



## ВОПРОС 18-1/1:

*Обеспечение национальными  
регламентарными органами  
электросвязи выполнения  
внутренних законов, правил и  
регламентарных положений в  
области электросвязи*



## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ КОМИССИИ МСЭ-D

В соответствии с Резолюцией 2 (Доха, 2006 г.) ВКРЭ-06 сохранила две исследовательские комиссии и определила Вопросы для исследования в них. Рабочие процедуры, которые должны применяться в этих исследовательских комиссиях, описаны в Резолюции 1 (Доха, 2006 г.), принятой на ВКРЭ-06. На период 2006–2010 годов 1-й Исследовательской комиссии было поручено исследование девяти Вопросов в сфере "Стратегия и политика в области развития электросвязи". 2-й Исследовательской комиссии было поручено исследование девяти Вопросов в сфере "Развитие служб и сетей электросвязи и приложений ИКТ и управление ими".

### **За более подробной информацией**

*Просьба обращаться к:*

Mr Makhtar FALL/Ms Youlia LOZANOVA  
Бюро развития электросвязи (BDT)  
ITU  
Place des Nations  
CH-1211 GENEVA 20  
Switzerland  
Тел.: +41 22 730 6256/6304  
Факс: +41 22 730 5484  
Эл. почта: makhtar.fall@itu.int  
youlia.lozanova@itu.int

### **Размещение заказов на публикации МСЭ**

*Просим принять к сведению, что заказы не могут приниматься по телефону. Их следует направлять по факсу или по электронной почте.*

ITU  
Sales Service  
Place des Nations  
CH-1211 GENEVA 20  
Switzerland  
Факс: +41 22 730 5194  
Эл. почта: sales@itu.int

**Электронный книжный магазин МСЭ: [www.itu.int/publications](http://www.itu.int/publications)**

## **ВОПРОС 18-1/1:**

*Обеспечение национальными  
регулятивными органами  
электросвязи выполнения  
внутренних законов, правил и  
регулятивных положений  
в области электросвязи*



#### **ЗАЯВЛЕНИЕ ОБ ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

**Настоящий отчет подготовлен многочисленными добровольцами из различных администраций и организаций. Упоминание конкретных компаний или видов продукции не является одобрением или рекомендацией МСЭ. Выраженные мнения принадлежат авторам и ни в коей мере не влекут обязательств со стороны МСЭ.**

**КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ**

На основе результатов, достигнутых в прошлом исследовательском периоде, в данном отчете описаны методы обеспечения выполнения законов в отдельных странах, охватывающие вопросы конкуренции, присоединения, использования спектра, потребителей, совместного использования сетевой инфраструктуры (места расположения), качества обслуживания и безопасности сетей.

Представленные 97 руководящих указаний предназначены для того, чтобы у Государств-Членов были возможные варианты выбора, которые они могут рассмотреть и использовать, если они сочтут их подходящими при существующих у них обстоятельствах. Кроме того, представлены опыт и примеры более 40 стран, с тем чтобы более подробно проиллюстрировать сложные задачи по обеспечению выполнения законов в области связи, с которыми сталкиваются национальные регуляторные органы (НРО), и показать, как многие из них успешно справляются с этими задачами. В целом содержание этого отчета может помочь НРО и другим органам, определяющим политику, в разработке курса, направленного на достижение долгосрочных целей в области универсального доступа.



СОДЕРЖАНИЕ

		<i>Стр.</i>
1	Введение.....	1
2	Базовая информация .....	1
3	Обеспечение выполнения законов, политики и регулирования в области конкуренции .....	2
	3.1 Обзор.....	2
	3.2 Примеры стран .....	3
	3.3 Примеры стран (интернет и VoIP).....	9
	3.4 Выявленные проблемы.....	11
	3.5 Руководящие указания .....	12
4	Обеспечение выполнения законов, политики и регулирования в области присоединения.....	12
	4.1 Обзор.....	12
	4.2 Примеры стран .....	13
	4.3 Выявленные проблемы.....	14
	4.4 Руководящие указания .....	14
5	Обеспечение совместного использования места расположения (сетевой инфраструктуры).....	16
	5.1 Обзор.....	16
	5.2 Примеры стран .....	18
	5.3 Выявленные проблемы.....	21
	5.4 Руководящие указания .....	22
6	Обеспечение выполнения политики, правил и регуляторных положений в области использования спектра .....	24
	6.1 Обзор.....	24
	6.2 Примеры стран .....	26
	6.3 Выявленные проблемы.....	27
	6.4 Руководящие указания .....	27
7	Обеспечение выполнения регуляторных положений по защите потребителей.....	29
	7.1 Обзор.....	29
	7.2 Примеры стран .....	30
	7.3 Выявленные проблемы.....	34
	7.4 Руководящие указания .....	34
8	Обеспечение выполнения политики и регуляторных положений в области качества обслуживания .....	35
	8.1 Обзор.....	35
	8.2 Примеры стран .....	35
	8.3 Выявленные трудности .....	37

	<i>Стр.</i>
8.4 Руководящие указания .....	37
9 Обеспечение выполнения политики, руководящих указаний и регуляторных положений в области безопасности сетей .....	37
9.1 Обзор .....	37
9.2 Примеры стран .....	39
9.3 Выявленные проблемы .....	44
9.4 Руководящие указания .....	44
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Краткий перечень руководящих указаний: общие задачи правоприменения 2009 года .....	45
ПРИЛОЖЕНИЕ В – Алфавитный указатель примеров и ссылок на страны/организации .....	52
ПРИЛОЖЕНИЕ С – Краткий перечень <i>Руководящих указаний по правоприменению 2006 года</i> .....	53

**ВОПРОС 18-1/1****Обеспечение выполнения национальных законов в области электросвязи:  
Отчет и руководящие указания на основе примеров передового опыта****1 Введение**

Национальные регуляторные органы (НРО) электросвязи в мире выполняют важную роль в осуществлении внутренней политики в области связи и тем самым содействуют как устойчивому развитию сектора связи, так и достижению внутренних целей в области экономического развития.

За последние два десятилетия количество НРО быстро увеличивалось. Только недавно, во втором квартале 2009 года, их насчитывалось 153 во всем мире. Если вернуться к 1990 году, то тогда было всего 14 НРО. С 2000 по 2005 год их количество во всем мире возросло примерно на 36%<sup>1</sup>. Однако опыт работы подавляющего большинства НРО составляет менее 10 лет.

Ввиду постоянных и быстрых изменений в секторе связи все больше таких учреждений считают необходимым отстаивать свои полномочия по обеспечению выполнения законов на этой динамичной и незнакомой территории. Как и всех, кто связан с секторами электросвязи и информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), конвергенция глубоко затрагивает НРО, и в обозримом будущем она будет и далее оказывать влияние на их роль.

Настоящий отчет посвящен некоторым общим задачам правоприменения, которые стоят сегодня перед НРО в ряде областей, определенных членами, – конкуренция, присоединение, использование спектра, вопросы, связанных с потребителями, совместное использование мест расположения (сетевой инфраструктуры), качество обслуживания и безопасность сетей. В заключительном отчете будут предложены руководящие указания, касающиеся каждой из этих областей.

С самого начала стоит упомянуть, что несмотря на важность правоприменения для успешной реализации внутреннего режима электросвязи, средства и полномочия по обеспечению выполнения политики и регуляторных положений не являются самоцелью. Для НРО это, скорее, является одним из важнейших путей достижения своей основной цели – содействовать универсальному доступу и универсальному обслуживанию своих граждан путем содействия промышленному росту и конкурентоспособности во всемирном масштабе<sup>2</sup>.

**2 Базовая информация**

В ходе исследовательского периода 2002–2006 годов при неоценимой поддержке и помощи со стороны Бюро развития электросвязи (БРЭ) МСЭ Группа Докладчика по Вопросу 18/1 МСЭ-Д составила отчет, содержащий 57 руководящих указаний по вопросу о том, как НРО могли бы обеспечивать выполнение своих внутренних законов в области электросвязи. Документ *Обеспечение выполнения внутренних законов в области электросвязи: руководящие указания для международного сообщества (2006 г.)* в общих чертах охватывает шесть областей: законодательство, процесс и процедура, принятие независимых решений, санкции, организационная структура и гендерный вопрос.

В отношении **законодательства** в отчете 2006 года содержатся **четырнадцать** руководящих указаний, где рассматривается правомочие, предоставленное законом, которое желательно для того или иного НРО; **семнадцать** руководящих указаний, касающихся **практики и процедуры**, где рассматривается ежедневная реализация процедур правоприменения; **десять** руководящих указаний

<sup>1</sup> Тенденции в реформировании электросвязи, 2006 год, Международный союз электросвязи, стр. 12.

<sup>2</sup> См. *Отчет по обеспечению выполнения внутренних законов в области электросвязи; Руководящие указания для международного сообщества*, Отчет по Вопросу МСЭ-Д 18-1/1, исследовательский период 2002–2006 гг., стр. v.

по **санкциям**, где предлагаются пути определения взысканий; **три** руководящих указания по **принятию независимых решений**, где рекомендуются способы принятия НРО независимого решения, невзирая на его политическую или оперативную независимость; **семь** руководящих указаний по **организационной структуре**, где рассматриваются пути организации НРО для максимального достижения внутренних целей; **шесть** руководящих указаний по правоприменению и **гендерным вопросам**, где рассматривается, как обеспечение выполнения законов в области электросвязи может использоваться для сокращения гендерного разрыва в ИКТ.

Предшествующие настоящему отчету *Руководящие указания по правоприменению 2006 года* обеспечивают важную основу и базовый контекст для существующих задач в области правоприменения, которые рассматриваются в настоящем отчете. В прошлом отчете изучались фундаментальные вопросы правоприменения, которые часто включаются или рассматриваются вместе с реализацией комплексного решения какой-либо отдельной задачи в области правоприменения. Поэтому лучше и полезнее всего было бы рассмотреть вместе оба набора руководящих указаний и соответствующих отчетов. С *Руководящими указаниями по правоприменению 2006 года* можно ознакомиться по адресу: <http://www.itu.int/pub/D-STG-SG01.18-2006/en><sup>3</sup> и в Приложении С к настоящему отчету.

### 3 Обеспечение выполнения законов, политики и регулирования в области конкуренции

#### 3.1 Обзор

Преимущества, которые дает конкуренция, имеют важнейшее значение для содействия обеспечению эффективности и для благосостояния потребителя. Конкуренция содействует эффективности, побуждая компании производить больше продукции с меньшими затратами, лучше распределять ресурсы, внедрять новые технологии и удовлетворять потребительский спрос<sup>4</sup>. Кроме того, внедрение и рост конкурентных сил на конкретном рынке может в некоторых случаях помочь регуляторным органам управлять рынком в интересах потребителей и населения.

Во всем мире развитие большинства рынков осуществлялось в направлении от монопольных государственных поставщиков услуг фиксированной связи до рынков с разной степенью конкуренции. Однако даже остающиеся государственными операторы, занимающие существенное положение в сети связи, обычно испытывают конкуренцию со стороны по крайней мере одного источника, например поставщиков услуг подвижной связи и/или интернета, вне зависимости от того, есть ли в нем частные инвестиции. Эти занимающие существенное положение операторы все больше сталкиваются с новыми поставщиками всех видов: поставщиками услуг беспроводной связи, поставщиками услуг интернета (ПУИ), поставщиками услуг кабельной связи и даже с электроэнергетическими компаниями.

Например, услуги подвижной связи, изначально косвенно, а затем непосредственно конкурировавшие с услугами фиксированной связи, теперь во многих случаях заменяют услугу фиксированной связи. В ответ на это для сохранения уровней доли рынка и дохода многие занимающие существенное положение операторы проводной связи теперь предоставляют также услуги подвижной связи и другие услуги. Интересное краткое описание различных регуляторных режимов НРО для услуг интернета и VoIP иллюстрирует разнообразие мер реагирования на такую связанную с конкуренцией проблему, и этот вопрос также обсуждается в настоящем разделе начиная со стр. 9.

<sup>3</sup> В *Руководящих указаниях по правоприменению 2006 года* принимаются во внимание опыт, идеи и мнения примерно 100 человек из 70 стран, которыми они поделились в письменных вкладах, на собраниях и семинарах, организованных БРЭ МСЭ, в том числе на семинаре и практикуме, которые принимал НРО **Бразилии ANATEL**.

