

Ионкина К. А., аспирант экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, г. Москва,
kaionkina@econ.msu.ru

Шаститко А. Е., докт. экон. наук, профессор, директор Центра исследований конкуренции
и экономического регулирования РАНХиГС, зав. кафедрой конкурентной и промышленной политики
экономического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова, г. Москва, *saedd@mail.ru*

Отмена роуминга в Евросоюзе: уроки для России

В настоящее время в России активно обсуждается необходимость и возможные последствия отмены национального и внутрисетевого роуминга. При этом опыт Европейского союза по отмене роуминга внутри объединения хотя и относится в первую очередь к межнациональному роумингу, тем не менее иллюстрирует многие из вопросов, с которыми сталкиваются участники российского рынка. Обобщение данного опыта — один из источников идентификации практических вопросов, а также вариантов их решения. Данная статья систематизирует опыт ЕС по отмене роуминга между странами-членами, выделяя основные структурные альтернативы регулирования, принципы и методы их сопоставления, а также проливая свет на примененные технологии институционального проектирования. Изучение опыта ЕС позволяет сформулировать набор «лучших практик», актуальных и при попытках изменения системы внутрисетевого роуминга в России: последовательный подход к реформе, оценка эффектов для операторов и рядовых потребителей услуг мобильной связи, обязательная корректировка мер по итогам промежуточных результатов.

Ключевые слова: мобильная связь, международный роуминг, национальный роуминг, внутрисетевой роуминг, межоператорский роуминг, эффект «водяного матраса», умное регулирование.

Введение

В последнее время не утихают споры относительно отмены внутрисетевого и корректировки тарифов для национального роуминга в России. Причем постановка вопроса о немедленной отмене внутрисетевого роуминга, несмотря на то, что решение уже принято, выглядит сомнительной по нескольким причинам. В первую очередь это связано с накопленным мировым опытом: подобные действия могут быть сопряжены с рисками разного рода, а значит, требуют более систематического подхода со стороны регулятора. Наиболее ярким разработанным в литературе является опыт Европейского союза (ЕС) по отмене роуминга, с которым можно проводить параллели (особенно в части возможных экономических последствий) с отменой межсетевого

и внутрисетевого роуминга (в трансграничном варианте).

В данной статье под роумингом подразумевается предоставление услуг мобильной связи вне «домашнего» региона, с использованием сети другого оператора («гостевой») или сети того же оператора в другом регионе (стране).

В данной статье идет речь о следующих разновидностях роуминга:

- Международный роуминг, под которым понимают предоставление услуг мобильной связи абоненту за пределами страны его постоянного пребывания, чаще всего с использованием сетей иностранного оператора.
- Национальный (межсетевой) роуминг. В этом случае абонент, находясь в «гостевом» регионе, должен использовать сети других операторов, переключение чаще

всего осуществляется автоматически. Национальный роуминг, как правило, существует в странах с протяженными границами, когда сети оператора, услугами которого абонент пользуется в домашнем регионе, охватывают не всю территорию страны.

- Внутрисетевой роуминг, когда абонент может пользоваться услугами одного оператора, находясь на территории как «домашнего», так и «гостевого» регионов.

В случае с Европейским союзом в литературе наиболее часто идет речь об отмене именно международного роуминга, однако в этой статье данный кейс рассматривается скорее в качестве отмены межсетевого или внутрисетевого роуминга в трансграничном варианте. Для подобной трактовки ситуации опыта ЕС есть определенные основания, связанные в первую очередь с тем, что международный и национальный роуминг во многом схожи. Так, в странах с большой территорией или протяженностью границ, а также при отсутствии национальных операторов (охватывающих сетями всю территорию страны) необходимы соглашения между операторами, без которых пропуск трафика, а значит, обеспечение доступа абонентов к мобильной связи за пределами «домашнего» региона невозможно. В странах с протяженными границами наряду с национальным роумингом также возможен внутрисетевой роуминг, если есть операторы мобильной связи, сети которых охватывают большую часть территории страны. В случае с ЕС аналогом является ситуация с операторами, которые имеют сети на территории нескольких стран одновременно, например, компания *Vodafone*.

Цель статьи — на основе опыта ЕС по отмене роуминга выделить возможные риски, с которыми может столкнуться Россия при отмене национального и внутрисетевого роуминга, а также определить варианты их нивелирования.

В первом разделе рассматривается комплекс причин для отмены роуминга в Евро-

пейском союзе, а также некоторые особенности рынка услуг мобильной связи, которые требовалось учитывать при регулировании. Во второй части статьи также представлена краткая хронология отмены роуминга в ЕС, начиная с 2007 г. и до настоящего момента, а также промежуточные результаты по отдельным этапам. В третьем разделе представлен набор рисков, которые необходимо было учитывать при движении к отмене дополнительных сборов при поездках по территории ЕС, а также возможных путей по их преодолению. В заключении представлены основные выводы.

