурами, стремящимися к выходу на новые рынки, или поставщиками новых технологических решений, для которых конкурентная форма отрасли позволила бы увеличить объемы производства.

Не стоит забывать, что и чиновники, формирующие новую регуляторную среду, также преследуют личные интересы и пытаются усилить собственную роль в новой институциональной обстановке [Niskanen, 1968]. Стремление к этим целям управляло трансформационными процессами и в итоге сформировало новый регуляторный порядок в отрасли.

Естественно, что в таких условиях не шла речь о создании подлинно конкурентного рынка, и это вполне коррелирует с утверждениями теории общественного выбора о сложности достижения истинного дерегулирования [McChesney, 1999]. В то же время подобная политика продвижения интересов наиболее влиятельных групп требовала научного обоснования, которое, как и сама идея дерегулирования, было найдено в неоклассическом мейнстриме. Поэтому можно согласиться, что, хотя либеральные реформы в целом были благоприятны для общества, они, как и доктрина, на которую они опираются, связаны с негативными явлениями в современной экономике.

При формировании политики, нацеленной на развитие конкуренции, возникает вполне резонный вопрос, что же такое конкурентный рынок. Здесь важно отметить, что неоклассические подходы к этому феномену оставляют большой простор для критики. Так, Марк Блауг в своем анализе прогресса в экономической науке утверждает, что мейнстримное понимание конкуренции и рыночного процесса значительно «регрессировало» со времен Адама Смита [Blaug, 2002. Р. 23]. Альтернативой неоклассическому пониманию конкуренции, отталкивающемуся от идеи рыночного равновесия, является подход австрийской экономической школы, рассматривающей конкуренцию как процесс предпринимательского открытия (entrepreneurial discovery) [Шаститко, 2008; Kirzner, 1997; Sautet, 2010; Shastitko, Golovanova, 2016]. Сторонники этого взгляда понимают конкуренцию как «процедуру открытия фактов, которые, если бы эта процедура не существовала, оставались бы неизвестными или как минимум не использовались» [Наyek, 2002. Р. 9]. Конкуренция в этом смысле — это динамический процесс, который вообще не позволяет проводить какую-либо оценку уровня конкурентных цен, уровня самой конкуренции или предугадывать направления технологического развития.

Эти задачи могут быть решены только рынком, и любая попытка дирижировать этими процессами подрывает саму эффективность конкуренции [Hayek, 1949; Sautet, 2010].

В данном контексте австрийская школа подчеркивала, что конкуренцию необходимо понимать как процесс соревновательного обнаружения новых методов и способов удовлетворения потребностей и рассматривать его необходимо с фокусом на постоянных изменениях и эволюции, а не на представлениях об оптимальности и равновесии [Kirzner, 1997; Littlechild, 2018; Sautet, 2010]. Так, Стивен Литлчайлд выделяет ряд кардинальных отличий во взглядах на конкурентный процесс между неоклассическим и австрийским подходами и на этом базирует свою позицию, касающуюся роли регулирования в создании конкурентного порядка. По его мнению, критериями для определения конкурентного состояния отрасли являются многообразие цен и предложений, инновации, за которыми следуют подражания других рыночных игроков, нацеленность продуктов на различные нужды различных потребителей и покупательская возможность выбора именно тех продуктов и поставщиков, которые наиболее полно способны удовлетворить их индивидуальные потребности [Littlechild, 2018. P. 213].

Подобная точка зрения была полностью проигнорирована в реформе европейских телекоммуникаций. Напротив, все усилия реформаторов строились вокруг той концепции, которая до периода «либерализации» обосновывала наличие государственных монополий, а именно вокруг теории естественной монополии. К концу прошлого века был сформирован значительный объем научной литературы, где наглядно доказывалось, что монополии телефонных рынков были результатом государственного регулирования, а не естественных рыночных процессов [DiLorenzo, 1996; Mueller, 1993; Thierer, 1994], но эти свидетельства не сыграли какой-либо ощутимой роли в проводимых реформах.

Вместо этого внимание было уделено мейнстримному подходу, согласно которому ввиду технологических изменений некоторые части телекоммуникационной индустрии начали терять характеристики естественной монополии [Laffont, Tirole, 2000]. Другие части и связанные с ними ресурсы при этом были названы «узкими местами» (bottlenecks), которые должны были оставаться под жестким присмотром регулятора. От регулятора требовалось принуждать действующих игроков делиться подобными ресурсами [Yoo, 2010], избегая при этом «расточительного дублирования» (wasteful duplication) таковых [Bamzai, 2004; Cambini, Silvestri, 2013].

Поскольку главным «узким местом» была провозглашена телекоммуникационная инфраструктура, именно конкуренция в этой

части и была полностью запрещена на первых стадиях «дерегуляторной» реформы. Таким образом, фактически продолжилось господство доктрины естественной монополии с ее старым выводом: несовершенный рынок ведет к появлению монополии, а значит, государство должно взять отрасль под свой контроль и создать монополию само, что и было повсеместно реализовано в телекоммуникационной сфере еще в начале XX века [DiLorenzo, 1996; Mueller, 1993; Thierer, 1994].

Учитывая, что монополии телекоммуникационных рынков никогда не были естественными, обоснование запрета конкуренции в европейской «либерализации» телекоммуникационной отрасли посредством отсылки к старым и эмпирически опровергнутым аргументам о естественной монополии, пусть даже и в обновленной форме «узких мест», выглядит по меньшей мере странным. Если, конечно, реальными целями реформаторов были либерализация и дерегулирование, как это заявлялось.