<sup>4</sup> *Задачи в области внутреннего правоприменения и Бразильское национальное агентство электросвязи: вклад ANATEL в Вопрос МСЭ-D 18-1/1, апрель 2007 года* (вклад **ANATEL** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (апрель 2007 г.)), стр. 2.

Большинством законодательных органов предписан некоторый уровень конкуренции, и хотя базовые услуги голосовой связи остаются менее конкурентными, чем услуги подвижной связи, более 60% стран мира открыли свой рынок базовых услуг для конкуренции<sup>5</sup>. По имеющимся сведениям, Европа является наиболее конкурентным регионом в отношении как базовых услуг, так и услуг подвижной связи. И более половины рынков Африки открыты для некоторой формы конкуренции<sup>6</sup>. При этом почти каждый национальный регуляторный орган (НРО) электросвязи обслуживает страну, в которой конкуренция находится в определенном состоянии.

В странах **ОЭСР** наличие рынков со значительными уровнями конкуренции привело к появлению новых услуг и привлекательных ценовых пакетов. В некоторых странах ОЭСР развязывание абонентской линии изменило конкурентный ландшафт, позволив многим поставщикам продавать услуги связи по той же линии<sup>7</sup>. Снижение цен и улучшение услуг были наиболее значительными на тех рынках, которые характеризуются интенсивной конкуренцией. Обычно потребители платят за широкополосную связь меньше, чем они платили два года назад, при этом, как правило, скорости соединения возросли<sup>8</sup>.

В настоящее время большинство операторов электросвязи в странах ОЭСР приблизились к тому, чтобы стать центрами комплексного обслуживания по передаче голоса, видеоизображений и данных<sup>9</sup>. Они превращаются из поставщиков услуг голосовой связи в компании по передаче данных и медиакомпании, стараясь приостановить потери в своих традиционных сферах деятельности, связанных с фиксированной или голосовой связью<sup>10</sup>.

Большинство рынков являются конкурентными, однако каким образом регуляторные органы обеспечивают осуществление своей политики в области конкуренции? Существуют ли общие вопросы или постоянные дилеммы и задачи? Каким образом НРО обеспечивают конкуренцию между операторами, занимающими существенное положение в сети связи, и новыми конкурентами, между конкурирующими операторами/поставщиками инфраструктуры, между конкурирующими поставщиками услуг?

### 3.2 Примеры стран

В **Кот-д'Ивуаре** монополия оператора, занимающего существенное положение в сети связи, закончилась 2 февраля 2004 года. Законом 95-526 от 7 июля 1995 года установлены кодекс электросвязи и правовая база для сектора. Принцип добросовестной конкуренции закреплен в Статье 4 Закона 1995 года, и для выполнения этого мандата в законе содержатся некоторые минимальные регуляторные положения, дополняемые кругом ведения, который указывается в лицензиях оператора, занимающего существенное положение в сети связи, и нового участника, получившего лицензию на предоставление услуги фиксированной телефонной связи и телексной связи<sup>11</sup>. Законодательство 1995 года не проясняет обязанности или роль регуляторного органа в обеспечении добросовестной конкуренции, поэтому любые вопросы, касающиеся, в том числе, злоупотребления доминирующим

---

<sup>5</sup> Доклад по всемирному информационному обществу 2007 года: После ВВУИО, Международный союз электросвязи, Конференция ООН по торговле и развитию, 2007 год, стр. 61.

<sup>6</sup> Доклад по всемирному информационному обществу 2007 года: После ВВУИО, МСЭ, ЮНКТАД, стр. 60–61.

<sup>7</sup> Перспективы связи в **ОЭСР** 2007 года, информационно-коммуникационные технологии, стр. 13, 14. В странах ОЭСР развязывание рассматривали в различных отношениях. Для некоторых стран, где не было кабельных сетей, развязывание оказалось эффективным способом содействия конкуренции, поскольку фактически других вариантов было немного. В странах с развитой кабельной сетью это было менее необходимо, поскольку там существует межвидовая конкуренция.

<sup>8</sup> Там же, стр. 14.

<sup>9</sup> Там же, стр. 19.

<sup>10</sup> Там же, стр. 23.

<sup>11</sup> Вклад Агентства электросвязи **Кот-д'Ивуара** (АТСИ) в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 1 (вклад АТСИ в Вопрос 18-1/1, (апрель 2007 г.)).

положением, передаются **АТСИ** в Комиссию по конкуренции – орган, ответственный за разрешение вопросов, связанных с конкуренцией, которые оказывают влияние на национальную экономику<sup>12</sup>.

Между 1996 и 2006 годами регуляторный орган **Кот-д'Ивуара – Агентство электросвязи Кот-д'Ивуара (АТСИ)** – выдало разрешения для 8 сетей подвижной телефонной связи, 15 земных станций, 28 станций VSAT (частного использования) и 27 ПУИ. Агентство выдало также 6 разрешений, обеспечивающих прямой доступ к международной связи, 9 разрешений для сетей местных линий радиосвязи, 13 разрешений на перепродажу с помощью карт предоплаты и 3 разрешения на таксофоны<sup>13</sup>.

Владельцы лицензий в **Кот-д'Ивуаре** могут предоставлять любую услугу, открытую для конкуренции, пока они следуют правилам выданного им разрешения, включая недопущение дискриминации, ведение учета затрат, недопущение перекрестного субсидирования и обеспечение присоединения в случае технической совместимости. Они могут также самостоятельно устанавливать и изменять цену на свои услуги<sup>14</sup>.

Компания **ANATEL**, НРО **Бразилии**, объявила о вынесении ряда ключевых вопросов на открытые консультации, в том числе вопросов, касающихся определения существенных позиций на рынке, переносимости номеров, плана по обеспечению массового доступа, перевода цен за присоединение на систему, основанную на затратах, и оценки уровня удовлетворенности пользователей услугами фиксированной, подвижной связи и платного телевидения<sup>15</sup>. После проведения открытых консультаций правила, регулирующие основу для определения существенных позиций на рынке, стали в 2007 году официальными<sup>16</sup>. Кроме того, самым последним достижением в содействии конкуренции была работа по внедрению переносимости номеров в фиксированной и подвижной телефонной связи. В результате потребители могут сохранять свой телефонный номер при смене компаний подвижной связи или фиксированного телефона в той же местной зоне. В настоящее время это правило является "официальным" и находится в процессе внедрения, который должен быть завершен до марта 2009 года<sup>17</sup>.

При продлении поставщикам услуг проводных линий связи концессионных договоров, которые у них имеются с 2005 года, компания **ANATEL** рассмотрела и скорректировала некоторые аспекты этих соглашений, связанные с конкуренцией. Результатом переговоров стало обязательное для поставщика услуг обеспечение, среди прочего, привлекательной среды для инвестиций<sup>18</sup>. Операторам, занимающим существенное положение в сети связи, необходимо также организовывать и поддерживать постоянный совет пользователей электросвязи, который будет рассматривать проблемы потребителей<sup>19</sup>.

Регуляторный орган электросвязи **Ливана (РОЭ Ливана)** был учрежден в 2002 году в соответствии с Законом об электросвязи 431 и начал действовать в феврале 2007 года после указа Министерства о назначении четырех членов правления<sup>20</sup>. Агентством руководит председатель; каждый из четырех членов правления руководит одним из четырех основных отделов РОЭ Ливана – отделом технологий

---

<sup>12</sup> Вклад **АТСИ** в Вопрос 18-1/1 (апрель, 2007 г.), стр. 2.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Вклад **ANATEL** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (апрель, 2007 г.), стр. 2.

<sup>16</sup> Там же, стр. 2.

<sup>17</sup> Там же, стр. 1, 2.

<sup>18</sup> Там же, стр. 2.

<sup>19</sup> Там же, стр. 3.

<sup>20</sup> Вклад регуляторного органа электросвязи **Ливана (РОЭ Ливана)** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (8 февраля 2008 г.), стр. 1. Корпоративными ценностями этого органа являются: i) автономия и независимость; ii) прозрачность; iii) ответственность; iv) справедливость; и v) эффективность. Там же.

электросвязи, отделом по правовым вопросам и лицензированию, отделом рынка и конкуренции и отделом информации и по делам потребителей<sup>21</sup>.

За исключением фиксированной телефонной связи, **РОЭ Ливана** намерен открыть сектор электросвязи для конкуренции и поэтому с февраля 2008 года работает над планом либерализации, охватывающим подвижную телефонную связь, международный доступ и сети передачи данных. План **РОЭ Ливана** по либерализации рынка является частью более широкой программы развития ливанской экономики<sup>22</sup>.

Решением Совета министров от ноября 2007 года **РОЭ Ливана** и *Высшему совету по приватизации* было разрешено начать совместный аукцион по продаже двух сетей подвижной телефонной связи и двух лицензий на 20 лет. Этим проектом был дан старт либерализации сектора и введению конкуренции<sup>23</sup>. С февраля 2008 года **РОЭ Ливана** работал над созданием стратегии внедрения сетей широкополосной передачи и – при поддержке международных компаний в рамках "Партнерства для Ливана" – над организацией структуры рынка и основы стандартов, а также определением ясной регуляторной среды. Цель состоит в предоставлении лицензий на широкополосную связь в 2008 году<sup>24</sup>.

**РОЭ Ливана** опубликовал пять директив в области регулирования для проведения консультаций с общественностью и другими заинтересованными сторонами и получения от них замечаний по вопросам качества обслуживания, присоединения, существенных позиций на рынке, по делам потребителей и стандартам оборудования электросвязи. Пересмотр этих директив после завершения открытых консультаций станет важным шагом в продвижении работы **РОЭ Ливана** по организации рынка электросвязи в Ливане<sup>25</sup>.

В **Мали** конкуренция была введена в 2002 году<sup>26</sup>. В настоящее время существует два основных конкурента: компания SOTELMA – государственный оператор, занимающий существенное положение в сети связи, и ORANGE Mali – частная компания, получившая лицензию на предоставление обслуживания на всех сегментах рынка. В связи с этим регуляторный орган – **Комитет по регулированию электросвязи Мали (CRT)** осуществляет надзор за обеспечением выполнения законодательства в области электросвязи и обеспечивает соответствие общим условиям эксплуатации сетей и услуг электросвязи<sup>27</sup>. Министерство электросвязи осуществляет контроль за деятельностью Комитета **CRT**, который несет ответственность за обеспечение выполнения законодательных и регуляторных положений, касающихся электросвязи<sup>28</sup>. Комитет **CRT** принимал активное участие в выдаче второй лицензии на эксплуатацию компании ORANGE Mali (бывшая Ikatel)<sup>29</sup>.

Комитет **CRT** может вмешиваться в случае диспропорций в секторе и в целях устранения недостатков и содействия конкуренции. Агентство должно также учитывать необходимость удовлетворения требования, касающегося услуг электросвязи общего пользования, в отношении универсального обслуживания<sup>30</sup>. Соответственно, **CRT** рассматривает все вопросы, связанные с новыми участниками рынка, на основании общих юридических договоренностей, относящихся к

---

<sup>21</sup> Там же, стр. 2.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Там же, стр. 3.

<sup>25</sup> Там же.

<sup>26</sup> Вклад **Мали** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (27 июня 2007 г.), стр. 2.

<sup>27</sup> 4 апреля 2007 года Совет министров **Мали** принял проект указа, устанавливающего структуру **CRT** и методы работы. Этот закон отменяет Указ от 10 мая 2000 года, касающийся **CRT**. Там же.

<sup>28</sup> Вклад **Мали** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (7 марта 2007 г.), стр. 2.

<sup>29</sup> Вклад **Мали** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (27 июня 2007 г.), стр. 2.

<sup>30</sup> Там же.

сетям и услугам<sup>31</sup>. Перед любым обращением в суды **CRT** предлагает примирительную процедуру и разрешение споров между операторами электросвязи по их просьбе. Процедура посредничества не может длиться свыше двух месяцев. Комитет **CRT** может также обращаться в Национальный совет по вопросам конкуренции<sup>32</sup>.

В **Соединенном Королевстве** в рамках общего подхода, принятого НРО **Ofcom**, основное внимание уделяется регулированию в областях, где существуют "устойчивые проблемы с конкуренцией", что обеспечивает конкуренцию "на самом высоком возможном уровне" и постепенную отмену регулирования в других областях<sup>33</sup>.