1. Отмена роуминга на территории ЕС: причины и особенности

Важно отметить, что существует определенный набор особенностей предоставления мобильной связи в роуминге, которые требуется учитывать при его отмене. Так, в ЕС наиболее распространены операторы, действующие на территории только одной страны, поэтому при поездках в другую страну ЕС услуги мобильной связи предоставляются абоненту не «домашним» оператором, а оператором-партнером в «гостевом» регионе. В подобной ситуации оператор-партнер в «гостевом» регионе взимает с «домашнего» оператора определенную плату, которую называют платой за межоператорский или оптовый роуминг (*wholesale roaming fee*). Оператор мобильной связи в «домашнем» регионе в свою очередь возмещает расходы на оптовый роуминг, взимая плату с абонента, которую называют платой за розничный роуминг (*retail roaming charge*).

Отмена роуминга внутри Европейского союза была обусловлена множеством причин. Их полный список представлен в работе [Spruytte, 2017]. В данной статье эти причины приведены в обобщенном виде. Во-первых, наиболее очевидной причиной является рост числа поездок внутри ЕС (что следует из данных, предоставляемых

Евростатом¹ за период с 1996 г., по поездкам туристов, являющихся резидентами стран ЕС), который стал закономерным следствием европейской интеграции.

При этом авторы инициативы по отмене роуминга подчеркивали, что розничные цены на роуминг значительно выше, чем розничные цены на услуги мобильной связи в «домашнем» для абонента регионе. В свою очередь, это приводило к отказу абонентов от использования услуг мобильной связи в поездках из-за высокой стоимости, особенно это касается data-роуминга, в случае с которым абоненты по возвращении из поездки получали счета за использование услуг мобильной связи, которые не соответствовали с их ожиданиями (*bill shocks*). Особенно остро эта проблема стояла в случае с data-роумингом, когда абоненты или отказывались от подключения к Интернету вообще, или подключались к сети исключительно по *wi-fi*. То есть было показано, что рынок мобильной связи в ЕС в целом характеризовался низкой степенью прозрачности для конечных потребителей услуг мобильной связи, а также необоснованно завышенной стоимостью роуминга, когда цена для потребителей превышала издержки (включая тарифы межоператорского взаимодействия) в 3–5 раз [Falch, Tadayoni, 2014]. Подобные проблемы были характерны и для бизнеса, когда компании получали значительные счета из-за постоянных командировок сотрудников в другие страны ЕС.

Во-вторых, отмена роуминга внутри ЕС имела важное значение не только для рядовых потребителей, но и для самих операторов мобильной связи, которые теряли доходы из-за отказа абонентов от использования услуг мобильной связи в поездках по ЕС [Spruytte, 2017].

В-третьих, отмена роуминга в ЕС была необходима и с точки зрения развития конкуренции в рамках ЕС. Еще в 1999 году было по-

казано [Sutherland, 1999], что цены на звонки между абонентами, находящимися в разных странах, существенно ниже, чем цены в роуминге. Также было выявлено, что цены межоператорского (оптового) роуминга, а также цена роуминга для конечных потребителей являлась завышенной в случае со странами ЕС. Это связано с тем, что выбор потенциальных операторов-партнеров на рынке другого государства может быть очень ограниченным, а также тем, что предметом торга между операторами является не цена, а объем передаваемого трафика, который во многих случаях может производиться на основе взаимозачета, а значит, у операторов нет стимулов к снижению цен. Наконец, не существует подходящего заменителя для роуминга: гибких средств связи, позволяющих абонентам пользоваться услугами мобильной связи или аналога мобильной связи.

Однако существовала иная точка зрения на целесообразность отмены роуминга в ЕС. В исследовании [GSMA, 2008b] показано, что цены на все виды услуг рынка мобильной связи снижались на протяжении нескольких лет до введения регулирования, и что оснований для того, чтобы эта тенденция не продолжалась бы, не было. С первого квартала 2006 г. по первый квартал 2007 г. цена исходящего звонка в роуминге снизилась на 13% (по индексу цен GSMA), по методологии ERG снижение цены во втором квартале 2007 г. по сравнению с тем же периодом составляло уже 20%.