Самый быстрый способ создания конкурентного рынка — это снятие барьеров и ограничений, а также разделение бывших государственных монополий на независимые предприятия. Удивительно, но этот рецепт был очевиден даже для авторитетных критиков свободного рынка, таких как Джозеф Стиглиц. Он указывал, что приватизации в телекоммуникационной отрасли должно «предшествовать создание большей конкуренции, возможно, посредством выдачи лицензий новым частным компаниям или путем разделения телекоммуникационных компаний» [Stiglitz, 1999. P. 15]. Но подобные предложения, как и положительный опыт североамериканского разделения бывшего монополиста, были полностью проигнорированы в европейской практике развития телекоммуникационного рынка. Более того, вместо деконцентрации сектора в Италии и Португалии, например, приватизации предшествовало объединение тех активов, которые ранее являлись отдельными государственными предприятиями.

Интересным примером столкновения между взглядами австрийской школы и желанием государственных структур взять процесс изменений под полный контроль стал опыт телекоммуникационной отрасли в Великобритании. Там реформа началась на несколько лет раньше, чем в целом в Евросоюзе, а одним из ее главных архитекторов выступил вышеупомянутый Литлчайлд, которого можно отнести к сторонникам австрийской школы [Burton, 1997]. Он рассматривал регулирование как необходимое вмешательство на начальном этапе, целью которого является «удержание форта до тех пор, пока не придет конкуренция» [Littlechild, 1983; 2018. P. 212]. Развитие же конкуренции, в свою очередь, должно было основываться на устранении всех ограни-

чений для входа новых игроков, реструктуризации существующей отрасли и доступности необходимых ресурсов в равной степени для всех участников рынка, включая потенциальных новичков [Burton, 1997. Р. 163; Littlechild, Beesley, 1983]. Однако вместо открытия рынка для «прихода конкуренции» британское правительство выбрало создание дуополии с жестким ценовым регулированием.

Позднее сам Литлчайлд отмечал, что реально принятая политика скорее сдерживала, чем развивала конкуренцию [Littlechild, 2018. Р. 217], а его коллега Джон Бёртон через полтора десятилетия после начала реформы сделал вывод, что «система не развилась на практике, как было предписано ее главным архитектором, в ту систему, что отвечала бы правилу конкурентного порядка. Напротив, она стала системой... упорядоченной конкуренции... которая имеет совершенно другие характеристики» [Burton, 1997. Р. 158].

3. Бенефициары режима «управляемой конкуренции»

Проблема разных взглядов на природу конкуренции и роли государства в ее поддержании была отмечена Фридрихом Хайеком еще в середине прошлого века в эссе «Свободное предпринимательство и конкурентный порядок», где он отмечает: «...что я имею в виду под конкурентным порядком, почти полностью противоположно тому, что часто называют упорядоченной конкуренцией. Цель конкурентного порядка — заставить конкуренцию работать; цель так называемой упорядоченной конкуренции — практически всегда ограничить эффективность конкуренции» [Hayek, 1949. Р. 111]¹¹.

Результатом реформирования телекоммуникаций в Европе стала именно «упорядоченная», или «управляемая», конкуренция, где эффективность рыночных сил была значительно ограничена. С точки зрения теории общественного выбора можно утверждать, что это ограничение было преднамеренным и являлось одним из главных инструментов достижения частных целей при помощи государственного вмешательства в рыночные процессы (даже несмотря на то что эти процессы носили «прорыночный» дерегуляторный характер). При этом можно обозначить достаточно большое число различных выгодоприобретателей от сложившегося режима управляемой конкуренции:

¹¹ Тема конкурентного порядка стала центральной в развивавшейся в то же время ордолиберальной философии [Ойкен, 1995], которая в последние десятилетия стала вызывать всё больший интерес как в европейской, так и в российской дискуссии. Владимир Гутник, например, в этой связи противопоставляет конкурентный порядок и олигополюльно-корпоративный порядок [Гутник, 2007. С. 272].

Во-первых, это бывшие национальные монополии наиболее развитых европейских стран. Так, немецкая *Deutsche Telekom* распространила свое влияние на многие европейские территории, взяв под контроль бывших государственных монополистов и значительные телекоммуникационные активы Греции, Венгрии, Хорватии, Румынии и Словакии. Кроме того, компания оказывает услуги мобильной связи не только в странах Евросоюза, но и за его пределами, что также является следствием глобального реформирования телекоммуникационных рынков под видом несуществующего «дерегулирования». Кроме бывшего немецкого монополиста свои империи смогли заметно увеличить французский *Orange* (бывший *France Télécom*), шведская *Telia*, слившаяся с финской *Sonera* и расширившая свою территорию на страны Балтии и ряд других стран Европы и мира, испанская *Telefonica*, осуществившая заметную экспансию в страны Латинской Америки, где регулирование также пренебрегло возможностями создания конкурентного порядка, и т. д.

Во-вторых, это ряд новичков рынка, сумевших использовать регуляторный режим, построенный на идее «узких мест» для ффрирайдинга на телекоммуникационных активах крупных компаний¹². Заметным примером здесь является целая группа панъ-европейских виртуальных мобильных операторов, таких как *Lycamobile*, *Lebara*, *Virgin Mobile*, *Tesco Mobile* и др. Хотя, строго говоря, сами «собственники» основных телекоммуникационных активов Европы не меньше ффрирайдеры, чем те, с кем они вынуждены делиться своими ресурсами: в постдерегуляторный период в Евросоюзе сложилась устойчивая практика использования государственных субсидий для развития телекоммуникационных сетей. Как результат, заметную часть своих производственных активов крупнейшие европейские телекоммуникационные компании получали и продолжают получать за счет налогоплательщиков. Так, только с 10 декабря 2003 года по 30 июня 2016-го Еврокомиссия вынесла 148 решений о государственной помощи (*state aid*) при построении сетей связи широкополосного доступа, одобрив субсидии на сумму, превышающую 20 млрд евро¹³. Интересно отметить, что одним из наиболее активных игроков на этом рынке поиска государственной поддержки явилась немецкая *Deutsche Telekom*, являющаяся также одной из самых активных в зарубежной экспансии собственного влияния.