В соответствии с нормативным правовым актом в области электросвязи № 30/2002 (от 12 марта 2002 г.) регуляторный орган электросвязи (**РОЭ**) **Омана** уполномочен проводить утвержденную общую политику в отношении сектора электросвязи, подготавливать планы развития сектора и контролировать выполнение условий лицензий их владельцами. **РОЭ** определяет также, какие акты или события мешают конкуренции, и проводит расследование жалоб<sup>34</sup>. **РОЭ** может также принимать решения по урегулированию конфликтов между операторами электросвязи и пользователями. Эти решения могут быть опротестованы в административном суде в соответствии с процедурами, указанными в законе об административном суде. С согласия сторон **РОЭ** может направить спорный вопрос арбитражу и, если того требует одна из сторон, может рассмотреть это решение<sup>35</sup>.

С марта 2007 года в **Омане** ожидал рассмотрения проект поправок к законодательству об электросвязи, которые предоставят **РОЭ** полномочия вводить экономические санкции в размере до 1 млн. оманских риалов (2 597 470 долл. США), административные санкции, включая приостановление действия лицензии, и санкции, определенные в лицензии оператора, поддерживаемые административным регулированием. Проект поправок предоставит также судам полномочие налагать соответствующие взыскания<sup>36</sup>.

В **Чаде** Министерство почт и новых технологий связи (**MPNTC**) готовит, реализует, координирует государственную политику в области электросвязи и информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и осуществляет надзор за ее проведением<sup>37</sup>. Законом № 009/PR/98, опубликованным в августе 1998 года, был либерализован рынок, создан регуляторный орган, известный как **Управление регулирования электросвязи Чада (OTRT)**, и создан национальный оператор связи. Управление **OTRT** сформировалось 22 мая 2000 года, через два года после его создания<sup>38</sup>. Кроме национального оператора фиксированной связи, существуют оператор сети подвижной связи **GSM**, который является дочерней компанией оператора, занимающего существенное положение в сети связи, и два частных оператора сети подвижной связи **GSM**<sup>39</sup>.

В 2007 году правительство **Канады** начало внедрять новый регуляторный подход в отношении своего сектора электросвязи. В целом, в стране была ускорена реализация плана отмены регулирования и принята более гибкая регуляторная среда, которая в большей степени зависит от рыночных сил. Внесен ряд изменений, которые влияют i) на то, как происходит управление конкуренцией; и ii) на требования к компании для получения отказа от регулирования в том или ином

---

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> Там же, стр. 3.

<sup>33</sup> См. *Присоединение в среде СПП*, Справочный документ, МСЭ, 15 апреля 2006 года: <http://www.itu.int/osg/spu/ngn/documents/Papers/Marcus-060323-Fin-v2.1.pdf>, стр. 7.

<sup>34</sup> Вклад от **Омана** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (март 2007), стр. 1.

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Там же, стр. 2.

<sup>37</sup> Вклад **Чада** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (июнь 2007 г.), стр. 2.

<sup>38</sup> Там же, стр. 3.

<sup>39</sup> Там же, стр. 2.

районе. Несколько поправок и разъяснений к этим правилам были внесены после открытых консультаций<sup>40</sup>.

В Решении 2006-15, "Отказ от регулирования розничных услуг местных телефонных станций", принятом в апреле 2006 года, канадское правительство объявило, что оно изменит применяемую **Комиссией по радио, телевидению и электросвязи Канады (CRTC)** систему отказа от регулирования. Действуя в направлении внедрения этого нового подхода, в июле 2007 года правительство **Канады** создало агентство по делам потребителей, поручило Бюро по вопросам конкуренции, а не CRTC, осуществлять антиконкурентное регулирование, заново определило местные районы отказа от регулирования, такие как местные телефонные станции, и изменило требование отказа от регулирования на требование, в соответствии с которым необходимо наличие конкурирующих линий связи, а не снижение доли рынка ниже 75%. Отказ от регулирования теперь может быть предоставлен в любой области действия местных телефонных станций в **Канаде**, которая удовлетворяет проверке на наличие линий связи<sup>41</sup>.

Бюро по вопросам конкуренции теперь будет рассматривать вопросы противодействия конкуренции и, как сообщается, получит грант в размере 10,5 млн. канадских долларов для финансирования новых направлений деятельности в секторе электросвязи. По имеющимся сведениям, эта организация выпустит к концу июня 2007 года бюллетень по вопросам правоприменения, касающийся ее подхода к злоупотреблению доминирующим положением в электросвязи<sup>42</sup>.

Ускоряя отмену регулирования, Комиссия **CRTC** объявила, что на конкретных рынках будет предоставлен отказ от регулирования в рамках нового режима проверки на наличие линий связи. По оценкам, эта группа будет заниматься областями, в которых проживает около 60% населения, главным образом, городскими районами, где прибыль на инвестиции в инфраструктуру выше и которые более привлекательны для новых конкурентов<sup>43</sup>.

При проводившейся ранее в **Канаде** проверке доли на рынке для получения отказа от регулирования требовалось, чтобы оператор, занимающий существенное положение в сети связи, показал, что он располагает менее 75% рынка. Теперь, в соответствии с проверкой на наличие линий связи, заявитель на отказ от регулирования должен показать, что в области, обслуживающей рынки бытовых потребителей, работают [три] оператора, имеющие линии связи и принадлежащие отдельным компаниям. Что касается местных коммерческих рынков, то устанавливается менее жесткое требование: [два] таких оператора для получения отказа от регулирования. Операторы, занимающие существенное положение в сети связи, которые добиваются отказа от регулирования, должны также продемонстрировать, что на протяжении шести из восьми месяцев, предшествующих подаче заявки, они удовлетворяли девяти стандартам качества обслуживания, касающимся массового доступа. Отказа от регулирования можно также добиться, показав позиции на рынке, которые соответствуют критериям, установленным Бюро по вопросам конкуренции<sup>44</sup>.

В рамках этого нового режима был установлен "потолок" цен на базовую услугу телефонной связи, а менее крупным конкурентам, обслуживающим менее 20 000 абонентов местных телефонных станций в Канаде, будет предоставляться как минимум 18 месяцев, чтобы укрепить позиции на рынке.

В **Бангладеш** в соответствии с Законом об электросвязи Бангладеш 2001 года была создана Комиссия по регулированию электросвязи (BTRC), которая начала свою работу 31 января 2002 года.

---

<sup>40</sup> Global Insight (<http://www.globalinsight.com>) *Canada: First Residential Markets Deregulated in Canada; Complaints Commission Inaugurated*, опубликовано 26 июля 2007 года.

<sup>41</sup> См. Global Insight (<http://www.globalinsight.com>) *Canadian Government Acts to Speed Up Deregulation* опубликовано 5 апреля 2007 года.

<sup>42</sup> Там же.

<sup>43</sup> Global Insight (<http://www.globalinsight.com>) *Canada: First Residential Markets Deregulated in Canada; Complaints Commission Inaugurated*, опубликовано 26 июля 2007 года.

<sup>44</sup> См. Global Insight (<http://www.globalinsight.com>) *Canadian Government Acts to Speed Up Deregulation*, опубликовано 5 апреля 2007 года.

До 2005 года насчитывалось четыре поставщика услуг подвижной связи и один принадлежащий государству поставщик услуг электросвязи. В 2005 году Комиссия ВТРС выдала две лицензии на подвижную связь и 12 лицензий на частные КТСОП. Число абонентов быстро возросло, и цены снизились, став более приемлемыми. В 2007 году ВТРС открыла международный шлюз с помощью политики в области услуги международной и междугородной электросвязи (ILDTS). В соответствии с этой политикой ВТРС выдала три лицензии на международные шлюзы, две лицензии на обмен присоединениями и одну лицензию на услугу международного шлюза интернета. ВТРС может аннулировать лицензию за нарушение Закона об электросвязи 2001 года, нормативных положений или условий выданных лицензий<sup>45</sup>. На практике за 30 дней до принятия правоприменительной меры предоставляется уведомление<sup>46</sup>.

Обширные задачи ВТРС включают содействие упорядоченному развитию системы электросвязи, которая будет способствовать социально-экономическому благосостоянию Бангладеш и укреплять его; обеспечение доступа к надежным современным услугам электросвязи и услугам интернета по разумным ценам; обеспечение эффективности национальной системы электросвязи и ее способности конкурировать в национальной и международной областях; недопущение дискриминации в предоставлении услуг электросвязи; постепенное внедрение опоры на конкурентную и ориентированную на рынок систему; содействие благоприятной атмосфере для местных и зарубежных инвесторов. Одна из основных функций ВТРС состоит в защите интересов потребителей при доступе к услугам электросвязи, в том что касается качества, разнообразия услуг и начисляемой платы; конфиденциальности электросвязи; и недопущении дискриминации при предоставлении услуг. Другими функциями являются содействие научным исследованиям, разработкам и инновациям, сбор информации по электросвязи и интернету для анализа их воздействия в **Бангладеш** и предоставление рекомендаций правительству; а также разработка национального плана нумерации и управление им<sup>47</sup>.

В Союзе **Мьянма** существуют регуляторный орган (Департамент почт и электросвязи (РТД)) и оператор (Myanmar Posts and Telecommunications (МРТ)), руководство политикой которых осуществляется Министерством. Правительству принадлежат исключительные права на предоставление услуг электросвязи<sup>48</sup>. Компания Myanmar Teleport – полугосударственный ПУИ, была создана в 2002 году для обеспечения передачи данных и услуг на основе IP. Предоставляемые услуги включают доступ в интернет, услуги по передаче данных, голоса и услуги корпоративной ВЧС. За последнее десятилетие было проложено менее 1000 км волоконно-оптических кабелей; в настоящее время до 9000 км волоконно-оптических кабелей в стране проложено между крупными городами. С открытием нового международного шлюза в Нейпидо, новой столице страны, у МРТ теперь имеется два международных шлюза. Кроме того, национальный волоконно-оптический кабель эксплуатирует Министерство железных дорог<sup>49</sup>.

На Департамент почт и электросвязи (РТД) возложены правовые полномочия, и он обеспечивает выполнение внутренних законов, правил и регулирования в области электросвязи **Мьянмы**. РТД действует как регуляторный департамент, содействующий Министерству в выполнении его функции по разработке политики; РТД предоставляет Министерству правовую и регуляторную поддержку. Было опубликовано пять законов или уведомлений для регулирования секторов электросвязи и ИКТ<sup>50</sup>. РТД находится на заключительных стадиях разработки нового закона об электросвязи. Основные обязанности и функции РТД включают:

---

<sup>45</sup> Вклад **Бангладеш** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (март 2009 г.), стр. 2.

<sup>46</sup> Обсуждение на собрании Группы Докладчика по Вопросу 18-1/1, штаб-квартира МСЭ, 2 апреля 2009 года.

<sup>47</sup> Вклад **Бангладеш** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (март 2009 г.), стр. 1–2.

<sup>48</sup> *Регуляторная функция в Мьянме*, вклад в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (февраль 2009 г.), стр. 2.

<sup>49</sup> *Там же*, стр. 4.

<sup>50</sup> *См. там же*, The **Myanmar** Telegraphy Act; the **Myanmar** Wireless Telegraphy Act; the Electronic Transaction Law; the Computer Development Law; and the Notification on Wide Area Network Establishment and Provision of Services.

- 1) надзор за функционированием электросвязи и почт;
- 2) управлением использованием РЧ спектра;
- 3) координация и сотрудничество с международными организациями;
- 4) выдача и регулирование лицензий на электросвязь и соответствующих сертификатов;
- 5) изучение появляющихся технологий электросвязи в целях консультирования соответствующих органов власти;
- 6) надзор за производством, импортом, экспортом, продажей и использованием оборудования электросвязи в Союзе Мьянма.

Кроме того, Контрольный рабочий комитет по политике в области связи проводит регулярные совещания с соответствующими министерствами для обсуждения регуляторных вопросов, а также создан Национальный комитет по цифровому радиовещанию **Мьянмы**<sup>51</sup>.

### 3.3 Примеры стран (интернет и VoIP)

В Статье 13 Закона **Кот-д'Ивуара** от 1995 года от компаний, которые желают предоставлять услуги интернета, требуется сначала получить разрешение от **АТСИ**, если общая пропускная способность доступа арендованных линий превышает 2,1 Мбит/с<sup>52</sup>. Для операторов, предлагающих услугу ниже этого предельного значения, достаточно простого уведомления. С 1996 года **АТСИ** выдала 27 разрешений на коммерческие услуги, девять из которых в настоящее время действуют<sup>53</sup>.