Также в 2005 г. международный оператор *Vodafone* вывел на рынок тариф *Passport*, позволивший клиентам совершать звонки в роуминге из любой точки Европы по их стандартному внутреннему тарифу после внесения платы за подключение. Тариф также позволял абонентам тратить минуты звонков в «домашнем» регионе на звонки в роуминге [GSMA, 2008b]. В данном контексте роуминг не позиционировался как отдельная услуга, то есть его рассматривали как часть комплексных тарифных планов, включающих также стоимость мобильной связи в «домаш-

¹ URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/tourism/data/main-tables>.

нем» регионе [Павлова, Мелешкина, 2018]. Создавая подобные тарифные планы, операторы нацелены на снижение их стоимости, что достигается во многом за счет инновационной деятельности, требующей инвестиций [Stühmeier, 2012].

Противники регулирования в том варианте, который был предложен Еврокомиссией, обращали внимание также на то обстоятельство, что невозможно регулировать роуминг в отрыве от остальных услуг, предоставляемых операторами, указывая на то, что предоставление услуг связи в роуминге — это скорее субрынок, то есть лишь часть конкурентного рынка услуг мобильной связи.

Дополнительные аргументы против предлагаемых мер заключались в том, что различия в затратах по предоставлению услуг мобильной связи между странами ЕС могут быть велики, что связано с числом пользователей услуг (плотность населения), величиной инвестиций, объемами выплачиваемых операторами налогов и сборов, а также прочими переменными и постоянными затратами, в том числе на труд, развитие сетей и пр.

Конечной целью программы стало внедрение схемы под названием *Roam like at home (RLAH)*, когда абонент, находясь на территории другой страны ЕС, мог пользоваться услугами мобильной связи по ценам в «домашнем» регионе, то есть цена розничного роуминга должна была снизиться до нуля. При очевидной пользе для потребителей (если цены за роуминг падают до нуля, а роста цен на услуги связи в домашнем регионе не происходит) были выявлены также некоторые риски для потребителей и для самих операторов мобильной связи, о которых пойдет речь в третьем разделе статьи.

2. Хронология отмены роуминга на территории ЕС

Как уже упоминалось, публичная дискуссия о необходимости регулирования рынка мобильной связи в части роуминга на-

чалась еще в 1999 г., когда было показано, что в роуминге в ЕС действуют необоснованно высокие цены для конечных потребителей, а также межоператорские тарифы. С 2003 года рынок был рекомендован к регулированию ex ante с помощью национальных органов, однако предпринимаемые ими меры не могли способствовать снижению высоких межоператорских (оптовых) тарифов. Вот почему в 2007 г. регулирование рынка мобильной связи в части, касающейся роуминга, начало осуществляться на уровне Еврокомиссии [Infante, Vallejo, 2012].

Отмена роуминга внутри ЕС — постепенный, многоэтапный процесс, который формально начался с 2007 г. и в целом завершился к середине 2017 г. Можно выделить несколько отдельных этапов.

Первый этап, запущенный в 2007 г., был направлен в первую очередь на снижение необоснованно высоких межоператорских тарифов, тарифов для конечных потребителей, а также на повышение степени информированности потребителей о тарифах. В рамках данного этапа появился Евротариф (*Eurotariff*), когда были введены ограничения преимущественно на межоператорские цены, а также на цену роуминга для конечных потребителей. При этом операторы могли предлагать и другие цены для конечных потребителей, но лишь в случаях, когда абоненты самостоятельно выбирали альтернативные тарифы. И даже в случае выбора альтернативных тарифов операторов обязали уведомлять абонентов о стоимости услуг в поездках (в форме текстового сообщения) с целью повышения прозрачности рынка [Spruytte, 2017] и в конечном счете сокращения возможностей эксплуатации компаниями неосведомленности потребителей услуг связи.

Эффективность мер, предложенных на первом этапе, подвергалась критике. Так, в исследовании [GSMA, 2008b] показано, что 40% звонков в роуминге в первом квартале 2008 г. (то есть после внедрения Евро-

тарифа) осуществлялись на основе альтернативных тарифных планов, а также то, что использование роуминга такими абонентами в среднем выше, а плата за использование голосовых услуг в роуминге для них ниже на 15%. При этом в рамках исследования показано, что экономия для абонента, который пользуется услугами связи в роуминге один раз в год, составляет около 5 евро. В то же время по оценкам Еврокомиссии должно было происходить увеличение использования роуминга в результате высокой ценовой эластичности, которое могло бы компенсировать снижение цен, однако этого не произошло: в 2008 г. наблюдался рост использования услуг мобильной связи в роуминге, однако общий доход от розничного роуминга оказался на 30% ниже, чем в 2005 г. Также авторы исследования поставили под сомнение необходимость регулирования тарифов на data-роуминг, так как данный способ связи находился в стадии бурного развития: с апреля 2007 г. по апрель 2008 г. использование data-роуминга возросло примерно на 75%. В этом случае высокие цены могли быть обусловлены необходимостью развития сетей, обеспечивающих высокую скорость передачи данных. Наконец, тенденция к увеличению числа пакетных тарифов, в рамках которых определенное количество data-роуминга предоставлялось за фиксированную плату, привела к снижению тарифов в среднем на 25% за год, а максимальное снижение цены составляло до 90%. Небольшому числу абонентов, использовавших старые тарифы, операторы предложили комплекс мер для предотвращения *bill shocks* по возвращении. Необходимость регулирования тарифов на СМС-сообщения также подвергалась сомнению из-за активного распространения пакетных тарифов, в рамках которых их стоимость снизилась примерно на 18%. Также было отмечено негативное влияние от внедрения Евротарифа на операторов, которое было оценено в виде потерь прибыли от предоставления ус-