¹² Среди исследователей телекоммуникационного регулирования законодательное принуждение одних игроков делиться своими активами с другими игроками часто рассматривается именно как ффрирайдинг (в нашем случае термин может быть переведен на русский язык как «бесплатный проезд» или «проезд за чужой счет») [De Bijl, 2005; Hazlett, 2002].

¹³ http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/broadband_decisions.pdf.

В-третьих, это наиболее сильные игроки в сфере производства телекоммуникационного оборудования. За последние пару десятилетий структура этого рынка резко изменилась в сторону глобального доминирования всего нескольких компаний. Наглядным примером, который продемонстрировал связь между государственным вмешательством в рыночный процесс и рыночной структурой, стал эпизод конкурентной борьбы за влияние на стандарт 4G [Trubnikov, 2017a; Трубникова, 2012].

В-четвертых, это сами чиновники, которые в принципе не могли бы иметь текущего статуса и постоянно растущих бюджетов своих агентств [Niskanen, 1968], если бы отрасль была действительно дерегулирована¹⁴. Несмотря на кажущуюся незначительность этого аспекта, теория общественного выбора как минимум со времени публикации эпохальной работы Уильяма Нисканена [Niskanen, 1968] уделяла значительное внимание этому феномену [Rowley, Schneider, 2008].

Но если отмеченные группы и являются наиболее просто опознаваемыми бенефициарами сложившегося режима, круг выгодоприобретателей ими явно не ограничивается. Очевидно, что отдельные группы населения также действительно получают выгоду от того, что в сложившейся системе подавления конкуренции называется универсальным обслуживанием [Trubnikov, Trubnikova, 2018]. Но есть и другие группы, которые часто оказываются с обществом по разные стороны баррикад, причем даже в буквальном смысле (особенно, если посмотреть на заметные в 2018–2019 годах протесты «желтых жилетов» во Франции)¹⁵. Крайне высокий уровень рыночной концентрации одной индустрии часто ведет к увеличению уровня концентрации в смежных отраслях, а высококонцентрированный порядок в экономической сфере неизбежно ведет к концентрации политической сферы, где влиятельные группы получают большие возможности для личного обогащения и защиты собственных позиций в долгосрочной перспективе [Ойкен, 1995; Murphy, 2015].

4. Альтернатива «управляемой конкуренции»

Уже после завершения активной фазы «либерализации» отрасли многие исследователи применяемых подходов в постдерегулированном регулировании телекоммуникаций стали обращать

¹⁴ С момента начала реформ не только были созданы национальные агентства, занимающиеся регулированием отрасли (см., например, анализ их роста в [Levi-Faur, 2009]), но и сформировались совершенно новые структуры на европейском уровне. Так, в 2009 году появилось новое агентство Евросоюза — Орган европейских регуляторов электронных коммуникаций (*Body of European Regulators for Electronic Communications, BEREC*).

¹⁵ Stiglitz J. E. From Yellow Vests to the Green New Deal // Project Syndicate. 2019. January 7.

внимание на то, что ключевые показатели сектора в наиболее развитых странах Европы оказались гораздо хуже, чем в некоторых странах Восточной Европы [Lemstra, Melody, 2014; Rood, 2010; Serdarević et al., 2016]. Особенно парадоксальным выглядит показатель развития оптоволоконных сетей связи, даже несмотря на то что европейские разработчики политики обозначили его в качестве одного из приоритетных ориентиров.

Созданная в 2004 году организация под названием *FTTH Council Europe*, которая ставит целью продвижение оптоволоконных технологий и постоянно проводит мониторинг их развития, в 2016-м отмечала, что показатели проникновения этих технологий в России в 2015 году составляли более 30% домохозяйств, а в Германии и Италии к этому моменту они едва пересекли черту в 2%¹⁶. Если же посмотреть на данные *FTTH Council Europe* предыдущих лет, становится очевидным, что как минимум уже в 2010 году показатели развития сетей связи в РФ, Латвии или Литве превышали сегодняшние показатели Германии.

Это пытались объяснить, указывая как на некоторые ошибки в применяемых методах регулирования [Serdarević et al., 2016], так и на экономическую отсталость посткоммунистических территорий, которая создавала преимущества для бедных стран перед богатыми [Briglaue, Gugler, 2013]. Не вступая в дискуссию о подобных теориях, стоит отметить, что они не предлагают альтернативы вышеизложенным представлениям о том, что конкуренцию необходимо развивать при помощи запретов и ограничений. Ни одно из мейнстримных объяснений так и не сделало попытку уделить внимание хайекианской дихотомии «конкурентный порядок — упорядоченная конкуренция» и допустить, что конкурентный порядок способен лучше решать широкий круг экономических вопросов, чем «конкурентный» рынок, организованный государством в соответствии с весьма дискуссионным представлением о природе конкуренции и организации отрасли.

Ни одна из этих теорий не обращает внимания на то, что европейское регулирование запрещало конкуренцию в сфере телефонной связи и независимое развитие телекоммуникационной инфраструктуры вплоть до конца 1990-х годов, тогда как в России к этому времени уже функционировало около 2700 независимых телефонных компаний в дополнение к 92 наследникам советской монополии¹⁷. Результатом именно такой спонтанной организации отрасли, которая открыто ставила под вопрос мо-

¹⁶ FTTH Council Europe. Graphs September 2015. Market Data. IDATE & FTTH Council Europe, 2016.

¹⁷ См. Концепцию развития рынка телекоммуникационных услуг Российской Федерации (одобрена Правительством РФ в 2000 году). <http://www.inforeg.ru/library/item/135>.