Компания **Anatel (Бразилия)** выдает лицензии на услуги мультимедийной связи компаниям, которые желают предоставлять инфраструктуру для доступа в интернет. По состоянию на 2008 год насчитывалось 919 компаний, имеющих разрешение на предоставление мультимедийных услуг<sup>54</sup>. Кроме того, в **Бразилии** каждый человек и каждая компания могут получить доступ в интернет, если они присоединены к сети через поставщика услуг. Цензура отсутствует, хотя размещаемые материалы не должны противоречить федеральной конституции и национальным законам. В федеральной конституции 1988 года устанавливаются критерии, применяемые к электронным средствам общественной связи. В Статье 222, раздел 3, предусматривается, что все средства информации, независимо от используемой технологии, должны соответствовать принципам производства и планирования радиовещательных программ, предусмотренным в Статье 221 (образовательная, культурная, информационная и художественная направленность, пропаганда региональной и национальной культуры, уважение этических и культурных ценностей)<sup>55</sup>. Межминистерским постановлением № 147 (5/31/95) с изменениями, внесенными Указом Президента № 4829 (9/3/03), был создан Руководящий комитет **Бразилии** по интернету, или CGI (на португальском языке), который отвечает за содействие обеспечению качества технологий, техническим инновациям и распространению технологий. В состав CGI входят 21 член: 9 представителей федерального правительства, 4 представителя от корпораций, 4 представителя, избранные зарегистрированными в CGI структурами; 3 представителя от научного и технологического сообщества и один эксперт по интернету<sup>56</sup>.

Для предоставления доступа в интернет в **Мали** необходимо получить одобрение одного из операторов, а не **CRT**. Услуги VoIP могут предоставляться только объединением, являющимся

---

<sup>51</sup> Там же, стр. 3.

<sup>52</sup> Вклад **АТСИ** в Вопрос 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 4.

<sup>53</sup> Там же, стр. 5.

<sup>54</sup> Представленный **Бразилией** обзор по вопросам защиты потребителей, сетевой безопасности и интернету, вклад в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (20 августа 2008 г.), стр. 3.

<sup>55</sup> Там же, стр. 4.

<sup>56</sup> Там же.

государственным оператором, занимающим существенное положение в сети связи, и другим лицензированным (частным) оператором<sup>57</sup>.

Вызовы VoIP в **Индии** могут осуществляться исключительно с использованием оборудования IP и не могут производиться с ПК или радиотелефонной трубки VoIP на телефонный аппарат<sup>58</sup>.

Компания **Ofcom Соединенного Королевства** приняла свод правил для поставщиков услуги передачи голоса по протоколу Интернет (VoIP), который основан на информировании потребителей о предлагаемых услугах и любых возможных ограничениях, а не на регулировании услуг или обязательном требовании функциональных возможностей. Ofcom планирует провести дополнительные консультации для рассмотрения необходимости обязательного требования доступа к службам экстренной помощи<sup>59</sup>.

Кодексом **Ofcom**, выпущенным в марте 2007 года, от поставщиков услуги VoIP требуется ясность в отношении того, включает ли услуга доступ к службам экстренной помощи; в какой мере услуга зависит от домашнего источника питания пользователя; предоставляется ли помощь справочника, перечни справочников, доступ к оператору или детализация вызовов; а также могут ли потребители сохранять свои номера при перемене поставщиков услуг<sup>60</sup>.

Кроме того, если услуга не включает доступ к службам экстренной помощи или основана на внешнем источнике питания, поставщику услуги VoIP требуется также получить от клиента "положительное подтверждение этого в пункте продажи"; обозначить возможности услуги либо на оборудовании либо путем представления информации на экране компьютера; а также воспроизводить сообщение каждый раз, когда делается попытка вызова служб экстренной помощи, напоминая тому, кто осуществляет вызов, что услуга недоступна<sup>61</sup>.

В разделе 230(b) Закона о связи 1934 года, с поправками (Закона)<sup>62</sup>, Конгресс **Соединенных Штатов Америки** принял свою внутреннюю политику в области интернета. В частности, Конгресс указал, что политикой Соединенных Штатов Америки является "сохранение живого и конкурентного свободного рынка, который в настоящее время существует для интернета" и содействие его постоянному развитию<sup>63</sup>. В разделе 706(a) Закона Конгресс поручил **Федеральной комиссии по связи** "способствовать соответствующему и своевременному развертыванию передовых услуг электросвязи для всех американцев"<sup>64</sup>.

В соответствии с указанными директивами Конгресса, а также руководствуясь принципом разумного управления сетью, ФКС приняла заявление о политике, в котором подчеркиваются следующие принципы содействия развертыванию широкополосной связи, сохранению и развитию открытого и взаимосвязанного характера интернета общего пользования:

- потребители имеют право доступа к законному контенту интернета по своему выбору;
- потребители имеют право применять приложения и пользоваться услугами по своему выбору, при условии необходимости соблюдения законов;

---

<sup>57</sup> Вклад **Мали** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (27 июня 2007 г.), стр. 3.

<sup>58</sup> **OECD Communications Outlook 2007**, Information and Communications Technologies at 291.

<sup>59</sup> См. *Ofcom Relies on Information, Not Rules, for VoIP Code, Sees no Net Neutrality Problem*, Telecommunications Reports Daily, [www.tr.com](http://www.tr.com), March 30, 2007.

<sup>60</sup> Там же.

<sup>61</sup> Там же.

<sup>62</sup> 47 U.S.C § 230(b)(2).

<sup>63</sup> 47 U.S.C § 230(b)(1).

<sup>64</sup> *In the Matters of Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet over wireline facilities CC Docket No 02-33 et al, FCC 05-151, released September, 2005, citing 47 U.S.C. § 157 nt. (incorporating section 706 of the Telecommunications Act of 1996, Pub. Law No. 104–104, 110 Stat. 56 (1996)).*

- потребители имеют право подключать разрешенные устройства по своему выбору, которые не причиняют вреда сети;
- потребители имеют право на конкуренцию между операторами сетей, поставщиками приложений и услуг, а также поставщиками контента<sup>65</sup>.

В марте 2007 года апелляционный суд 8-го округа поддержал решение Федеральной комиссии по связи (ФКС) **Соединенных Штатов Америки**, в соответствии с которым штатам запрещалось осуществлять регулирование телефонных услуг на основе интернета. Группа из трех судей апелляционного суда 8-го округа согласилась с определением ФКС 2004 года о том, что такие компании, как Vonage Holdings Corp, предоставляют услугу между штатами и что это выводит их из-под контроля со стороны штата. Суд согласился с определением ФКС, согласно которому характер телефонных вызовов по VoIP позволяет клиентам осуществлять "домашние" телефонные вызовы практически из любого места, независимо от линий связи штата<sup>66</sup>.

В ноябре 2006 года правительство **Канады** воспользовалось своим правом более высокой инстанции, по сравнению с **СRTC**, сделав это впервые за десятилетие и всего в 23-й раз с начала использования такого своего полномочия в 1976 году, и объявило о том, что услуги VoIP более не будут регулироваться как услуги стандартной телефонной связи. Данное решение применялось только к доступу к независимым услугам VoIP и не затрагивало услуги VoIP на базе каналов связи, для которых не требуется широкополосное соединение. Следовательно, операторы электросвязи, занимающие существенное положение, могут предоставлять услуги VoIP по нерегулируемым ценам<sup>67</sup>.

В **Соединенных Штатах Америки** блокирование портов для передачи трафика VoIP со стороны компании Madison River Communication, LLC, было прекращено на основании согласительного судебного постановления и взноса в размере 15 000 долл. Блокирование услуги по передаче голоса рассматривалось как запрещение VoIP, являющейся практичным вариантом голосовой связи для клиентов. Соответствие требованиям было обязательным в соответствии с разделом 201(b) Закона о связи, которым устанавливается обязательство по обеспечению возможности для клиентов пользоваться услугой VoIP, предоставляемой одним или несколькими поставщиками услуг.

### 3.4 Выявленные проблемы

- Злоупотребление оператором, занимающим существенное положение в сети связи, своим доминирующим положением.
- НРО не имеет полномочий для обеспечения решения вопросов, касающихся рынка/конкуренции.
- Законодательство является недостаточным, неполным или несовершенным: отсутствие полномочий по публикации нормативных положений, если только они не рассмотрены министерством юстиции; отсутствие полномочий по ведению судебных дел, наложению штрафов или других взысканий.
- Отсутствие законодательства, регулирующего права регуляторного органа по обеспечению добросовестной конкуренции, в том числе возможные меры в случае злоупотребления доминирующим положением.
- Не во всех случаях есть возможность обеспечивать исполнение решений, операторам, занимающим существенное положение в сети связи, или другим участникам удавалось отменять решения или откладывать их реализацию.
- Необходимо усилить посреднические функции регуляторного органа.

<sup>65</sup> *In the Matters of Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet over wireline facilities CC Docket No 02-33 et al, FCC 05-151, released September, 2005 at 3.*

<sup>66</sup> См. *Court Backs FCC over State Bids to Regulate Web Phones*, Associated Press, March 22, 2007.

<sup>67</sup> См. Global Insight (<http://www.globalinsight.com>) *Canada: VoIP Prices Deregulated*, опубликовано 20 ноября 2006 года.

- Новый регуляторный орган не имеет достаточного опыта, недостаточно искушен, его затмевают опытные участники рынка. Новый регуляторный орган начинает осуществление своей миссии в среде, которая уже управляется операторами, владельцами лицензий и собственниками независимых сетей (посольствами, международными организациями и другими). Решения не выполняются.
- В некоторых странах существуют комиссии по вопросам конкуренции, которые, как представляется, имеют совместную с НРО юрисдикцию в отношении вопросов конкуренции.
- Быстрое развитие электросвязи и ИКТ; конвергенция затрудняет работу регуляторного органа.
- Пути обеспечения лучшего сосуществования комиссии по вопросам конкуренции и НРО.
- Скрытая борьба между мощными операторами, занимающими существенное положение в сети связи; урон несут менее укоренившиеся ПУИ; они ограничиваются в возможностях или вообще устраниаются.
- Время от времени развитие новых конкурентов и НРО сдерживается мощью операторов, занимающих существенное положение в сети связи.
- Отсутствие четкой регуляторной структуры для услуг интернета.
- Недостаточность или отсутствие широкополосных услуг.

### 3.5 Руководящие указания

- Концентрировать регулирование на сохраняющихся или устойчивых проблемах, связанных с конкуренцией; постепенно отменять регулирование по другим направлениям.
- Согласовывать и включать в концессионные соглашения условия, которые благоприятны для конкуренции; использовать в соответствующих случаях периоды пролонгации.
- Ясно информировать операторов о примерах практики, которая представляет собой недобросовестную конкуренцию в секторе.
- Провести опрос общественности, охватывающий все заинтересованные стороны, по представляющим национальный интерес вопросам, связанным с электросвязью и ИКТ, включая конкуренцию.
- Регуляторный орган должен обеспечивать, чтобы его потребности и приоритеты были абсолютно ясными для властей страны.
- Устанавливать стратегические партнерские отношения с экспертами в развитых и в других развивающихся странах в целях профессиональной подготовки по вопросам регулирования, в том числе конкуренции.
- Провести кампанию по повышению уровня осведомленности, ориентированную на всех администраторов и политиков, в которой поясняются роль и действенность НРО.
- Учредить национальный совет по вопросам конкуренции.

## 4 Обеспечение выполнения законов, политики и регулирования в области присоединения

### 4.1 Обзор

С появлением последних технологических достижений расширился спектр услуг, зависящих от присоединения. В дополнение к более "традиционным" услугам передачи голоса по сетям местной, междугородной и международной фиксированной и подвижной связи, присоединение является также важным условием предоставления услуг спутниковой связи, интернета, электронной почты и передачи сообщений, передачи данных с использованием фиксированной и подвижной широкополосной связи, а также широкого спектра мультимедийных услуг<sup>68</sup>. В настоящее время

<sup>68</sup> См. в общих чертах, Комплект материалов *infoDev/МСЭ* в области присоединения, стр. 13.

присоединение сетей связи регулярно осуществляется во всем мире, а конвергенция – переход к цифровым сетям – повысила темпы, увеличила необходимость и, следовательно, ускорила принятие все большего числа соглашений о присоединении, которые получили широкое признание как полезные для присоединения операторов, потребителей и конечных пользователей.

Одним из ключевых вопросов в обеспечении добросовестной конкуренции и равных условий является справедливая и прозрачная структура регулирования в области присоединений. Однако установление и реализация такого режима могут предъявлять серьезные требования к правовой и административной инфраструктуре страны<sup>69</sup>.