луг в роуминге на 26% при росте количества голосовых услуг примерно на 11% [GSMA, 2008b].

При этом затраты операторов, связанные с внедрением мер первого этапа, составили около 150 млн евро [GSMA, 2008a]. Большая часть этих затрат пошла на привлечение дополнительных трудовых ресурсов, направленных на оперативное внедрение Евротарифа. Дополнительные расходы, которые понесли операторы, включали также расходы по пересмотру системы расчета с абонентами, маркетинг, создание системы СМС-оповещений.

Также под сомнение была поставлена эффективность мер, направленных на повышение прозрачности рынка услуг мобильной связи в роуминге. Так, хотя СМС-оповещения были внедрены, информация, которая передавалась посредством этих сообщений, могла не дойти до абонента, так как приходила среди множества сообщений, отправляемых абоненту, находящемуся в роуминге. Операторы предложили другие меры, связанные в первую очередь с информированием абонентов: запуск калькуляторов на сайтах операторов, с помощью которых стало возможным рассчитать расходы в роуминге, также был запущен сайт «Лучший тариф в роуминге» (*Best Roaming Fee*), охватывающий более 700 роуминг-маршрутов и сравнивающий их.

Второй этап, начавшийся в 2009 г., во многом стал продолжением первого, однако было запущено несколько дополнительных механизмов: развитие получили меры, направленные на снижение цены роуминга (особенно голосовых услуг) для потребителей, а также сближение межоператорских и потребительских цен на них. Для СМС-сообщений действовали ограничения как для межоператорских тарифов, так и для конечных цен. В случае с роумингом данный лимит действовал только в случае с межоператорскими тарифами, поскольку рынок услуг, связанных с передачей данных, находился на стадии форми-

рования. Дополнительной мерой, которая начала действовать на этом этапе, стала дополнительная защита потребителей от неожиданно высоких счетов при использовании услуг по передаче данных по возвращении из поездки в другую страну, входящую в ЕС. Она заключалась в дополнительном бесплатном предупреждении от оператора (в виде СМС-сообщения), когда абонент потратил определенную заранее установленную сумму на услуги data-роуминга, после получения которого абонент получал возможность прекратить пользоваться данными услугами [Spruytte, 2017].

В результате на данном этапе стало наблюдаться значительное снижение межоператорских тарифов, однако значительного снижения цен для конечных потребителей услуг мобильной связи не отмечалось [Spruytte, 2017]. Таким образом, требовались дополнительные меры по снижению стоимости услуг для потребителей.

Вот почему на **третьем этапе**, начавшемся в 2012 г., особое внимание было уделено именно тарифам, которые предлагались потребителям. Однако продолжилось и регулирование оптовых (межоператорских) цен, направленное на их дальнейшее снижение, поскольку наблюдалось снижение издержек операторов по предоставлению услуг мобильной связи в роуминге.

На третьем этапе началась разработка программы, позволяющей полностью устранить разницу между стоимостью услуг в «домашнем» и «гостевом» регионах. Выбор осуществлялся из двух основных вариантов, при которых издержки межоператорского взаимодействия должны были стать полностью невидимыми для конечных пользователей связи. Первый вариант — *Roam like a local (RLAL)* заключался в том, что абонент платил за использование услуг мобильной связи по тарифам той страны, в которой он находится. Основным недостатком *RLAL* является усложнение структуры тарифов для потребителей (цены услуг мобильной связи отличаются в разных странах, а также ча-

сто зависят от конфигурации пакетных тарифов), а также появление дополнительных расходов для операторов и регулятора, поскольку требуется обновление средних цен для каждой страны при расчете стоимости услуг связи в роуминге, а также их постоянная корректировка операторами [Spruytte, 2017].