дели, представленные в ортодоксальной литературе [Laffont, Tirole, 2000], явилось европейское лидерство в развитии инноваций в телекоммуникационном секторе и доступности услуг для потребителей в 2000-х [Trubnikov, 2019]. Этот феномен даже отмечался Стиглицем как «затруднительное положение для традиционных экономических теорий» [Stiglitz, 1999. Р. 6]. История развития телекоммуникаций в России в конце 1990-х и начале 2000-х годов открыто свидетельствует в пользу теорий австрийской школы и в то же время наглядно демонстрирует, что основные реформы эпохи дерегулирования базировались на частных интересах тех, кто имел доступ к установлению новых регуляторных норм [Trubnikov, 2019].

Западноевропейские страны с точки зрения технологического развития телекоммуникационной инфраструктуры продемонстрировали отставание не только от Восточной Европы, но и от Северо-Американского континента, где рыночные механизмы, как и в восточноевропейских странах, играли гораздо более заметную роль. Так, Кристофер Ю в своем анализе сравнения развития широкополосного доступа в США и Евросоюзе указывает, что в 2012 году в США гораздо более высокий процент пользователей имел доступ к сети со скоростями свыше 25 Мбит/с, что на тот момент выступало критерием для определения «сетей следующего поколения» (NGN): 82% в США против 54% в Евросоюзе в целом, и 48% в США против всего 12% в Евросоюзе в сельской местности [Yoo, 2014]. То же относится и к технологиям доступа: Соединенные Штаты показывали безоговорочное лидерство по сравнению с Евросоюзом как в плане развития оптоволоконных сетей, так и сетей 4G LTE [Yoo, 2014]. Как уже было отмечено, наиболее резонным объяснением этой ситуации является именно бóльшая открытость телекоммуникационных рынков и меньшая роль государства в попытке развития конкуренции посредством регуляторных механизмов в США по сравнению с Европой.

Многие современные исследователи указывают на определенные ошибки в европейском подходе [Briglaue, Gugler, 2013; Serdarević et al., 2016; Yoo, 2014], но с точки зрения теории общественного выбора можно утверждать, что эти «просчеты» являются следствием стремления отдельных индивидов к достижению собственных целей, которые часто не совпадают с официально заявленными намерениями¹⁸.

¹⁸ Может быть отмечено, что отправной точкой школы общественного выбора является именно «несоответствие между заявленными и реальными намерениями» [Ikeda, 2003. Р. 65]. В этой связи Ричард Вагнер подчеркивает, что «провал регулирования часто объясняется ошибками или незнанием, но это, возможно, результат рационального следования интересам, а вовсе не провал с точки зрения тех, чьи интересы контролируют выбор» [Wagner, 1989. Р. 56].

Заключение

Пренебрежение очевидными проблемами доминирования интересов крупного бизнеса в европейском регулировании лишает убедительности аргументы в пользу государственного вмешательства как способа защитить общественные интересы. Хотя необходимо принимать во внимание, что и попытки сделать рынки более свободными, как правило, не лишены значительной доли частной выгоды, особенно если это «освобождение» подразумевает жесткий государственный контроль.

История европейских телекоммуникаций позволяет детально проследить, как под видом либерализации экономики на практике формировался новый регуляторный режим, ставящий своей истинной целью ограничить конкуренцию и перенаправить существенную часть выгод от нового экономического порядка в руки наиболее влиятельных групп в отрасли. Этот прием дискредитировал в глазах многих реальные преимущества свободного рынка, позволяя делать заявления о крахе неолиберальной идеи. В то же время анализ природы происходящих процессов приводит к выводу, что главным источником чрезмерной концентрации инфраструктуры «новой экономики» и вытекающими из этого растущими социальными проблемами явился именно отказ от формирования свободного конкурентного порядка и инкорпорирование частных интересов в проводимые реформы.

Литература

1. Гутник В. П. В каком хозяйственном порядке нуждается Россия? // Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России / Под ред. Р. М. Нуреева. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. С. 272–278.
2. Заостровцев А. П. Теория общественного выбора как экономическая революция в политологии и позиция австрийской школы // Экономическая теория и политология: игнорирование, конкуренция или сотрудничество? / Под ред. А. П. Заостровцева. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2016. С. 120–134.
3. Калмычкова Е. Н., Розанова Н. М. Дерегулирование, приватизация и развитие конкуренции // Экономический вестник Ростовского гос. университета. 2004. Т. 2. № 1. С. 136–143.
4. МакКлоски Д. Н. Измеренный, безмерный, преувеличенный и безосновательный пессимизм. О книге «Капитал в XXI веке» Томаса Пикетти // Экономическая политика. 2016. Т. 11. № 4. С. 153–195.
5. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / Пер. с нем. Л. А. Козлова, Ю. И. Куколева. Под общ. ред. Л. И. Цедилина, К. Херрманн-Пиллата. М.: Прогресс, 1995.
6. Тамбовцев В. Л. Конкуренция как экономическое благо // Terra Economicus. 2017. Т. 15. № 1. С. 16–28.
7. Трубникова Е. И. LTE и WiMAX: «Стратегически переломный момент» Intel // Информационные технологии. 2012. Т. 10. № 1. С. 61–65.
8. Шаститко А. Конкуренция и антимонопольная политика в неавстрийской теории // Экономическая политика. 2008. № 2. С. 107–126.