По имеющимся сведениям, наиболее высокий уровень прозрачности в соглашениях о присоединении отмечается в Северной и Южной Америке, Азиатско-Тихоокеанском регионе и Европе. В масштабах всего мира около 60% стран не обнародуют соглашения о присоединении, несмотря на то что в 58% стран доступна информация о ценообразовании<sup>70</sup>.

Поскольку присоединение является одним из наиболее значительных элементов конкуренции и весьма важным компонентом достижения универсального доступа, многие страны санкционируют присоединение в технически возможных точках какой-либо конкретной сети и разрешают НРО вмешиваться, если стороны сами не могут достичь согласия по условиям. Директивы по присоединению **Европейского союза (ЕС)**, например, разрешают НРО налагать обязательства в отношении присоединения или развязывания на операторов, занимающих существенное положение на рынке, в случаях, когда НРО считает, что отказ в доступе или несоответствующие условия, приводящие к аналогичному воздействию, расшатали бы устойчивый конкурентный рынок на розничном уровне или противоречили бы интересам конечных пользователей<sup>71</sup>.

## 4.2 Примеры стран

В **Кот-д'Ивуаре** стороны обсуждают соглашение о присоединении, которое должно быть представлено в АТСІ на утверждение перед подписанием и исполнением<sup>72</sup>. В законе **Кот-д'Ивуара** нет положения, касающегося присоединения. Рамки присоединения формируются на основе круга ведения двух владельцев лицензии<sup>73</sup>. От них требуется обеспечивать присоединение любому имеющему на это разрешение оператору, который обращается с такой просьбой. Придерживаясь принципов прозрачности и недискриминации, оператор должен предоставить контракт, содержащий технические, финансовые и административные условия оказания услуг. Технические разделы, в которых описываются аспекты присоединения, связанные с планированием и эксплуатацией, размещены в приложении к соглашению о присоединении. Агентство **АТСІ** будет осуществлять вмешательство в случаях, когда в круге ведения владельца лицензии существуют противоречивые положения и когда от него не поступает ответ на запрос о присоединении в течение 60 календарных дней<sup>74</sup>. Агентство **АТСІ** также рассматривает и утверждает тарифы на присоединение.

В **Ботсване** все поставщики услуг электросвязи имеют право присоединять свои лицензированные системы к лицензированным системам других поставщиков услуг электросвязи. Право на присоединение существует только при условии соблюдения технических стандартов и технических характеристик, относящихся к присоединению<sup>75</sup>.

---

<sup>69</sup> Комплект материалов *infoDev/МСЭ* в области регулирования ИКТ, Модуль 2: Конкуренция, присоединение и регулирование цен (Резюме/NERA, Kalba), 17 января 2007 года (Комплект материалов *infoDev/МСЭ* в области присоединения), стр. 36.

<sup>70</sup> *Тенденции в реформировании электросвязи, 2006 год*, Международный союз электросвязи, стр. 10.

<sup>71</sup> *Там же*, стр. 14.

<sup>72</sup> Вклад **АТСІ** в Вопрос 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 3.

<sup>73</sup> *Там же*, стр. 2.

<sup>74</sup> *Там же*, стр. 3.

<sup>75</sup> Вклад Управления электросвязи **Ботсваны** (ВТА) для ГСР-2008, стр. 3.

В **Мавритании** указ от 31 декабря 2000 года (указ № 2000-163) касается общих условий присоединения сетей электросвязи. Регуляторный орган обеспечивает возможность присоединения к основным поставщикам во всех точках сети, где это технически осуществимо, своевременно и на недискриминационных условиях. Затраты на предоставление инфраструктуры должна нести запрашивающая сторона. Операторы сетей общего пользования и поставщики услуг должны, согласно их лицензии, публиковать каталог присоединения, включая справочный набор технических характеристик и тарифов за присоединение. Запрос на присоединение не может быть отклонен, если он является приемлемым и если оператор может его удовлетворить. Отказ должен быть обоснован<sup>76</sup>.

В **Швейцарии** Закон о связи требует присоединения средств и взаимодействия услуг всех поставщиков услуг электросвязи. Цена присоединения полностью определяется самими сторонами. Доминирующий поставщик услуг должен обеспечивать присоединение при соблюдении условий прозрачности и недопущения дискриминации по цене, ориентированной на затраты. В принципе, цены фиксируются путем заключения коммерческих соглашений между сторонами, однако если стороны не могут договориться, то вступает в действие регулирование фактической цены, и к национальному регуляторному органу могут обратиться с просьбой о вмешательстве<sup>77</sup>.

#### 4.3 Выявленные проблемы

- Отсутствие четкой регуляторной основы, регламентирующей присоединение.
- Неспособность операторов осуществить учет затрат усложняет проверку точности предоставляемых финансовых данных.
- Недостаточные прозрачность и доступ к информации<sup>78</sup>.
- Отсутствие модели финансовых расчетов для определения затрат и тарифов.
- Отсутствие финансовых данных за полный финансовый период в момент ежегодного пересмотра тарифов.
- Физическое состояние сетей электросвязи<sup>79</sup>.
- Присутствие на рынке сильных государственных операторов, которые не конкурируют с другими операторами и не желают снижать таксы на присоединение.
- Трудность установления механизмов разрешения споров и управления этими механизмами.
- Блокирование вызовов.
- Относительно высокие таксы на присоединение.

#### 4.4 Руководящие указания

- В условиях открытого и конкурентного рынка разрешать операторам обсуждать между собой договоренности, касающихся доступа и присоединения.
- Операторы, которые получают запросы на предоставление доступа или на присоединение, в принципе должны заключать такие соглашения на коммерческой основе и должны добросовестно вести переговоры<sup>80</sup>.
- На рынках, где продолжают существовать значительные различия в полномочиях проведения переговоров между предприятиями и где некоторые предприятия основываются

<sup>76</sup> См. вклад **Мавритании** для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>77</sup> **ОФСОМ**, вклад **Швейцарской Конфедерации** для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>78</sup> Там же.

<sup>79</sup> Комплект материалов *infoDev/МСЭ* в области регулирования ИКТ, Модуль 2: *Конкуренция, присоединение и регулирование цен* (Резюме/NERA, Kalba), 17 января 2007 года, стр. 36.

<sup>80</sup> См., например, Директиву 2002/19/ЕС Европейского парламента и Совета от 7 марта 2002 года по вопросам доступа к сетям электронной связи и соответствующим средствам и присоединению к ним (Директива в отношении доступа), стр. 5.

на инфраструктуре, предоставляемой другими предприятиями, для доставки своих услуг, предоставлять НРО в случае неудачи коммерческих переговоров достаточные полномочия для обеспечения соответствующего доступа, присоединения и взаимодействия услуг в интересах конечных пользователей<sup>81</sup>.

- НРО могут публиковать на своих веб-сайтах рекомендуемые предложения по присоединению или типовые соглашения о присоединении для содействия в обеспечении того, чтобы все конкуренты были осведомлены об их условиях<sup>82</sup>.
- В соглашение о присоединении должна быть включена следующая информация<sup>83</sup>:
  - **Цена.** Определить начальный уровень платы за присоединение, валюту платежа и то, каким образом, по условиям соглашения, будут корректироваться цены для учета изменений обменного курса и инфляции. Определить ответственность за просроченные долги и безнадежную задолженность.
  - **Точки присоединения.** Определить физические местоположения, в которых будет осуществляться присоединение, и применяемые технические стандарты. Установить процесс для запроса и получения дополнительных точек присоединения.
  - **Плата за транспортирование и маршрутизация трафика.** Определить правильную маршрутизацию и точку передачи для каждого типа вызова, а также применимость платы за транспортирование в приемной сети для вызовов, которые должны быть перенесены за пределы местной зоны в точку присоединения.
  - **Стандарты качества обслуживания.** Определить стандарты качества, в частности время для предоставления каналов и для уровней блокировки вызовов. Определить меры в тех случаях, когда стандарты не соблюдаются. Возможности проведения испытаний должны быть предоставлены каждой стороне.
  - **Выставление счетов и получение платы.** Определить, когда и каким образом осуществлять сбор данных о трафике, обмен счетами и осуществление платежей. Разработать процесс согласования данных о трафике и направления запросов другой стороне, а также рассмотрения жалоб.
  - **Измерение трафика и урегулирование.** Установить ответственность каждого взаимодействующего оператора по измерению трафика, а также процедуры урегулирования для устранения разногласий. Определить обязательства по сотрудничеству при обнаружении мошенничества и при правоприменительных мерах.
  - **Ресурсы нумерации.** Определить доступ каждого оператора к плану нумерации страны и ресурсам нумерации.
  - **Прогнозирование потребностей сети.** Разработать и описать процесс для взаимодействующих операторов, касающийся планирования, согласования, выделения бюджета для дополнительной емкости и ее установки, с целью удовлетворения прогнозируемого спроса. Определить процедуры для устранения различий в прогнозах, а также определить, что представляет собой добросовестный запрос на дополнительную емкость для присоединения. Как минимум, включить взаимное обязательство заблаговременно уведомлять другую сторону об изменениях и обновлениях в сети, чтобы не ставить одного конкурента в невыгодное положение по отношению к другому.
  - **Доступ к информации о пользователях.** Определить пределы допустимого использования такой информации, в частности в отношении маркетинговой деятельности, касающейся клиентов другого оператора, на основе информации, полученной благодаря деятельности по присоединению. Предусмотреть средства обеспечения безопасности для защиты конфиденциальности потребителей.

---

<sup>81</sup> Там же, стр. 6.

<sup>82</sup> См. *Тенденции в реформировании электросвязи, 2006 год*, Международный союз электросвязи, стр.10.

<sup>83</sup> См. *в общих чертах* Комплект материалов infoDev/МСЭ в области регулирования ИКТ, Модуль 2: *Конкуренция, присоединение и регулирование цен (Резюме/NERA, Kalba), 17 января 2007 года, раздел 3.2.4.*

- Формирование цен за присоединение должно:
  - содействовать эффективной конкуренции, эффективному использованию сетей электросвязи и эффективным инвестициям в такие сети;
  - поддерживать финансовую жизнеспособность механизмов универсального обслуживания;
  - быть нейтральным по отношению к технологиям и конкурентам;
  - допускать инновации; и
  - по возможности, максимально сокращать вмешательство регуляторных органов<sup>84</sup>.

## 5 Обеспечение совместного использования места расположения (сетевой инфраструктуры)

### 5.1 Обзор

Как развивающиеся, так и развитые страны разделяют цель развертывания и расширения сетей, поэтому НРО во всем мире стремятся продвигать, стимулировать и расширять широкополосные сети и услуги. Согласно некоторым подсчетам, в 2006 году большинство абонентов фиксированной широкополосной связи (38,8%) проживали в Азиатско-Тихоокеанском регионе; на Европу/СНГ приходилось 31,8%; 28,7% – на Северную и Южную Америку; 0,09% – на африканский континент; и 0,06% – на арабские государства<sup>85</sup>. Стремясь совместно улучшить эти показатели, НРО во всем мире приступили к изучению той роли, которую могло бы сыграть в стимулировании развития более широкого и приемлемого в ценовом отношении доступа к услугам электросвязи совместное использование сетевой инфраструктуры, являющееся, в частности, средством стимулирования развития магистральных сетей на основе IP и сетей широкополосного доступа. Именно эта тема обсуждалась в ходе Глобального симпозиума для регуляторных органов (ГСР) МСЭ 2008 года<sup>86</sup>.

Вначале следует отметить, что при использовании термина "совместное использование инфраструктуры" часто смешиваются воедино практические меры, которые могут сильно отличаться и которые имеют самостоятельные последствия. Например, при обсуждении данной темы затрагиваются вопросы присоединения и развязывания абонентской линии. Эти термины хорошо известны, взаимосвязаны, однако имеют различия. В связи с этим, например, было предложено рассматривать присоединение как форму совместного использования инфраструктуры с меньшей степенью вмешательства, чем развязывание абонентской линии<sup>87</sup>. Этот термин охватывает также совместное использование материальных сооружений – трубопроводов, колодцев, траншей, кабельных канализаций. С другой стороны, доступ к подводным кабелям представляет собой относительно ясный пример активного совместного использования сетевой инфраструктуры, поскольку такие кабели почти всегда прокладываются с единственной целью совместного использования пропускной способности.