Второй вариант — *Roam like at home (RLAH)* заключался в том, что абонент, находясь в «гостевом» регионе, платит по тарифам «домашнего» региона. В результате было принято решение в пользу *RLAH*, более удобного для абонентов и не усложняющего структуру существующих тарифов [Marcus et al., 2013], но обладающего определенным набором недостатков. К ним в первую очередь можно отнести возникающую опасность арбитража сим-карт (или «постоянный роуминг»), когда абонент, покупая карту в стране с более дешевой связью, использует ее на постоянной основе в «домашнем» регионе, где действуют более высокие тарифы. Однако в дальнейшем были предложены меры, которые должны помочь избежать проблемы постоянного роуминга.

RLAH должен был начать действовать уже в конце 2015 г., однако из-за сомнений по поводу возможности реализации программы, связанных с большой долей доходов операторов от услуг по предоставлению услуг мобильной связи в роуминге, его осуществление было отложено, с целью более плавного и безболезненного для операторов сближения межоператорских и потребительских цен в результате последующего изменения тарифов для операторов. Вот почему окончательное введение *RLAH* планировалось на середину 2017 г., хотя тенденции к появлению тарифов (в формате пакетов), похожих на *RLAH*, наблюдались уже на этапе его обсуждения. В качестве специальной меры поддержки в дополнение к роумингу данных было предложено обеспечить бесплатный для абонентов доступ к *wi-fi* на территории ЕС (WiFi4EU), а также

по распространению единой сети с помощью объединения национальных сетей, которыми обмениваются операторы (FON-сеть) [Spruytte, 2017].

Следовательно, на заключительном этапе регулирования было направлено преимущественно на постепенный переход к *RLAH*. Для этого на последнем шаге были установлены лимиты розничной цены на связь, СМС-сообщения и использование Интернета, представляющие собой сумму цены этих услуг в домашнем регионе плюс надбавка в виде размера межоператорского тарифа (*RLAH+*). Также производилось снижение межоператорских тарифов, принятых на уровне Европарламента в феврале 2017 г.

Таким образом, к 15 июня 2017 г. роуминг на территории ЕС был окончательно отменен. Однако это не значит, что не сохранились некоторые элементы роуминга², необходимые для того, чтобы избежать негативных последствий, о которых идет речь в следующей части статьи.

3. Предполагаемые последствия отмены роуминга и механизмы их оценивания

Отмена роуминга в ЕС связана с определенным набором рисков.

Как было показано выше, одним из наиболее важных из них считалось возникновение постоянного роуминга, который может привести к росту платы, связанной с взаимодействием операторов, и, как следствие, к повышению тарифов для оператора в «гостевом» регионе, то есть к созданию эффекта «водяного матраса», а также к негативным эффектам для стран, предоставляющих потребителям более дорогие услуги связи. Для недопущения постоянного роуминга были придуманы лимиты по честному использованию роуминга (*fair use limits*),

устанавливающие определенное количество роуминга для абонента на определенный период времени, а в случае превышения абонент должен вносить дополнительную плату. Возможны различные альтернативные варианты конструкции данных лимитов. Так, возможно установить предельные значения по количеству получаемых в *RLAH* голосовых услуг, СМС-сообщений, по использованию Интернета, которые могут быть установлены на период (день, неделю или месяц). Иными словами, единый тариф дополнялся количественными ограничениями для «гостевого региона».

В ЕС была принята подобная схема за исключением того, что единых границ по использованию услуг связи в *RLAH* нет, однако операторы в случае подозрений в отношении абонентов в злоупотреблении *RLAH* могут обратиться в органы, осуществляющие регулирование на территории страны, где действует оператор, с просьбой установить «справедливую» надбавку за использование роуминга абонентом. На случай, если абонент активно пользуется Интернетом в поездках, была заложена возможность заблаговременной покупки пакета у зарубежного оператора, таким образом трафик будет расходоваться из этого пакета, без угрозы дополнительных доплат³.

Также учитывались риски, связанные со значительной потерей доходов операторов. Для того, чтобы оценить возможные последствия, необходимо разграничить разные типы операторов в зависимости от наличия или отсутствия у них собственных сетей, охвата территории, а также географического положения самого оператора, поскольку в рамках ЕС возможны различные затраты самих операторов на обеспечение доступа к мобильной связи.

Для операторов, владеющих собственными сетями, большое значение имеет направ-

² URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roaming-implementing-regulation>.

³ URL: https://europa.eu/youreurope/citizens/consumers/internet-telecoms/mobile-roaming-costs/index_en.htm.