9. *Bamzai A.* The Wasteful Duplication Thesis in Natural Monopoly Regulation // *University of Chicago Law Review*. 2004. Vol. 71. No 4. P. 1525–1547.
10. *Blaug M.* Is There Really Progress in Economics? // *Is There Progress in Economics?: Knowledge, Truth and the History of Economic Thought* / S. Boehm, C. Gehrke, H. D. Kurz, R. Sturn (eds.). Northampton: Edward Elgar Publishing, 2002.
11. *Boettke P. J.* Economic Policy of a Free Society. George Mason University. Working Paper in Economics. No 17–21. 2017.
12. *Boettke P., Leeson P.* An “Austrian” Perspective on Public Choice // *The Encyclopedia of Public Choice* / C. K. Rowley, F. Schneider (eds.). Boston: Springer, 2004.
13. *Briglauer W., Gugler K.* The Deployment and Penetration of High-Speed Fiber Networks and Services: Why are EU Member States Lagging Behind? // *Telecommunications Policy*. 2013. Vol. 37. No 10. P. 819–835.
14. *Burton J.* The Competitive Order or Ordered Competition?: The “UK Model” of Utility Regulation in Theory and Practice // *Public Administration*. 1997. Vol. 75. No 2. P. 157–188.
15. *Cambini C., Silvestri V.* Investment Sharing in Broadband Networks // *Telecommunications Policy*. 2013. Vol. 37. No 10. P. 861–878.
16. *Clifton J., Díaz-Fuentes D., Revuelta J.* The Political Economy of Telecoms and Electricity Internationalization in the Single Market // *Journal of European Public Policy*. 2010. Vol. 17. No 7. P. 988–1006.
17. *Crouch C.* The Paradoxes of Privatisation and Public Service Outsourcing // *The Political Quarterly*. 2015. Vol. 86. No 1. P. 156–171.
18. *Demirovic A.* Postneoliberalism and Post-Fordism: Is There a New Period in the Capitalist Mode of Production? // *Development Dialogue*. 2009. No 51. P. 45–57.
19. *De Bijl P.* Structural Separation and Access in Telecommunications Markets // *Competition and Regulation in Network Industries*. 2005. Vol. 6. No 2. P. 95–114.
20. *Den Hertog J.* Review of Economic Theories of Regulation. Tjalling C. Koopmans Research Institute. Discussion Paper Series. No 10–18. 2010.
21. *DiLorenzo T. J.* The Myth of Natural Monopoly // *The Review of Austrian Economics*. 1996. Vol. 9. No 2. P. 43–58.
22. *Duménil G., Lévy D.* The Crisis of Neoliberalism. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.
23. *Friedman M.* Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press, 2002.
24. *Hancher L., Larouche P.* The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest // *The Evolution of EU Law*. 2nd ed. / P. Craig, G. de Búrca (eds.). Oxford: OUP, 2011.
25. *Hayek F. A.* “Free” Enterprise and Competitive Order // *Individualism and Economic Order*. L.: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1949.
26. *Hayek F. A.* Competition as a Discovery Procedure // *Quarterly Journal of Austrian Economics*. 2002. Vol. 5. No 3. P. 9–23.
27. *Hazlett T. W.* Regulation and Vertical Integration in Broadband Access Supply // *Broadband: Should We Regulate High-Speed Internet Access?* / R. W. Crandall, J. H. Alleman (eds.). Washington: Brookings Institution Press, 2002.
28. *Holcombe R. G., Boudreaux C. J.* Regulation and Corruption // *Public Choice*. 2015. Vol. 164. No 1. P. 75–85.
29. *Ikeda S.* How Compatible are Public Choice and Austrian Political Economy? // *The Review of Austrian Economics*. 2003. Vol. 16. No 1. P. 63–75.
30. *Joskow P. L., Noll R. G.* Economic Regulation // *American Economic Policy in the 1980s* / M. Feldstein (ed.). Chicago: University of Chicago Press, 1994.
31. *Kirzner I. M.* Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach // *Journal of Economic Literature*. 1997. Vol. 35. No 1. P. 60–85.
32. *Laffont J.-J., Tirole J.* Competition in Telecommunications. Cambridge, MA; L.: MIT Press, 2000.

33. *Larouche P.* Competition Law and Regulation in European Telecommunications. Portland, OR: Hart Publishing, 2000.
34. *Lemstra W., Melody W. H.* The Dynamics of Broadband Markets in Europe: Realizing the 2020 Digital Agenda. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2014.
35. *Levi-Faur D.* Regulatory Capitalism and the Reassertion of the Public Interest // Policy and Society. 2009. No 27. P. 181–191.
36. *Levi-Faur D.* The Competition State as a Neomercantilist State: Understanding the Restructuring of National and Global Telecommunications // The Journal of Socio-Economics. 1998. Vol. 27. No 6. P. 665–685.
37. *Levi-Faur D.* The Global Diffusion of Regulatory Capitalism // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2005. No 598. P. 12–32.
38. *Littlechild S.* Regulation and the Nature of Competition // Journal of Air Transport Management. 2018. Vol. 67. P. 211–223.
39. *Littlechild S.* Regulation of British Telecommunications' Profitability. L., Department of Industry, 1983.
40. *Littlechild S., Beesley M.* Privatization and Monopoly Power. L.: HM Treasury, 1983.
41. *McChesney F. S.* Of Stranded Costs and Stranded Hopes: The Difficulties of Deregulation // The Independent Review. 1999. Vol. 3. No 4. P. 485–509.
42. *Morgan B., Yeung K.* An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2007.
43. *Mueller M.* Networks and States: The Global Politics of Internet Governance. Cambridge, MA; L.: MIT Press, 2010.
44. *Mueller M.* Universal Service in Telephone History: A Reconstruction // Telecommunications Policy. 1993. Vol. 17. No 5. P. 352–369.
45. *Murphy R. H.* The Impact of Economic Inequality on Economic Freedom // Cato Journal. 2015. Vol. 35. No 1. P. 117–131.
46. *Niskanen W. A.* The Peculiar Economics of Bureaucracy // American Economic Review. 1968. Vol. 58. No 2. P. 293–305.
47. *Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
48. *Posner R. A.* A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.
49. *Posner R. A.* Antitrust in the New Economy // Antitrust Law Journal. 2001. No 68. P. 925–943.
50. Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy / C. K. Rowley, F. Schneider (eds.). N. Y.: Springer, 2008.
51. Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth / M. Jacobs, M. Mazzucato (eds.). Malden, MA; Oxford: John Wiley & Sons, 2016.
52. *Rood H.* Very High Speed Broadband Deployment in Europe: The Netherlands and Bulgaria Compared. Schertz, TX: TPRC, 2010.
53. *Sautet F.* The Competitive Market is a Process of Entrepreneurial Discovery // Handbook on Contemporary Austrian Economics / P. Boettke (ed.). Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.
54. *Schneider V.* Institutional Reform in Telecommunications: The European Union in Transnational Policy Diffusion // Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change / M. G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse (eds.). Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.
55. *Serdarević G., Hunt M., Ovington T., Kenny C.* Evidence for a Ladder of Investment in Central and Eastern European Countries // Telecommunications Policy. 2016. Vol. 40. No 6. P. 515–531.
56. *Shastitko A., Golovanova S.* Meeting Blindly... Is Austrian Economics Useful for Dynamic Capabilities Theory? // Russian Journal of Economics. 2016. Vol. 2. No 1. P. 86–110.
57. *Stigler G. J.* The Theory of Economic Regulation // The Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2. No 1. P. 3–21.

