РОУМИНГ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

БЕЛОВА Анна Павловна, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: belova-anna-pavlovna@yandex.ru

XXI век — эпоха цифровых технологий, которые в настоящее время играют огромную роль. Свобода перемещения товаров, услуг и капиталов — это основа внутреннего рынка. Нередко на пути построения и функционирования внутреннего рынка возникают различные препятствия, одним из которых является роуминг. Автор статьи, проанализировав опыт Европейского Союза, попытался определить способы решения проблемы роуминга на уровне Евразийского экономического союза. Взимание дополнительной платы за роуминг не только затрудняет коммуникации между людьми, но и препятствует функционированию внутреннего рынка.

В 2004 г. в Европейском Союзе впервые обратили внимание на проблему роуминга. Принимались различные акты, направленные на регулирование данной сферы. В 2007 г. впервые был установлен евротариф, который постепенно снижался. И только в июне 2015 г. роуминг в Европейском Союзе был отменен. При отмене роуминга необходимо учитывать интересы не только потребителей, но и операторов, так как встречаются случаи злоупотребления со стороны абонентов.

Проблема роуминга актуальна и для Евразийского экономического союза. В отдельных его государствах-членах применяется национальный роуминг, отмена которого должна стать первым шагом на пути решения проблемы роуминга на территории Евразийского экономического союза. Решение этой проблемы — процесс длительный, требующий принятия решений на уровне наднационального образования. В то же время от решения проблемы роуминга зависит построение цифрового рынка Евразийского экономического союза.

Ключевые слова: роуминг, Европейский Союз, Евразийский экономический союз.

ROAMING IN THE EUROPEAN UNION AND THE EURASIAN ECONOMIC UNION: COMPARATIVE LEGAL RESEARCH

A. P. BELOVA, postgraduate student at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: belova-anna-pavlovna@yandex.ru

The 21st Century is the age of digital technology. Currently, digital technologies play a huge role. Freedom of movement of goods, services and capital is the basis of the internal market. Often, there are various obstacles to the construction and operation of the internal market, one of which is roaming. The article attempts to analyze the experience of the European Union, to determine ways to solve the roaming issue at the level of the Eurasian Economic Union. Charging extra pay for roaming services not only complicates communication between people, but also impedes the functioning of the internal market.

In 2004, the European Union for the first time drew attention to the problem of roaming. Various acts aimed at regulating this sphere were gradually adopted. In 2007, the first act was set for discounted rate that gradually decreased. And only in June 2015 roaming charges in the EU were cancelled. When cancelling roaming, it is necessary to take into account not only the interests of consumers, but also the interests of operators, because there are cases of abuse by customers.

The roaming issue is also of current interest in the Eurasian Economic Union. In some Member States of the Eurasian Economic Union national roaming is used and its abolition should be the first step towards solving the roaming issue in the territory of the Eurasian Economic Union. The problem solution is a long process that requires decision-making at the level of supranational formation. At the same time, the digital market construction in the Eurasian Economic Union depends on the roaming problem solution.

Keywords: roaming, European Union, Eurasian Economic Union.

DOI: 10.12737/art.2018.2.7

Свобода перемещения товаров, услуг, капиталов, свобода передвижения лиц — основа внутреннего рынка ЕС. Не так давно в ЕС была

утверждена стратегия, которая предусматривает построение единого цифрового рынка. Одним из препятствий на пути построения такого рынка являл-

ся роуминг — возможность пользоваться услугами сотовой связи вне зоны обслуживания «домашним» оператором.

Комиссией ЕС наблюдался такой сегмент услуг, как роуминг потребителей при пользовании услугами сотовой связи, с 2004 г.¹ В докладе 2006 г. было отмечено, что средняя стоимость звонка более чем в пять раз превышает себестоимость предоставления услуг и более чем на 50% превышает межоператорский тариф². Очевидно, что в такой ситуации решением проблемы должно было стать установление нормативно-правового регулирования на уровне наднационального образования, что и было сделано.

В 2007 г. был принят Регламент ЕС № 717/2007 «О роуминге публичных мобильных коммуникационных сетей в пределах сообщества», который являлся одним из специальных актов, регулировавших вопросы роуминга в ЕС. В Регламенте был установлен евротариф, который определил максимальный размер платы, которую может взимать домашний оператор, за предоставление услуг связи. Установление евротарифа было направлено на снижение цен для потребителей.