ление путешествий пользователей услуг мобильной связи. Например, в том случае, если операторы достигают соглашения об отправке траффика через сети друг друга, в случае, когда потоки траффика уравниваются, происходит взаимозачет между операторами и никакие выплаты не требуются. Если объем траффика, отправляемого одним из операторов, превышает объем траффика другого (является нетто-отправителем траффика), он оплачивает этот дополнительный объем по тарифу, заранее установленному соглашением между этими операторами (межоператорский или оптовый тариф). Так, Скандинавские страны, где нет большого входящего потока туристов, являются нетто-отправителями траффика, тогда как другие страны, наиболее интересные туристам, например, Греция, являются нетто-получателями траффика [Spruytte, 2017]. Для стран-отправителей межоператорские выплаты могут оказаться велики, тогда как нетто-получатели траффика могут столкнуться с большой нагрузкой на свои сети, причем этот эффект наблюдается, как правило, только в течение туристического сезона [GSMA, 2008a].

Для операторов, сети которых охватывают территорию нескольких стран ЕС, ситуация выглядит несколько иначе: для них межоператорские выплаты могут быть сведены к минимуму за счет наличия собственных сетей за пределами «домашнего» региона, а также сведены к минимуму издержки по ведению переговоров между национальными операторами. Однако все же возможно выделить категорию возможных последствий для операторов, действующих на территории нескольких стран. Как было показано в начале статьи, в некоторых случаях можно проводить параллели между ЕС и странами с протяженными границами и значительной площадью территории, например, с Канадой, если говорить о трансграничном аналоге внутрисетевого роуминга. Так, детальное изучение тарифных планов, предлагаемых тройкой ведущих

канадских операторов (*Rogers, Bell, Telus*), позволяет обнаружить как минимум аналог внутрисетевого роуминга. При этом операторы Канады находятся в числе наиболее активных инвесторов в развитие сетей среди компаний, работающих с странами G7⁴. Вот почему несмотря на то, что возможные последствия для крупных трансграничных операторов в ЕС могут быть смягчены тем, что для них отсутствуют издержки ведения переговоров с операторами-партнерами, активное инвестирование в развитие сетей и, как следствие, рост качества услуг мобильной связи может оказаться под вопросом.

У операторов, которые не имеют собственных физических сетей, но клиенты которых путешествуют в другие страны ЕС, несут расходы, связанные с межоператорским взаимодействием, однако отсутствуют доходы, которые они могли бы получать за счет входящего потока траффика. Поэтому операторы данной группы, которые, как правило, занимают относительно небольшую долю рынка услуг мобильной связи на территории отдельной страны ЕС, не имеют возможности устранить подобный дисбаланс, поскольку не обладают достаточной переговорной силой для получения значительных скидок на оптовый роуминг. Для подобных операторов большое значение имеют ограничения, накладываемые регулятором на межоператорские тарифы, то есть отказ от учета рисков для данной группы операторов может привести к их уходу с рынка и, как следствие, к снижению уровня конкуренции [Spruytte, 2017].

Опыт ЕС показывает, что все операторы, относящиеся к представленным группам, должны испытывать потери из-за недополучения доходов, связанных с отменой розничных тарифов, но продолжающие нести издержки по оплате межоператорских тарифов. Данные потери могут послу-

⁴ Bank of America Merrill Lynch, Global Wireless Matrix Q1 2017, cited in Rogers Communications Canada Inc., Intervention, Telecom Notice of Consultation CRTC 2017–259, September 8, 2017.

жить причиной финансовых трудностей, зачастую — с возможностью последующего ухода с рынка 12% операторов и более [Spruytte, 2017]. Таким образом, весьма вероятным становится возникновение эффекта «водяного матраца» [Genakos, Valletti, 2011], когда операторы будут поднимать цены на услуги мобильной связи внутри страны, то есть при росте благосостояния туристов, которые достаточно часто путешествуют по ЕС (если эффект от отмены роуминга превосходит отрицательный эффект от повышения домашних цен), происходит снижение благосостояния тех абонентов, которые не совершают поездки по территории объединения. Можно предположить, что дополнительное бремя будут нести в основном абоненты, не имеющие возможности путешествовать, то есть в значительной мере — социально незащищенные категории населения. Таким образом, эффект «водяного матраца» также может привести к неблагоприятным распределительным последствиям. Также стоит отметить, что эффект «водяного матраца» может быть ослаблен под воздействием в целом высокого уровня конкуренции на рынке мобильной связи, когда крупные операторы не повышают цены для того, чтобы сохранить рыночную долю. Однако подобное конкурентное давление в совокупности с отменой розничных тарифов на роуминг может привести к уходу с рынка более мелких операторов.

Для того чтобы не допустить уход мелких операторов, был предусмотрен механизм исключения, позволяющий некоторым операторам при получении разрешения взимать плату за использование услуг мобильной связи в роуминге. Однако при использовании данной меры остается открытым вопрос об адекватном размере надбавки⁵.