В целом, обсуждаются как правило два класса совместного использования: пассивное и активное. Под "пассивным" совместным использованием понимается совместное использование операторами неэлектрических гражданских инженерных компонентов сетей электросвязи – трасс/полос отчуждения, трубопроводов, опор, мачт, траншей, вышек, столбов, аппаратных и относящихся к ним

<sup>84</sup> Комплект материалов *infoDev/МСЭ* в области регулирования ИКТ, Модуль 2: Конкуренция, присоединение и регулирование цен (Резюме/NERA, Kalba) 17 января 2007 года (Комплект материалов *infoDev/МСЭ* в области присоединения).

<sup>85</sup> См. Тенденции реформирования электросвязи МСЭ, 2007 год, МСЭ, Женева, стр. 47.

<sup>86</sup> <http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/index.html>.

<sup>87</sup> См. в целом, *Что мы понимаем под шестью степенями совместного использования?* Документ для обсуждения на ГСР 2008 года, С. Шорп, МСЭ, февраль 2008 года, стр. 6 (Шесть степеней, Шорп, МСЭ, февраль 2008 г.).

систем электропитания, кондиционирования и безопасности<sup>88</sup>. Под "активным" совместным использованием понимается совместное использование операторами линий передачи, спутниковых земных станций, коммутаторов, станций, располагающихся при выходе подводного кабеля на берег<sup>89</sup>, базовых станций и узлов типа В в сетях подвижной связи, а также коммутаторов узлов доступа и систем управления для волоконно-оптических сетей<sup>90</sup>.

На ГСР-2008 регуляторными органами было признано, что определенные варианты совместного использования могут предоставлять конкретные преимущества<sup>91</sup>, в то время как при других вариантах могут возникать сложности, наиболее существенные из которых включают снижение конкуренции и уменьшение стимулов для инвестирования<sup>92</sup>. Таким образом, они пришли к выводу, что при разработке наиболее приемлемой регуляторной стратегии для данной страны должны быть тщательно взвешены ожидаемые преимущества и возможный ущерб с учетом конкретных национальных условий. При этом, как было отмечено, важно провести открытые консультации со всеми заинтересованными сторонами<sup>93</sup>.

Регуляторный орган электросвязи **Королевства Бахрейн** придерживается мнения, что вероятность снижения уровня конкуренции за счет совместного использования пассивных элементов сетей (например, трасс, трубопроводов, мачт), меньше, чем при совместном использовании на более активных уровнях предоставления услуг (например, при активном совместном использовании сетей и услуг (включая национальный роуминг)). Соответственно, в своем вкладе для ГСР-2008 РОЭ **Бахрейна** рекомендовал двухуровневую стратегию, при которой регуляторная политика явно способствовала бы проведению совместных работ, совместному использованию трасс и пассивной инфраструктуры (например, трубопроводов, мачт и вышек), в то время как совместное использование на других уровнях предоставления услуг рассматривалось бы с осторожностью и считалось бы условными переходными соглашениями, предназначенными для достижения конкретных целей<sup>94</sup>.

Большинство стран, которые полагались на конкуренцию как на наиболее эффективное средство доставки своим потребителям и конечным пользователям инновационных услуг по приемлемой цене, приняли взвешенные меры по обеспечению конкуренции в области инфраструктуры. Меры регуляторного характера в этих странах, которые предполагали полностью отойти от структуры рынка, зачастую представлявшей собой государственную монополию, были направлены на содействие выходу на рынок многих поставщиков услуг, обладающих средствами связи. Многие страны отметили, что они стимулируют совместное использование в целях дальнейшего совершенствования конкурентной рыночной среды на благо потребителей и конечных пользователей либо участвуют в совместном использовании. Для того чтобы поощрять конкуренцию путем устранения узких мест, связанных с базовыми средствами, они должны быть сбалансированы с целью предоставления операторам достаточных стимулов для инвестирования в сети последующих поколений.

---

<sup>88</sup> *Что мы понимаем под шестью степенями совместного использования?* Документ для обсуждения на ГСР 2008 года, С. Шорр, МСЭ, февраль 2008 года, стр. 5.

<sup>89</sup> Стратегии совместного использования инфраструктуры с позиции **Бруней-Даруссалама**, ГСР-2008, стр. 1–2.

<sup>90</sup> *Шесть степеней*, Шорр, МСЭ, февраль 2008 года, стр. 5–6.

<sup>91</sup> Преимущества могут включать существенное сокращение капитальных и эксплуатационных расходов и повышение соответствующей долгосрочной экономической эффективности, более быстрое развертывание сетей и уменьшение внешнего воздействия окружающей среды. *См., в целом*, вклад Регуляторного органа электросвязи **Бахрейна** для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>92</sup> Это в свою очередь, вероятно, приведет к уменьшению темпов расширения сетей, снижению предложения услуг потребителям и будет способствовать конфликтам между конкурентами. *См., в целом*, там же, стр. 2.

<sup>93</sup> Руководящие указания на основе примеров передового опыта по совместному использованию инфраструктуры, ГСР-2008 МСЭ, стр. 1.

<sup>94</sup> Вклад регуляторного органа электросвязи **Бахрейна** для ГСР-2008, стр. 2.

Очевидно, что большинство стран не вводят обязательных требований в отношении активного совместного использования, по меньшей мере для широкополосных услуг. Во многих странах совместное использование требуется только применительно к пассивной инфраструктуре (трубопроводам, вышкам, мачтам). В некоторых странах требуется активное совместное использование меднокабельных сетей, и в немногих странах требуется совместно использовать как активную, так и пассивную инфраструктуру связи. При принятии решений относительно порядка действий практически все страны учитывают уровень рыночной силы операторов, наличие узких мест, связанных с базовыми средствами, а также влияние, которое совместное использование оказало бы на конкуренцию, среду и стимулы для инвестиций.

## 5.2 Примеры стран

На **Мальте** традиционные подходы к вопросам доступа и присоединения полностью реализуются в соответствии с требованиями европейских директив. Однако другие формы того, что понимается под совместным использованием инфраструктуры, например совместное использование средств связи или мест расположения, не являются обязательными, а оставлены для обсуждения операторами и поставщиками услуг. Учитывая конкретные условия страны, Управление связи **Мальты** сочло слишком обременительным налагать на своих операторов обязательные требования такого рода<sup>95</sup>.

Аналогично, в **Соединенных Штатах Америки** сильная конкуренция на основе средств связи и соответствующая нехватка рыночной силы у какого бы то ни было поставщика свели к минимуму необходимость введения обязательного активного или пассивного совместного использования инфраструктуры для предоставления широкополосных услуг. В этой стране, например, в области пассивного совместного использования инфраструктуры под влиянием рынка образовалась тенденция к тому, что владельцем вышек, применяемых для услуг подвижной сотовой связи и беспроводных услуг, является третья сторона. Это в свою очередь привело к тому, что на таких вышках размещается оборудование нескольких операторов сетей<sup>96</sup>.

**Индия** является одним из лидеров в стимулировании совместного использования вышек для подвижной связи. В этой стране для содействия развертыванию сетей в сельских районах предоставляются субсидии из фонда универсального обслуживания, в случае если вышки совместно используются не менее чем тремя конкурирующими операторами<sup>97</sup>.

В статье 36 Закона об электросвязи **Ливана** требуется, чтобы поставщики услуг обеспечивали другим поставщикам доступ к своей инфраструктуре. По данным на март 2008 года, в Ливане продолжались консультации по различным аспектам регулирования, связанным с совместным использованием инфраструктуры. Регуляторный орган электросвязи **Ливана** (РОЭ Ливана) намеревается стимулировать совместное использование инфраструктуры, относящейся к гражданским инженерным сооружениям и неактивным элементам сети (например, вышкам, мачтам, трубопроводам и кабельным канализациям), в районах, в которых с экономической точки зрения нерационально, чтобы несколько операторов строили инфраструктуру, и в которых особую важность представляют вопросы окружающей среды и социальные вопросы (например, уменьшение распространения мачт для подвижных сетей и ограничение неблагоприятного в экологическом отношении гражданского строительства). Предпринимая эти меры, РОЭ **Ливана** намерен опираться, насколько это возможно, на рыночные инициативы, связанные с такими механизмами<sup>98</sup>.

В дальнейшем РОЭ **Ливана** намеревается при координации с государственными коммунальными службами, такими как электроэнергетические и транспортные службы, определить возможности получения трасс и горизонтальных коридоров, которые могли бы использоваться поставщиками

<sup>95</sup> См. вклад **Мальты** для ГСР-2008, стр. 1–2.

<sup>96</sup> Вклад **США** для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>97</sup> *Что мы понимаем под шестью степенями совместного использования?* С. Шорр, ГСР МСЭ, февраль 2008 года, стр. 6.

<sup>98</sup> Вклад РОЭ **Ливана** для ГСР-2008, стр. 1–2.

услуг электросвязи<sup>99</sup>. Также рассматривается вопрос об использовании "окон" для лицензирования и развертывания сетей, в рамках которых поставщики услуг осуществляли бы совместные работы по строительству, а также об организации рассчитанных по времени возможностей для совместного доступа к трубопроводам и кабельным канализациям с целью прокладки кабелей. Другим рассматриваемым вариантом является создание "бюро по совместному использованию инфраструктуры", которое содействовало бы координации работ по прокладке траншей и трубопроводов между поставщиками услуг электросвязи, а также между поставщиками услуг электросвязи и другими коммунальными службами<sup>100</sup>.

В **Мавритании** все операторы должны изучать возможность совместного использования инфраструктуры с другими операторами, в частности, аренды инфраструктуры, например трубопроводов, труб, водостоков, террас зданий и мест расположения радиовышек. В случае совместного использования инфраструктуры, регуляторный орган должен получить копию соглашения о совместном использовании и осуществлять контроль за соблюдением его условий<sup>101</sup>.

В Законе о регулировании электросвязи **Султаната Оман**, провозглашенном Королевским указом 30/2002, рассматриваются вопросы доступа к средствам электросвязи и их совместного использования операторами электросвязи – владельцами лицензий в **Омане**. В соответствии с этим законом, доминирующие операторы должны обеспечивать другим операторам на разумных и справедливых условиях доступ к своим средствам, которые определяются регуляторным органом. Любая лицензия дает право на использование инфраструктуры, например вышек, трубопроводов, труб, кабельных каналов и зданий телефонных станций. Владельцы лицензий могут проводить переговоры с доминирующими операторами в отношении доступа, однако если согласия не достигается, то любая сторона может обратиться к РОЭ **Омана** с просьбой о вмешательстве и определении решения<sup>102</sup>.

В 2005 году недавно вышедший на рынок оператор подвижной связи обратился с жалобой в РОЭ **Омана** по поводу того, что он не может достичь согласия по техническим условиям совместного использования места расположения с доминирующим оператором подвижной связи, компанией **Oman Mobile**. РОЭ **Омана** изучил эту жалобу и впоследствии объявил о публикации *Руководящих принципов совместного использования мест расположения*, в соответствии с которыми вводилось обязательное использование мачт, вышек и крыш. В эти руководящие принципы также включены технические условия для горизонтального и вертикального разнесения антенн, затраты, условия безопасности, а также предельные сроки для удовлетворения запроса о совместном использовании<sup>103</sup>.

**Португалия** стала одним из первых государств – членом Европейского союза, которое обязало операторов, занимающих существенное положение в сети связи, иметь регулируемое предложение по доступу к кабельным канализациям. В соответствии со статьей 7 Основ концессий, утвержденных Декретом-законом № 31/2003 от 17 февраля, концессионное соглашение поставщика услуг электросвязи гарантирует доступ другим операторам к кабельным канализациям, относящимся к базовой сети электросвязи. Кроме того, согласно Закону № 5/2004 от 10 февраля, оператор, занимающий существенное положение в сети, несет обязательство по предоставлению на основе соглашения доступа к кабельным канализациям, столбам, другому оборудованию и средствам, которыми он владеет или распоряжается, и должен предоставлять предложение по доступу к кабельной канализации, которое включает условия доступа и использования<sup>104</sup>.

В начале 2004 года Агентство **ICP-ANACOM** установило общие принципы и требования по доступу к трубам. Основные элементы, которые должны входить в стандартное предложение по доступу к

---

<sup>99</sup> Там же, стр. 3.

<sup>100</sup> Там же, стр. 4.

<sup>101</sup> Вклад **Мавритании** для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>102</sup> Вклад Регуляторного органа электросвязи **Омана** для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>103</sup> Там же, стр. 1–2.

<sup>104</sup> "Стратегии совместного использования инфраструктуры", вклад **Португалии** для ГСР-2008, стр. 1.