В 2010 г. Судом ЕС был рассмотрен спор о соответствии Регламента ЕС № 717/2007 принципу пропорциональности. Суд пришел к выводу, что Регламент ЕС соответствует принципу пропорциональности. Более того, как отмечается в решении Суда, введение единой нормативной базы должно способствовать достижению высокого уровня защиты потребителей и поддержке конкуренции среди операторов сотовой связи. Решение Суда ЕС подчеркнуло важность правового регулирования данной сферы.

В 2011 г. были ограничены оптовые цены на роуминг (плата, которую операторы взимали друг с друга). Снижение оптовых цен очень важно, потому что это должно способствовать снижению розничных цен. Очевидно, что тарифы для абонентов не могут быть ниже, чем оптовые цены.

Принятие Регламента ЕС № 717/2007 стало первым, но не последним шагом на пути формирования внутреннего рынка телекоммуникаций. В 2012 г. был принят Регламент № 531/2012, который действует до 2022 г. Цель Регламента — создание внутреннего рынка сотовой связи путем устранения разницы между национальными тарифами и тарифами в роуминге. Регламент определил: максимальную розничную плату (плату для потребителей) — 0,24 евро с 1 июля 2013 г. и 0,19 евро с 1 июля 2014 г.; входящие вызовы — 0,07 евро с 1 июля 2013 г. и до 0,05 евро с 1 июля 2014 г.; смс-сообщения — 0,08 евро с 1 июля

2013 г. и 0,06 евро с 1 июля 2014 г.³ Указанные тарифы действовали до 30 июня 2017 г.

С 30 апреля 2016 г. была снижена плата за роуминг. Исходящий звонок дополнительно к цене, установленной домашним оператором, теперь стоит не более 5 центов за минуту разговора, а исходящее смс-сообщение — не более 2 центов дополнительно. Европейский Союз постепенно делал шаги к отмене платы за роуминг.

С 15 июня 2017 г. роуминг в ЕС отменен. В Союзе установлен принцип Roam-Like-At-Home-Prinzip (RLAH-Prinzip), т. е. отменяется надбавка за роуминг. Например, если абонент не имеет ограничений на звонки и смс-сообщения дома, то он получит это и в роуминге. Отмена роуминга распространяется на 28 государств — членов ЕС и три государства Европейского экономического пространства: Норвегию, Лихтенштейн и Исландию, но не распространяется на Швейцарию — государство, которое имеет устойчивые экономические связи с ЕС⁴. Необходимо обратить внимание на то, как отразится отмена роуминга при использовании сотовой связи на морских и воздушных судах. Федеральное сетевое агентство ФРГ дало разъяснения по данному вопросу, согласно которым, пока абонент находится в наземной сети, новые правила о роуминге применяются, но если абонент использует судовую сеть (Schiffsnetz), то тарифы могут значительно возрасти⁵. Вышеназванное ведомство также разъясняет, что оператор может и не предоставлять услуги роуминга.

При отмене роуминга нельзя исключать возможности злоупотребления со стороны абонентов. Так, абонент может находиться в постоянном роуминге. Для таких случаев установлена возможность взимания надбавки за роуминг, но при этом оператор должен «наблюдать» за абонентом не менее четырех месяцев, после чего выносится предупреждение и взимается надбавка, которая достаточно незначительна. Отмена роуминга в ЕС — важнейший шаг на пути создания единого цифрового рынка, который можно рассматривать как элемент внутреннего рынка. Возникает множество вопросов, связанных с отменой роуминга, в частности: как отразится отмена роуминга на других абонентах, например из Евразийского экономического союза? Вполне возможна ситуация, когда для покрытия недополученных доходов европейские операторы будут повышать тарифы на свои

³ См. ст. 8, 10 Регламента ЕС.

⁴ Aktuelle Roaming-Regelungen in der Europäischen Union. URL: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/WeitereThemen/InternRoaming/EURoaming/EURoaming-node.html>.

⁵ См.: Fragen und Antworten zu Roam-Like-At-Home. URL: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/WeitereThemen/InternRoaming/RLAH/RLAH_faq-node.html.