58. *Stiglitz J. E.* Promoting Competition in Telecommunications. Centro de Estudios Económicos de la Regulación. Working Paper. No 2. 1999.
59. *Stiglitz J. E.* The Great Divide. L.: Penguin UK, 2015.
60. *Thierer A. D.* Unnatural Monopoly: Critical Moments in the Development of the Bell System Monopoly // *Cato Journal*. 1994. No 14. P. 267–285.
61. *Trubnikov D.* Analysing the Impact of Regulation on Disruptive Innovations: The Case of Wireless Technology // *Journal of Industry, Competition and Trade*. 2017a. Vol. 17. No 4. P. 399–420.
62. *Trubnikov D.* Regulation of Telecommunications: The Choice Between Market and Regulatory Failures // *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*. 2017b. Vol. 9. No 1. P. 29–48.
63. *Trubnikov D.* The Russian Telecommunications Experience: A Positive Outcome of the Competitive Order in the Industry // *Journal of Industry, Competition and Trade*. 2019. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00304-5>.
64. *Trubnikov D., Trubnikova E.* Is Universal Service Justified by the Public Interest? From the Early Days to the Digital Age // *Economic Affairs*. 2018. Vol. 38. No 2. P. 185–196.
65. *Wagner R. E.* To Promote the General Welfare: Market Processes vs. Political Transfers. San Francisco: Pacific Research Institute, 1989.
66. *Yoo C. S.* Deregulation vs. Reregulation of Telecommunications: A Clash of Regulatory Paradigms // *Journal of Corporation Law*. 2010. Vol. 36. No 4. P. 847–867.
67. *Yoo C. S.* U.S. vs. European Broadband Deployment: What Do the Data Say? University of Pennsylvania, Center for Technology, Innovation and Competition. Inst. for Law & Econ Research Paper. No 14–35. 2014.

Economicheskaya Politika, 2019, vol. 14, no. 4, pp. 142–165

Dmitrii A. TRUBNIKOV, PhD (Law), Cand. Sci. (Econ.). Institute of Economics and Management, Immanuel Kant Baltic Federal University (14, A. Nevskogo ul., Kaliningrad, 236016, Russian Federation); Tilburg Institute for Law, Technology, and Society (TILT), Tilburg University (P. O. Box 90153, 5000 LE Tilburg, The Netherlands).
Email: da.trubnikov@gmail.com

Deregulation of European Telecommunications: The Role of Private Interests

Abstract

The large-scale reformation of various economic industries, which took place in developed countries at the end of the last century, is very often perceived as “liberalization” or “deregulation”. Meanwhile, there are robust reasons to argue that this terminology does not fit correctly the nature of the real transformation. Moreover, the newly formed system is often described in modern literature in such terms as “managed competition” or “regulatory capitalism”, and this system highly relies on various forms of government interventions in the market process, which makes the environment incompatible with the proclaimed values of neoliberalism. The analysis of the actual processes from the point of view of private interest theories of regulation allows one to conclude that the real objectives of the new regulatory environment were rather the suppression of market mechanisms and the curbing of the creative destruction process, than the development of market institutions as was proclaimed in the official documents. Moreover, it is important to take into account that the scientific discussion also offered an alternative to the chosen methods. It could be based on the views of the Austrian school of econom-

ics, which understands competition in a different manner than the neoclassical mainstream does. However, this alternative was widely ignored by the reformers. This study focuses on the European telecommunications sector. The history of its reformation allows one to see in details how, under the guise of market liberalization, the reforms created a new regulatory regime that was aimed at restriction of market forces. The research uses the approaches of the Austrian school, as well as those of the Virginia school of political economy which formed the main postulates of public choice theory, according to which government interventions are mainly explained by private interests of powerful actors.

Keywords: telecommunications, deregulation, public choice theory, Austrian school of economics, competitive order, managed competition.

JEL: L96, B53, L51.