кабельным канализациям (RCAO), включают цену, предельные сроки и типовые процедуры. В соответствии с законом требуется также, чтобы оператор, занимающий существенное положение в сети связи, оставлял для использования другими структурами площадь, соответствующую не менее 20% внутренней площади каждой кабельной канализации. Агентство также требует от оператора, занимающего существенное положение, поддерживать и обновлять базу данных с описанием кабельных канализаций и соответствующей инфраструктуры<sup>105</sup>.

В целях стимулирования ослабевающей конкуренции в апреле 2007 от доминирующего оператора **Швейцарии** потребовали предоставлять его конкурентам следующее: полностью развязанный доступ к абонентской линии по ценам, основанным на затратах; доступ к цифровому потоку на четыре года; и доступ к кабелепроводам. Как и в **Соединенных Штатах Америки**, обязательства по развязыванию абонентской линии и доступа к цифровому потоку применяются только к меднопроводной сети. Таким образом, эти меры затрагивают лишь обычные аналоговые телефонные (POT) сети операторов, занимающих существенное положение. Это обязательство было ограничено таким способом, чтобы обеспечить занимающему существенное положение оператору стимул для инвестирования в волоконно-оптические линии<sup>106</sup>.

В **Германии** доступ к кабелепроводам принудительно вводится в качестве дополнительной услуги, как совместное расположение. Федеральное агентство по сетям Германии обязано раз в два года рассматривать рыночные условия и обязательства, возлагаемые на организации со значительной рыночной силой. В результате этого на компанию Deutsche Telekom AG было возложено обязательство по предоставлению доступа к абонентской линии в основном абонентском кроссе или в более близкой к конечному пользователю точке (например, в уличном распределительном щите). Кроме того, Deutsche Telekom придется сделать доступными для конкурентов свои кабелепроводы между основным абонентским кроссом и кабельными распределительными щитами, с тем чтобы конкуренты могли подключать абонентские линии к своей собственной волоконно-оптической кабельной инфраструктуре для предоставления услуг широкополосной связи. При отсутствии технической возможности доступа к кабелепроводу либо при недостаточной емкости, Deutsche Telekom должен предоставить доступ к неиспользуемой емкости волоконно-оптической линии. Такой подход был поддержан Группой европейских регуляторных органов<sup>107</sup>.

Во **Франции** ARCEP требует, чтобы компания France Télécom, которая, как считается, обладает значительной инфраструктурой, предоставляла прямой доступ к медной паре через развязывание, с тем чтобы позволить сторонним операторам предоставлять услуги DSL. ARCEP также потребовал, чтобы France Télécom реализовала оптовое предложение по цифровому потоку, которое обеспечивает "активированные" средства доступа к заданной региональной точке<sup>108</sup>. Недавно ARCEP предложил потребовать от France Télécom предоставлять доступ к своим кабелепроводам, с тем чтобы альтернативные операторы могли инвестировать в сети с доведением оптического кабеля до пользователя. В преддверии такого регуляторного положения France Télécom в конце 2007 года связалась с альтернативными операторами и представила предварительное предложение по доступу к своим кабелепроводам. Данное предложение в настоящий момент находится на стадии оценки<sup>109</sup>.

Главными целями совместного использования инфраструктуры в **Бруней-Даруссаламе** является стимулирование конкуренции на рынке электросвязи, снижение цен, максимальное увеличение географического покрытия и предотвращение излишнего дублирования инфраструктуры. В Бруней-Даруссаламе установлено совместное использование как активной, так и пассивной инфраструктуры,

---

<sup>105</sup> Там же, стр. 2.

<sup>106</sup> Вклад OFCOM (**Соединенное Королевство**) для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>107</sup> Вклад Федерального агентства по сетям (**Германия**) для ГСР-2008.

<sup>108</sup> Вклад ARCEP (**Франция**) для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>109</sup> Там же, стр. 2.

включая мачты, кабельную канализацию и колодцы, станции выхода подводного кабеля на берег, спутниковые земные станции и коммутаторы<sup>110</sup>.

Управление электросвязи **Ботсваны** устанавливает обязательство в отношении совместного использования средств, в основном при помощи лицензий поставщиков услуг электросвязи. В лицензиях, выдаваемых операторам в **Ботсване**, содержится требование о том, чтобы получатели лицензий предлагали другим поставщикам услуг доступ к базовым средствам. В качестве этих средств определены любые каналы, коммутаторы, вышки, места расположения сооружений кабельной канализации или иные средства, находящиеся во владении получателя лицензии или эксплуатируемые им, которые желают использовать другие операторы и которые не имеют обоснованной в техническом или экономическом отношении замены либо иного приемлемого с точки зрения окружающей среды решения. Любой поставщик услуг электросвязи в **Ботсване**, которому необходимы базовые средства, может запросить их у любого другого поставщика услуг электросвязи при условии наличия этих средств и если запрашиваемая сторона может соблюдать технические стандарты и спецификации доступа. Принимающая сторона должна четко указывать технические стандарты и спецификации. Плата, начисляемая за совместное использование средств, в особенности тех, которые считаются базовыми, должна ориентироваться на затраты<sup>111</sup>. ВТА стремится обеспечить, чтобы совместное использование средств не служило основанием для конфликтов между операторами<sup>112</sup>.

Правительством **Кот-д'Ивуара** предусматривается, среди прочего, совместное использование общей инфраструктуры операторами фиксированной и подвижной связи. Оно создало *Национальный фонд электросвязи* для субсидирования работы в сельских районах и предоставления инвестиций для совместно используемой инфраструктуры. Руководство этим фондом осуществляется правлением и техническим советом. Все авторизованные операторы вносят вклад в виде платы за возможность установления соединения в размере двух процентов от валовых поступлений<sup>113</sup>.

### 5.3 Выявленные проблемы

Как отмечено рядом НРО, для развертывания новых сетей требуются крупномасштабные инвестиции. Операторы зачастую должны вкладывать дополнительные инвестиции в сети последующих поколений, еще не окупив своих инвестиций в существующую инфраструктуру. Для волоконно-оптических сетей требуется обширная инфраструктура кабельных канализаций, а для новых беспроводных сетей необходимы вышки и мачты. Основные затраты приходятся на гражданское строительство, в частности сооружение подземных кабельных канализаций и установку средств соединения кабеля. Таким образом, затраты на строительство и землепользование составляют существенную долю общих затрат на строительство сети<sup>114</sup>.

В **Боливии** узкие места в развитии инфраструктуры для услуг подвижной связи обусловлены рядом причин, в частности тем, что существуют различные правовые структуры в разных частях государства и различная нормативно-правовая база в секторе электросвязи, органах муниципального управления и министерстве по окружающей среде, и все они имеют полномочия в отношении некоторых аспектов, связанных с местами расположения вышек. Остается неясным, какой орган имеет полномочия на выдачу окончательного разрешения. Для решения этой проблемы *Управление электросвязи* обратилось к органам муниципального управления, министерству электросвязи и министерству по окружающей среде с просьбой осуществить координацию и предпринять действия в целях устойчивого развития инфраструктуры. Были сделаны шаги, направленные на разработку, утверждение и ввод в действие четких правил, которые регулируют вопросы, связанные с местами

<sup>110</sup> Вклад **Бруней-Даруссалама** для ГСР-2008, стр. 1–2.

<sup>111</sup> Вклад Управления электросвязи **Ботсваны** для ГСР-2008, стр. 3–4.

<sup>112</sup> Там же, стр. 1.

<sup>113</sup> Вклад **Кот-д'Ивуара** для ГСР-2008.

<sup>114</sup> См. в целом, вклады для ГСР-2008, представленные Регуляторным органом электросвязи Королевства **Бахрейн, Бруней-Даруссаламом и ARCEP (Франция)**.

расположения вышек и антенн, и в июле 2007 года в рамках муниципальных законов двух городов Боливии были установлены четкие правила, призванные облегчить развитие инфраструктуры<sup>115</sup>.

В **Камеруне**, где установлено, что его инфраструктура управляется как естественная монополия, наблюдаются нарушение баланса в географическом распределении инфраструктуры, неравенство в доступе к услугам электросвязи по всей стране, национальный "цифровой разрыв", неэффективное использование преимуществ от экономии, достигаемой за счет масштаба, а также высокие тарифы. Для решения этой проблемы регуляторный орган организовал консультации с операторами отрасли электросвязи и операторами других сетей (например, железнодорожных, радиовещательных и электрических). В результате этих консультаций было подписано "Рамочное соглашение об эксплуатации инфраструктуры электросвязи"<sup>116</sup>.

Во **Франции** оператор, занимающий существенное положение в сети связи, и основные альтернативные операторы приступили к развертыванию сетей с доведением оптического кабеля по пользователю (FTTH). Столкнувшись с новыми проблемами, вызванными развертыванием таких дорогостоящих сетей, ARCEP намеревается ввести регуляторные положения, благоприятствующие конкуренции на основе инфраструктуры, а также направленные на то, чтобы достичь использования операторами, в возможно более существенной степени, совместных инвестиций. В Париже есть сеть доступных канализационных коллекторов, по которым можно подвести волоконно-оптические кабели к каждому строению. Однако, за исключением Парижа, не существует инфраструктуры гражданского строительства, кроме кабельных канализаций, которые France Télécom унаследовала от прежней монополии<sup>117</sup>.

#### 5.4 Руководящие указания

НРО, участвовавшие в Глобальном симпозиуме для регуляторных органов МСЭ 2008 года, согласовали и подготовили *Руководящие указания на основе примеров передового опыта по инновационному совместному использованию инфраструктуры*<sup>118</sup>. Ниже представлено краткое резюме руководящих указаний, принятых на ГСР-2008, которые выделены жирными точками. Во многих вкладах, представленных для **процесса консультаций** участвующими НРО, предлагались дополнительные руководящие указания, которые могут оказаться полезными для некоторых стран и которые выделены ниже светлыми точками.

- Важно, чтобы при внедрении совместного использования инфраструктуры учитывалась необходимость сохранения объема существующих инвестиций в инфраструктуру и услуги.
- [П]редложение средств для совместного использования не должно осуществляться в угоду какому-либо конкретному поставщику услуг или видам услуг.
- [Р]егуляторные принципы не [должны] ограничивать установку конкурирующими участниками рынка своих собственных независимых средств.
- Регуляторные принципы] ... должны содействовать установлению открытого доступа к международной пропускной способности и международным шлюзам.
- [С]оздание пунктов обмена трафиком интернета также может способствовать обеспечению совместного и приемлемого в ценовом отношении доступа к национальной и международной широкополосной пропускной способности для поставщиков услуг интернета, желающих выйти на рынок.
- Ценообразование на средства для совместного использования должно помогать операторам принимать разумные коммерческие решения в вопросе о том, "создавать или покупать". Ценообразование должно обеспечивать стимулы для инвестиций в инфраструктуру, но не

<sup>115</sup> Вклад **Боливии** для ГСР-2008, стр. 1.

<sup>116</sup> Вклад **Камеруна** для ГСР-2008, стр. 1–2.

<sup>117</sup> См. в целом, вклад ARCEP (**Франция**) для ГСР-2008, стр. 2.

<sup>118</sup> Руководящие указания ГСР 2008 года в полном виде содержатся на: [http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/PDF/GSRguidelines08\\_E.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/PDF/GSRguidelines08_E.pdf).

должно использоваться в качестве искусственного барьера для выхода на рынок новых участников.