¹ См.: Степанян А. Ж. Правовое регулирование телекоммуникаций в Европейском Союзе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 2. С. 13—18.

² Там же.

услуги для иностранных операторов, что непременно приведет к повышению тарифов для абонентов.

Проблема роуминга актуальна и в Евразийском экономическом союзе. Ситуация в ЕАЭС в значительной степени отличается от ситуации в ЕС. Анализ цен на услуги мобильных операторов в период с 2013 по 2015 г. показал, что тарифы на исходящие звонки в роуминге в странах Союза почти в 40 раз превысили тарифы на внутренние звонки и почти в 5 раз — максимальный тариф в странах ЕС⁶. О проблеме роуминга говорил министр по конкуренции и антимонопольному регулированию Евразийской экономической комиссии Нурлан Алдабергенов. По его мнению, отменить роуминг нельзя, но можно приблизиться к нулю⁷. Он также считает, что проблема состоит в следующем: например, находясь на территории России вблизи российско-белорусской границы и связываясь с российским абонентом, можно поймать сигнал ретрансляционной вышки на территории Белоруссии. Тогда звонящий абонент теряет много денег, платя за международный роуминг, но звоня в соседний населенный пункт⁸. Вышеуказанная проблема связана с географическим положением государств и техническими факторами (установка оборудования операторов сотовой связи).

Необходимо учитывать и другую проблему, а именно национальный (внутрироссийский) роуминг. Россия — одно из немногих государств, где еще сохраняется национальный роуминг. Например, в Китае в настоящее время также применяется национальный роуминг, но в 2017 г. три крупнейших оператора заявили, что роуминг должен быть отменен к октябрю 2017 г.⁹ В США также существует национальный роуминг, но практически все операторы не взимают дополнительные средства за разговоры во внутрисетевом и национальном роуминге¹⁰. До 2014 г. в Канаде существовал национальный роуминг, точнее, практиковалось взимание платы за национальный роуминг, но в феврале 2014 г. роуминг был отменен¹¹.

Отметим, что национальный роуминг можно разделить на два вида: внутрисетевой и междооператорный. Внутрисетевой роуминг — использование сети оператора сотовой связи, к которому подключен абонент, за пределами «домашнего» региона (например, в другом субъекте РФ). Междооператорный роуминг применяется в ситуации, когда в «гостевом» регионе у оператора нет возможности оказывать услуги связи и поэто-

му используются сети другого оператора. Применительно к Российской Федерации в настоящее время междооператорный роуминг практически не применяется, так как развитие современных технологий позволило операторам сотовой связи обеспечить возможность использования услуг «домашнего» оператора практически по всей стране. Междооператорный роуминг активно применялся в период, когда сотовая связь только начинала свое развитие.

Не совсем логичной представляется ситуация, при которой будет обнулен (отменен) роуминг внутри ЕАЭС, но при этом сохранится внутрироссийский. 14 июля 2017 г. Федеральная антимонопольная служба вынесла предупреждение в адрес четырех операторов сотовой связи. ФАС России установила признаки нарушения федерального закона, которые выразились в установлении и поддержании разных тарифов на услуги сотовой связи в «домашнем» регионе и поездках по России. ФАС России потребовал, чтобы операторы сотовой связи в каждом тарифном плане устранили необоснованную разницу на одни и те же услуги связи, которые абоненты получают дома и в поездках¹². Меры ФАС России направлены на защиту интересов граждан. Отмена внутрироссийского роуминга должна стать первым шагом на пути отмены роуминга внутри ЕАЭС.

10 июля 2017 г. в Государственную Думу был внесен законопроект, который предусматривает отмену роуминга между Российской Федерацией и Республикой Беларусь с 1 января 2018 г. Данный законопроект, безусловно, заслуживает внимания. Необходимо учитывать, что в Республике Беларусь нет внутригосударственного роуминга. Возникает следующий вопрос: почему отмена роуминга осуществляется только в отношении двух государств, а не всего Евразийского экономического союза? В настоящее время сложно однозначно ответить на поставленный вопрос, но представляется, что это связано с развитием отношений между государствами, и прежде всего двусторонних отношений. Более того, не совсем понятно, как это отразится на решении поставленной проблемы на уровне ЕАЭС. Принятие вышеуказанного законопроекта может затруднить отмену роуминга на уровне ЕАЭС. Отметим, что отмена роуминга должна осуществляться на межгосударственном уровне и в связи с этим более логичным представляется заключение международного договора.