Дополнительной мерой для операторов в странах нетто-получателях траффика, например, в Греции, может стать установление

ограничений по межоператорским ценам роуминга в объеме чуть выше предельных издержек. Данная мера может быть актуальной также для стран с более высокими издержками на предоставление услуг мобильной связи. Такой уровень тарифов, с одной стороны, может способствовать ограничению дисбалансов, о которых говорилось выше, а с другой, позволит операторам делать инвестиции в развитие сетей [Sutherland, 2011].

В контексте отмены роуминга внутри России стоит отметить следующее. Обозначенные выше проблемы межоператорского взаимодействия могут быть актуальны в случае регуляторного решения об отмене национального роуминга — и, соответственно, проблемы межоператорских расчетов и дисбаланса траффика должны найти решение до момента такой отмены. Но проблема «постоянного роуминга» возникает уже при попытках отмены роуминга внутри сети. В Евросоюзе существенные усилия были предприняты для того, чтобы предложить различные варианты решения этой проблемы, в то время как в России в настоящий момент данный аспект по большому счету игнорируется в контексте дискуссии — здесь встает вопрос о том, связано ли это с низкой важностью этой проблемы для России (что нуждается в дополнительной проверке) или же в том, что пока еще не все аспекты регуляторного вмешательства были должным образом оценены и спроектированы.

Заключение

Отказ от роуминга на территории Европейского союза происходил постепенно, более 10 лет, не считая предварительных дискуссий, начавшихся на несколько лет раньше. За этот период был предложен целый комплекс промежуточных мер, направленных на повышение благосостояния потребителей услуг мобильной связи, а также недопущение ухода с рынка части операторов, которые не способны компенсировать по-

⁵ URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3111_en.htm.

тери, неизбежно возникающие при отмене розничных тарифов на роуминг.

Изучение европейского опыта по отказу от роуминга может быть полезным при обсуждении вопросов, связанных с отменой национального и внутрисетевого роуминга в России в части экономических последствий, связанных с возникновением эффекта «водяного матраса» и последующими распределительными последствиями для абонентов, перспективами развития сетей, возможными потерями небольших операторов мобильной связи. На основании изучения данного опыта сформулируем «лучшие практики»:

- постепенность корректировки механизмов вмешательства, которая дает возможность на каждом этапе оценить те эффекты, к которым вмешательство в рынки реально привело (а не те эффекты, которых ожидали при проектировании меры);

- сама практика оценки последствий и корректировки стратегии по ее результатам как элемент «умного» регулирования (*smart regulation*) [Шаститко и др., 2016; Шаститко, Павлова, 2016];

- подтвержденный практикой вывод о сравнительно низкой эластичности спроса на связь в поездках, который опровергает тезис о том, что снижение платы за связь в роуминге приведет к увеличению прибыли компаний за счет роста объемов потребляемых услуг;

- понимание, что отдельные виды соединений и цены на них существуют не изолированно, а в качестве элементов тарифных планов, а значит, понижающее давление на одни элементы будет приводить к эффекту «водяного матраса»;

- особые меры для операторов, для которых потери средств от снижения платы за роуминг оказываются критичными для выживания на рынке.

В России выбран подход к борьбе с внутрисетевым роумингом через антимонопольное законодательство и решения по отдельным делам. И хотя опыт ЕС не является

прямым аналогом ситуации с внутрисетевым роумингом в России, он все же показывает, что многие риски, возникающие при регуляторном вмешательстве, требуют комплексного, длительного и последовательного подхода с оценкой промежуточных результатов — в то время как формат решения и предписания по антимонопольному делу может не отвечать этим требованиям.