References

1. Gutnik V. P. V kakom khozyaystvennom poryadke nuzhdaetsya Rossiya? [What Kind of Economic Order Does Russia Need?]. In: Nureev R. M. (ed.). *Sotsial'noe rynochnoe khozyaystvo: kontseptsiya, prakticheskiy opyt i perspektivy primeneniya v Rossii* [Social Market Economy: Concept, Practical Experience and Prospects of Application in Russia]. Moscow, Izd. dom NIU HSE, 2007, pp. 272-278.
2. Zaostrovtssev A. P. Teoriya obshchestvennogo vybora kak ekonomicheskaya revolyutsiya v politologii i pozitsiya avstriyskoy shkoly [Public Choice Theory as an Economic Revolution in Political Science and the Position of the Austrian School]. In: Zaostrovtssev A. P. (ed.). *Ekonomicheskaya teoriya i politologiya: ignorirovanie, konkurentsia ili sotrudnichestvo?* [Economic Theory and Political Science: Ignoring, Competition or Cooperation?]. St. Petersburg, ICSE "Leontief Centre", 2016, pp. 120-134.
3. Kalmychkova E. N., Rozanova N. M. Deregulirovanie, privatizatsiya i razvitie konkurentsii [Deregulation, Privatization and Development of Competition]. *Ekonomicheskiy vestnik Rostovskogo gos. universiteta* [Economic Herald of Rostov State University], 2004, vol. 2, no. 1, pp. 136-143.
4. McCloskey D. N. Izmerennyy, bezmernyy, preuvelichennyy i bezosnovatel'nyy pessimizm. O knige «Kapital v XXI veke» Tomasa Piketty [Measured, Unmeasured, Mismeasured, and Unjustified Pessimism: A Review Essay of Thomas Piketty's Capital in the Twenty-First Century]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2016, vol. 11, no. 4, pp. 153-195.
5. Eucken W. *Osnovnye printsipy ekonomicheskoy politiki* [Principles of Economic Policy]. Zidelin L., Herrman-Pillath C. (eds.). Moscow, Progress, 1995.
6. Tambovtsev V. L. Konkurentsia kak ekonomicheskoe blago [Competition as an Economic Good]. *Terra Economicus*, 2017, vol. 15, no. 1, pp. 16-28.
7. Trubnikova E. I. LTE i WIMAX: "Strategicheskiy perelomnyy moment" Intel [LTE and WIMAX: Intel's "Strategic Inflection Point"]. *Infokommunikatsionnye tekhnologii* [ICT Journal], 2012, vol. 10, no. 1, pp. 61-65.
8. Shastitko A. Konkurentsia i antimonopol'naya politika v neoavstriyskoy teorii [Competition and Antitrust Policy in Neoaustrian Economics]. *Ekonomicheskaya politika* [Economic Policy], 2008, no. 2, pp. 107-126.
9. Bamzai A. The Wasteful Duplication Thesis in Natural Monopoly Regulation. *University of Chicago Law Review*, 2004, vol. 71, no. 4, pp. 1525-1547.
10. Blaug M. Is There Really Progress in Economics? In: Boehm S., Gehrke C., Kurz H. D., Sturn R. (eds.). *Is There Progress in Economics?: Knowledge, Truth and the History of Economic Thought*. Northampton, Edward Elgar Publishing, 2002.
11. Boettke P. J. Economic Policy of a Free Society. George Mason University, *Working Paper in Economics*, no. 17-21, 2017.
12. Boettke P., Leeson P. An "Austrian" Perspective on Public Choice. In: Rowley C. K., Schneider F. (eds.). *The Encyclopedia of Public Choice*. Boston, Springer, 2004.

13. Briglauer W., Gugler K. The Deployment and Penetration of High-Speed Fiber Networks and Services: Why are EU Member States Lagging Behind? *Telecommunications Policy*, 2013, vol. 37, no. 10, pp. 819-835.
14. Burton J. The Competitive Order or Ordered Competition?: The "UK Model" of Utility Regulation in Theory and Practice. *Public Administration*, 1997, vol. 75, no. 2, pp. 157-188.
15. Cambini C., Silvestri V. Investment Sharing in Broadband Networks. *Telecommunications Policy*, 2013, vol. 37, no. 10, pp. 861-878.
16. Clifton J., Díaz-Fuentes D., Revuelta J. The Political Economy of Telecoms and Electricity Internationalization in the Single Market. *Journal of European Public Policy*, 2010, vol. 17, no. 7, pp. 988-1006.
17. Crouch C. The Paradoxes of Privatisation and Public Service Outsourcing. *The Political Quarterly*, 2015, vol. 86, no. 1, pp. 156-171.
18. Demirovic A. Postneoliberalism and Post-Fordism: Is There a New Period in the Capitalist Mode of Production? *Development Dialogue*, 2009, no. 51, pp. 45-57.
19. De Bijl P. Structural Separation and Access in Telecommunications Markets. *Competition and Regulation in Network Industries*, 2005, vol. 6, no. 2, pp. 95-114.
20. Den Hertog J. Review of Economic Theories of Regulation. Tjalling C. Koopmans Research Institute, *Discussion Paper Series*, no. 10-18, 2010.
21. DiLorenzo T. J. The Myth of Natural Monopoly. *The Review of Austrian Economics*, 1996, vol. 9, no. 2, pp. 43-58.
22. Duménil G., Lévy D. *The Crisis of Neoliberalism*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 2011.
23. Friedman M. *Capitalism and Freedom*. Chicago, University of Chicago Press, 2002.
24. Hancher L., Larouche P. The Coming of Age of EU Regulation of Network Industries and Services of General Economic Interest. In: Craig P., de Búrca G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. 2nd ed. Oxford, OUP, 2011.
25. Hayek F. A. "Free" Enterprise and Competitive Order. *Individualism and Economic Order*. L., Routledge & Kegan Paul Ltd, 1949.
26. Hayek F. A. Competition as a Discovery Procedure. Translated by M. S. Snow. *Quarterly Journal of Austrian Economics*, 2002, vol. 5, no. 3, pp. 9-23.
27. Hazlett T. W. Regulation and Vertical Integration in Broadband Access Supply. In: Crandall R. W., Alleman J. H. (eds.). *Broadband: Should We Regulate High-Speed Internet Access?* Washington, Brookings Institution Press, 2002.
28. Holcombe R. G., Boudreaux C. J. Regulation and Corruption. *Public Choice*, 2015, vol. 164, no. 1, pp. 75-85.
29. Ikeda S. How Compatible are Public Choice and Austrian Political Economy? *The Review of Austrian Economics*, 2003, vol. 16, no. 1, pp. 63-75.
30. Joskow P. L., Noll R. G. Economic Regulation. In: Feldstein M. (ed.). *American Economic Policy in the 1980s*. Chicago, University of Chicago Press, 1994.
31. Kirzner I. M. Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: An Austrian Approach. *Journal of Economic Literature*, 1997, vol. 35, no. 1, pp. 60-85.
32. Laffont J.-J., Tirole J. *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA, L., MIT Press, 2000.
33. Larouche P. *Competition Law and Regulation in European Telecommunications*. Portland, OR, Hart Publishing, 2000.
34. Lemstra W., Melody W. H. *The Dynamics of Broadband Markets in Europe: Realizing the 2020 Digital Agenda*. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2014.
35. Levi-Faur D. Regulatory Capitalism and the Reassertion of the Public Interest. *Policy and Society*, 2009, no. 27, pp. 181-191.
36. Levi-Faur D. The Competition State as a Neomercantilist State: Understanding the Restructuring of National and Global Telecommunications. *The Journal of Socio-Economics*, 1998, vol. 27, no. 6, pp. 665-685.