Опыт Европейского Союза показывает, что для отмены роуминга требуются достаточно продолжительное время, а также разработка и принятие нормативных правовых актов на уровне наднационального образования. Применительно к ЕАЭС пробле-

⁶ См.: Роуминг внутри Евразийского союза обнулят. URL: <https://rg.ru/2016/07/29/rouming-vnutri-evrazijskogo-soiuz-obnuliat-cherez-tri-goda.html>.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ См.: Внутрисетевой роуминг в странах мира. Досье. URL: <http://tass.ru/info/4419631>.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² См.: «Большая четверка» операторов связи получила предупреждение от ФАС России. URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=50912>.

ма роуминга действительно стоит достаточно остро, и все понимают необходимость снижения, а в дальнейшем и обнуления тарифов. В ЕАЭС в отличие от ЕС нет концепции развития цифрового рынка. Возникает вопрос: необходимо ли принятие аналогичной концепции в ЕАЭС? Конечно, необходимо. В концепции следует определить стратегию развития цифрового рынка. Конечно, цифровой рынок ЕАЭС кардинально отличается от цифрового рынка ЕС, но необходимо учитывать, что современные технологии во многом определяют развитие экономики. Концепция развития цифрового рынка должна предусматривать в том числе отмену роуминга (национального и роуминга на уровне наднационального образования). Конечно, концепция — документ, который не имеет юридической силы, но именно в нем должны быть закреплены основы построения цифрового рынка. Для успешного построения цифрового рынка РФ необходимо отменить национальный роуминг, в противном случае ситуация представляется нелогичной. Невозможно отметить роуминг на уровне наднационального образования, сохранив при этом национальный (внутрироссийский) роуминг.

Что касается установления контроля над операторами со стороны компетентных государственных органов, то применительно к ЕАЭС возникает вопрос: на каком уровне должен быть установлен такой контроль: на государственном или на уровне наднационального образования? Представляется, что кон-

троль, как и в ЕС, должен быть установлен на государственном уровне. При анализе опыта ЕС возникает вопрос о необходимости исключения злоупотреблений со стороны абонентов, так как ситуация, когда гражданин ЕАЭС будет находиться в «постоянном роуминге», достаточно вероятна. Представляется, что принципиальным отличием от ЕС является то, что нахождение гражданина ЕАЭС в постоянном роуминге будет связано с трудовыми и иными социальными факторами. Сложно представить ситуацию, когда граждане ЕАЭС будут приезжать в государство — член ЕАЭС заключать договор оказания услуг сотовой связи, а потом возвращаться в государство, в котором они постоянно проживают, и находиться в постоянном роуминге. Несмотря на все вышеизложенное, контроль за абонентами необходим, но при этом следует предусмотреть возможность взимания дополнительной платы с абонентов, которые находятся в постоянном роуминге. В то же время должен быть утвержден перечень случаев, при которых надбавка за роуминг не будет взиматься.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы: во-первых, необходимо разработать и принять стратегию развития цифрового рынка; во-вторых, отмена роуминга должна происходить постепенно; в-третьих, необходимо обеспечить отмену национального роуминга в России; в-четвертых, следует предусмотреть механизм контроля (операторов и абонентов).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

«Большая четверка» операторов связи получила предупреждение от ФАС России. URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=50912>.

Fragen und Antworten zu Roam-Like-At-Home. URL: https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Telekommunikation/Verbraucher/WeitereThemen/InternRoaming/RLAH/RLAH_faq-node.html.

Внутрисетевой роуминг в странах мира. Досье. URL: <http://tass.ru/info/4419631>.

Роуминг внутри Евразийского союза обнулят. URL: <https://rg.ru/2016/07/29/rouming-vnutri-evrazijskogo-soiuza-obnuliat-cherez-tri-goda.html>.

Степанян А. Ж. Правовое регулирование телекоммуникаций в Европейском Союзе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 2.