Список литературы

1. Павлова Н. С., Мелешкина А. И. Внутрисетевой роуминг: а есть ли рынок? // Современная конкуренция. 2018. Т. 12. № 6 (72).
2. Шаститко А. Е., Павлова Н. С. Приоритеты конкурентной политики // Конкуренция и право. 2016. № 1.
3. Шаститко А. Е., Павлова Н. С., Курдин А. А., Мелешкина А. И., Фатихова А. Ф. Основные направления защиты и развития конкуренции. Центр стратегических разработок, Серия: Экономическое развитие. 2016.
4. Falch M., Tadayoni R. Regulation of international roaming data services within the EU // International Economics and Economic Policy. 2014. Vol. 11. No. 1–2. P. 81–95.
5. Genakos C., Valletti T. Testing the «waterbed» effect in mobile telephony // Journal of the European Economic Association. 2011. T. 9. №. 6. P. 1114–1142.
6. GSMA. Demystifying the European Mobile Industry. Facts and Insights on the Economics of a Major European Industry. 2008a.
7. GSMA. GSM Association response to the public consultation for the Review of the functioning of the Regulation (EC) No 717/2007 (the «Roaming Regulation») and of its possible extension to SMS and data roaming services. 2008b.
8. Infante J., Vallejo I. Regulation of international roaming in the European Union — Lessons learned // Telecommunications Policy. 2012. Vol. 36. No. 9. P. 736–748.
9. Marcus J. S., Philbeck I., Gries C. I. Structural solutions and the evolution of international mobile roaming (IMR) in Europe: Where are we headed? 2013.
10. Spruytte J. et al. International roaming in the EU: Current overview, challenges, opportunities and solutions // Telecommunications Policy. 2017. T. 41. No. 9. P. 717–730.
11. Stühmeier T. Roaming and investments in the mobile internet market // Telecommunications Policy. 2012. Vol. 36. No. 8. P. 595–607.
12. Sutherland E. The regulation of national roaming. 2011.
13. Sutherland E. INTUG Europe Report on GSM Roaming Prices-1999. 1999.

References

1. Pavlova N. S., Meleshkina A. I. Intranet roaming: is there a market? *Journal of Modern Competition*, 2018, vol. 12, no. 6 (72) (in Russian, abstr. in English).
2. Shastitko A. E., Pavlova N. S. Priorities for competition policy. *Konkurenciya I Pravo — Competition and Law*, 2016, no. 1 (in Russian, abstr. in English).

3. Shastitko A. E., Pavlova N. S., Kurdin A. A., Meleshkina A. I., Fatikhova A. F. The main directions of protection and development of competition. Center for Strategic Research, Series: Economic Development. 2016 (in Russian, abstr. in English).
4. Falch M., Tadayoni R. Regulation of international roaming data services within the EU. *International Economics and Economic Policy*, 2014, vol. 11, no. 1–2, pp. 81–95.
5. Genakos C., Valletti T. Testing the «waterbed» effect in mobile telephony. *Journal of the European Economic Association*, 2011, vol. 9, no. 6, pp. 1114–1142.
6. GSMA. Demystifying the European Mobile Industry. Facts and Insights on the Economics of a Major European Industry. 2008a.
7. GSMA. GSM Association response to the public consultation for the Review of the functioning of the Regulation (EC). No. 717/2007 (the «Roaming Regulation») and of its possible extension to SMS and data roaming services, 2008b.
8. Infante J., Vallejo I. Regulation of international roaming in the European Union — Lessons learned. *Telecommunications Policy*, 2012, vol. 36, no. 9, pp. 736–748.
9. Marcus J. S., Philbeck I., Gries C. I. Structural solutions and the evolution of international mobile roaming (IMR) in Europe: Where are we headed? 2013.
10. Spruytte J. et al. International roaming in the EU: Current overview, challenges, opportunities and solutions. *Telecommunications Policy*, 2017, vol. 41, no. 9, pp. 717–730.
11. Stühmeier T. Roaming and investments in the mobile internet market. *Telecommunications Policy*, 2012, vol. 36, no. 8, pp. 595–607.
12. Sutherland E. The regulation of national roaming. 2011.
13. Sutherland E. INTUG Europe Report on GSM Roaming Prices, 1999.

K. Ionkina, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, kaionkina@econ.msu.ru

A. Shastitko, Centre for Competition and Economic Regulation Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, saedd@mail.ru

Removal of roaming in the EU: Lessons for Russia

Possible consequences of removal of national and intranet roaming in Russia are actively discussed nowadays. A major focus of this article is on the European Union where international roaming was removed. The overview of the evolution of roaming in the European Union can be mainly discussed in case of international roaming but at the same time can be extended to national and intranet roaming regulation. European experience is one of the sources of identification of practical issues, as well as options for their solution. This paper aims at providing insights in the effect of roaming regulation in the European Union. We also discuss in detail main structural alternatives of regulation and principles of their comparison, disclose used principles of institutional design. European experience makes an opportunity to summarize the best practices of «smart regulation»: consistent approach to reforms, the assessment of effects for mobile network operators and for consumers, adjustment of measures based on the intermediate results. These practices are relevant when changing the system of intranet roaming in Russia.

Keywords: mobile communication services, international roaming, national roaming, intranet roaming, wholesale roaming, waterbed effect, smart regulation.

About authors: K. Ionkina;

A. Shastitko, *Director, Head of the Department of Competitive and Industrial Policy*

For citation: Ionkina K., Shastitko A. Removal of roaming in the EU: Lessons for Russia. *Journal of Modern Competition*, 2018, vol. 12, no. 6 (72), pp. 16–26 (in Russian, abstr. in English).