37. Levi-Faur D. The Global Diffusion of Regulatory Capitalism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, no. 598, pp. 12-32.
38. Littlechild S. Regulation and the Nature of Competition. *Journal of Air Transport Management*, 2018, vol. 67, pp. 211-223.
39. Littlechild S. *Regulation of British Telecommunications' Profitability*. L., Department of Industry, 1983.
40. Littlechild S., Beesley M. *Privatization and Monopoly Power*. L., HM Treasury, 1983.
41. McChesney F. S. Of Stranded Costs and Stranded Hopes: The Difficulties of Deregulation. *The Independent Review*, 1999, vol. 3, no. 4, pp. 485-509.
42. Morgan B., Yeung K. *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*. Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2007.
43. Mueller M. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. Cambridge, MA, L., MIT Press, 2010.
44. Mueller M. Universal Service in Telephone History: A Reconstruction. *Telecommunications Policy*, 1993, vol. 17, no. 5, pp. 352-369.
45. Murphy R. H. The Impact of Economic Inequality on Economic Freedom. *Cato Journal*, 2015, vol. 35, no. 1, pp. 117-131.
46. Niskanen W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *American Economic Review*, 1968, vol. 58, no. 2, pp. 293-305.
47. Piketty T. *Capital in the Twenty-First Century*. Translated by A. Goldhammer. Cambridge, MA, Harvard University Press, 2014.
48. Posner R. A. *A Failure of Capitalism: The Crisis of '08 and the Descent into Depression*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 2009.
49. Posner R. A. Antitrust in the New Economy. *Antitrust Law Journal*, 2001, no. 68, pp. 925-943.
50. Rowley C. K., Schneider F. (eds.). *Readings in Public Choice and Constitutional Political Economy*. N. Y., Springer, 2008.
51. Jacobs M., Mazzucato M. (eds.). *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*. Malden, MA, Oxford, John Wiley & Sons, 2016.
52. Rood H. *Very High Speed Broadband Deployment in Europe: The Netherlands and Bulgaria Compared*. Schertz, TX, TPRC, 2010.
53. Sautet F. The Competitive Market is a Process of Entrepreneurial Discovery. In: Boettke P. (ed.). *Handbook on Contemporary Austrian Economics*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2010.
54. Schneider V. Institutional Reform in Telecommunications: The European Union in Transnational Policy Diffusion. In: Cowles M. G., Caporaso J., Risse T. (eds.). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 2001, pp. 60-78.
55. Serdarević G., Hunt M., Ovington T., Kenny C. Evidence for a Ladder of Investment in Central and Eastern European Countries. *Telecommunications Policy*, 2016, vol. 40, no. 6, pp. 515-531.
56. Shastitko A., Golovanova S. Meeting Blindly... Is Austrian Economics Useful for Dynamic Capabilities Theory? *Russian Journal of Economics*, 2016, vol. 2, no. 1, pp. 86-110.
57. Stigler G. J. The Theory of Economic Regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971, vol. 2, no. 1, pp. 3-21.
58. Stiglitz J. E. Promoting Competition in Telecommunications. Centro de Estudios Económicos de la Regulación, Working Paper, no. 2, 1999.
59. Stiglitz J. E. *The Great Divide*. L., Penguin UK, 2015.
60. Thierer A. D. Unnatural Monopoly: Critical Moments in the Development of the Bell System Monopoly. *Cato Journal*, 1994, no. 14, pp. 267-285.
61. Trubnikov D. Analysing the Impact of Regulation on Disruptive Innovations: The Case of Wireless Technology. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2017a, vol. 17, no. 4, pp. 399-420.

62. Trubnikov D. Regulation of Telecommunications: The Choice Between Market and Regulatory Failures. *Revista de Direito, Estado e Telecomunicações*, 2017b, vol. 9, no. 1, pp. 29-48.
63. Trubnikov D. The Russian Telecommunications Experience: A Positive Outcome of the Competitive Order in the Industry. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 2019. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00304-5>.
64. Trubnikov D., Trubnikova E. Is Universal Service Justified by the Public Interest? From the Early Days to the Digital Age. *Economic Affairs*, 2018, vol. 38, no. 2, pp. 185-196.
65. Wagner R. E. *To Promote the General Welfare: Market Processes vs. Political Transfers*. San Francisco, Pacific Research Institute, 1989.
66. Yoo C. S. Deregulation vs. Reregulation of Telecommunications: A Clash of Regulatory Paradigms. *Journal of Corporation Law*, 2010, vol. 36, no. 4, pp. 847-867.
67. Yoo C. S. U.S. vs. European Broadband Deployment: What Do the Data Say? Center for Technology, Innovation and Competition, University of Pennsylvania, *Inst. for Law & Econ Research Paper*, no. 14-35, 2014.