- Невоспроизводимые ресурсы, например вышки, трубопроводы и трассы, могут использоваться совместно для установок, служащих аналогичной цели.
- Использование полос [спектра] на совместной основе может быть стимулировано при условии установления контроля над помехами.
- Регуляторные органы могли бы рассмотреть вопрос о выдаче лицензий или разрешений участникам рынка, которые предоставляют только пассивные элементы сетей, однако не конкурируют за конечного пользователя (например, компаниям, владеющим вышками подвижной связи, поставщикам волоконно-оптических соединительных линий).
- [С]овместное использование инфраструктуры [должно] осуществляться на нейтральной, прозрачной, справедливой и недискриминационной основе ...
- [Н]ормативная база для присоединения может гарантировать, чтобы все лицензированные операторы ... могли ... осуществить присоединение ... и могли ... способствовать совместному использованию основных средств ...
- Создание универсального механизма облегчило бы координацию работ по прокладке траншей и трубопроводов между поставщиками услуг электросвязи, а также между поставщиками услуг электросвязи [и] ... поставщиками других коммунальных услуг.
- [Требуются] прозрачные процессы для облегчения совместного использования инфраструктуры, а участникам рынка нужно знание того, что имеется для совместного использования на четко установленных условиях. [Этому могло бы способствовать] опубликование [на веб-сайте] информации о существующих [и] будущих сооружениях инфраструктуры, доступных для совместного использования ..., [например] информации о наличии пространства в существующих кабельных канализациях, планируемых работах по развертыванию или усовершенствованию, а также о присоединении.
- [Р]егуляторные органы должны ввести необходимые инструменты правоприменения, для того чтобы обеспечить соблюдение и успешное внедрение регуляторных положений, касающихся совместного использования инфраструктуры, [например] ... альтернативных механизмов разрешения споров, ... которые способствовали бы достижению согласованных результатов ... [наряду с] сохранением уверенности в том, что, в случае необходимости, будет вынесено судебное решение.
- [Р]егуляторные органы могут подумать о введении стимулов для поставщиков услуг, совместно использующих инфраструктуру в рамках их усилий по доведению инфраструктуры до сельских и недостаточно обслуживаемых районов ..., например, в виде [соответствующего] освобождения от действия норм регулирования или в виде финансовых субсидий.
- [С]овместное использование должно поощряться ... в пределах отрасли электросвязи/ИКТ и вещания, [а] также ... вместе с другими отраслями (... электроэнергетикой, газо- и водоснабжением, сетями канализации и т. д.).
- [М]ожно поощрять создание совместных инфраструктур с другими участниками рынка и ... с другими отраслями, обеспечивая рассчитанные по времени, организованные возможности для доступа к трубопроводам и кабельным канализациям, с тем чтобы распределить затраты на общестроительные работы между поставщиками услуг ..., ограничить ... неудобства ... в малых и больших городах ... [и] ... обеспечить позитивное ... влияние ... на окружающую среду.
- [Существует] ... потребность в согласовании в определенной степени усилий на международном и региональном уровнях для обеспечения [широкого распространения] передовых регуляторных принципов совместного использования ...
- Регуляторные органы могут рассмотреть двухуровневую стратегию: содействие совместному проведению работ, совместному использованию трасс и пассивной инфраструктуры (например, трубопроводов, мачт и вышек), а также рассмотреть с осторожностью другие

уровни предоставления услуг, считая их условными переходными соглашениями, предназначенными для достижения конкретных целей.

- НРО или операторы могут использовать стандартное предложение по доступу к кабельным канализациям (RCAO), включающее цену, предельные сроки и типовые процедуры.
- Операторы или НРО могут поддерживать и обновлять базу данных, описывающую кабельные канализации и соответствующую инфраструктуру, которые используются и имеются в наличии.
- НРО могут предоставлять гранты и субсидии из фонда универсального обслуживания для содействия развертыванию сетей в сельских районах, в которых вышки совместно используются несколькими конкурирующими операторами<sup>119</sup>.
- НРО могут осуществлять координацию и проводить консультации с государственными коммунальными службами и частными организациями, такими как службы энергетики, транспорта, железных дорог, радиовещания и электроснабжения, с целью определения возможности для получения трасс и горизонтальных коридоров, которые могли бы использоваться поставщиками услуг электросвязи.
- НРО могут обращаться к органам муниципального управления, соответствующим службам заинтересованных министерств и к другим заинтересованным сторонам, являющимся общественными и частными организациями, для осуществления координации и выполнения деятельности в целях устойчивого развития инфраструктуры.
- НРО могут проводить консультации с операторами из отрасли электросвязи и операторами других сетей, например железнодорожных, радиовещательных и энергетических, для координации пассивного совместного использования инфраструктуры.

## 6 Обеспечение выполнения политики, правил и регуляторных положений в области использования спектра

### 6.1 Обзор

Пользователи спектра должны соблюдать требования лицензии, технические правила и нормативные положения, поскольку без эффективных нормативных положений и процедур правоприменения целостность процесса управления использованием спектра может быть нарушена<sup>120</sup>. Особую

<sup>119</sup> Такая практика существует в **Индии**. Для предоставления субсидии требуется, чтобы не менее трех операторов совместно использовали вышку.

<sup>120</sup> Традиционные регуляторные функции по управлению использованием спектра включают: i) составление таблицы главных технологических тенденций и разработок, рассмотрение потребностей существующих и будущих пользователей в радиочастотном спектре; ii) оценку информации, возможностей и технологических вариантов для поддержки решений, затрагивающих распределение, выделение и присвоение радиочастотного спектра; iii) решение проблем, связанных с помехами, и техническая совместимость радиосистем являются ключевыми областями, находящимися в центре внимания; iv) лицензирование оборудования радиосвязи и осуществление частотных присвоений. Цель мониторинга спектра состоит в содействии процессу управления использованием спектра в целом и, что более важно, в помощи в устранении электромагнитных помех при использовании спектра, с тем чтобы радиослужбы и радиостанции могли совместно работать. В свою очередь, это уменьшает и сокращает ресурсы, связанные с установкой и функционированием служб электросвязи, а также обеспечивает экономические преимущества для инфраструктуры страны благодаря доступу к свободным от помех доступным услугам электросвязи. Справочник МСЭ-R по управлению использованием спектра. Национальное управление использованием спектра тесно связано с национальным правом, заявлениями о политике, регламентом радиосвязи и перспективным планом использования спектра. Национальное управление использованием спектра должно обеспечивать, чтобы адекватный спектр был предоставлен организациям как на краткий, так и на длительный срок в целях выполнения их задач в области электросвязи общего пользования и коммерческой электросвязи, включая радиовещание. См. Отчет МСЭ-R SM.2093 и Справочник МСЭ-R по управлению использованием спектра на национальном уровне, *Руководящие указания по структуре регулирования для управления использованием спектра на национальном уровне*.

озабоченность специалистов по использованию спектра вызывают проблемы, связанные с помехами, которые затрагивают службы обеспечения защиты и безопасности населения, такие как скорая помощь, пожарная охрана, полиция и навигационные службы в аэропортах и портах<sup>121</sup>.

Одна из функций НРО состоит в управлении использованием радиочастотного спектра и обеспечении того, чтобы услуги не подвергались вредным помехам, как это предусмотрено в Регламенте радиосвязи и национальных таблицах частот. Поскольку новыми беспроводными услугами предъявляются все большие требования к радиочастотному спектру, управление вопросами, связанными с помехами, будет становиться все более важной задачей НРО<sup>122</sup>. Поскольку различные страны стремятся внедрять передовые беспроводные услуги для своих граждан, важно изучить, как эти новые услуги будут воздействовать на существующие установки. Процедуры координации, как внутренней, так и трансграничной, и регистрация земных станций с помощью национальных баз данных или Международного справочного регистра частот (МСРЧ) МСЭ являются полезными мерами, помогающими регуляторным органам обеспечивать выполнение норм в отношении помех<sup>123</sup>.

Для создания оптимальной среды, в которой НРО могут обеспечивать соблюдение норм в отношении помех, было бы желательно, чтобы администрации работали вместе с операторами для поддержки, по мере необходимости, требований, касающихся как внутренней, так и трансграничной координации. А именно, администрации могли бы разработать внутренние механизмы поддержки координации спутниковых земных станций в рамках своей страны. Часть этого процесса могла бы заключаться в разработке национальных регистров спутниковых земных станций. Эти регистры помогали бы обеспечивать, чтобы при получении запросов на развертывание новой спутниковой или наземной системы администрации были в курсе местоположения уже существующих в пределах их границ земных станций.

Администрации также могли бы внедрить механизмы, с помощью которых организовывались бы встречи с приграничными государствами, которые затрагиваются предлагаемой новой системой или процессом координации], и обеспечивалось успешное проведение [необходимой трансграничной координации]. Затем эта информация представлялась бы в МСЭ для включения в МСРЧ<sup>124</sup>.

Проведение и завершение как внутренней, так и трансграничной координации обеспечило бы регуляторную определенность для пользователей спутниковых земных станций, а также пользователей новых беспроводных систем, которые смогут работать в свободной от помех среде.

С помощью процедур внутренней и трансграничной координации, использования МСРЧ МСЭ, а также национальных регистров частот регуляторные органы могут обеспечивать, чтобы по мере развертывания новых технологий существующим системам обеспечивалась защита, так чтобы население не сталкивалось с перебоями в обслуживании.

Для получения подробной информации о технических и эксплуатационных характеристиках радиосистем, используемых или испытываемых для будущего использования, применяется

---

<sup>121</sup> Комплект материалов *infoDev/МСЭ* в области *Управления использованием радиочастотного спектра*, McLean Foster/Cave/Jones, январь 2007 года, см. также IACO Regulations.

<sup>122</sup> Вклад **SES NEW SKIES (Нидерланды)** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (30 марта 2009 г.), стр. 1–2.

<sup>123</sup> Там же.

<sup>124</sup> Там же.

контроль<sup>125</sup>. Как правило, измерения включают частоту, мощность, степень занятости канала, определение азимута и местоположения передатчика. Условия лицензии могут быть проверены по отношению к фактическому использованию оборудования, помогая определить электромагнитную совместимость (ЭМС)<sup>126</sup>.

В случае вредных помех специалист по использованию спектра может за счет владельца:

- 1) принять соответствующие меры для устранения или уменьшения помех или возмущений;
- 2) устранить неисправность или неправильную работу оборудования;
- 3) приспособить, изменить или переделать оборудование или;
- 4) отключить/конфисковать оборудование<sup>127</sup>.

В ходе проведения мероприятий по решению проблем, связанных с помехами, специалисту по использованию спектра может потребоваться войти в помещения пользователя и проинспектировать радиооборудование для определения его соответствия условиям лицензии и техническим стандартам. Важным аспектом решения отмеченных выше задач является требование четкого установления в ходе таких инспекций функций и обязательств специалиста/инспектора по использованию спектра и требование защиты прав населения<sup>128</sup>.

Поэтому необходимо, чтобы имелась соответствующая база и был разработан процесс для ответа на жалобы и управления ими, для урегулирования споров и решения проблем, связанных с помехами. Следует рассмотреть штрафы, средства защиты прав, правоприменение и альтернативные механизмы урегулирования споров (АМУ) для отраслевых споров с целью обеспечения их быстрого урегулирования.

## 6.2 Примеры стран

В **Кот-д'Ивуаре** агентству **АТСИ** поручено управление использованием радиочастотного спектра и его контроль. В агентстве существуют внутренние правила процедуры, наряду с общедоступной национальной таблицей распределения частот. Агентство **АТСИ** использует две подвижные станции измерения и радиопеленгации и две фиксированные станции. С апреля 2007 года административное управление осуществляется вручную в ожидании получения автоматизированной системы<sup>129</sup>.

В **Бразилии** разрешения на осуществление радиовещания находятся в исключительной юрисдикции министерства связи. Ввиду снижения стоимости маломощных передатчиков и бюрократических трудностей в получении разрешения, **ANATEL** отмечает рост числа нелегальных радиовещательных станций. В 2005–2006 годах эти так называемые "незаконные радиовещательные структуры" составили в среднем 65% от всех проинспектированных незаконных станций. Поскольку эти структуры могут легко перемещаться, выключать оборудование и прекращать работу и поскольку, по

<sup>125</sup> Базовыми типами станций контроля являются фиксированная, подвижная и перевозимая станция. Как правило, станции контроля включают антенны, приемники и аппаратуру радиопеленгации со специальным программным обеспечением. Такое оборудование можно также классифицировать по частотному диапазону (ВЧ, ОВЧ, УВЧ, СВЧ и др.). См. Справочник МСЭ-R по радиоконтролю. С появлением расширенного спектра и основанных на компьютерах радиотехнологий, например когнитивного радио, сложность, комплексность и цены оборудования радиоконтроля увеличились. Простые системы радиоконтроля на ОВЧ/УВЧ могут состоять из нескольких фиксированных антенн, приемников и анализаторов спектра с ограниченными функциями. Более сложные системы могут состоять из нескольких мест расположения и подвижных и фиксированных станций. Комплект материалов *infoDev/МСЭ по управлению использованием радиочастотного спектра*, McLean Foster/Cave/Jones, январь 2007 года.

<sup>126</sup> Отчет МСЭ-R SM.2125, *Параметры и процедуры измерения на контрольных приемниках и станциях ВЧ/ОВЧ/УВЧ*. Справочник МСЭ-R по радиоконтролю, Глава 4.

<sup>127</sup> Отчет МСЭ-R SM.2130, *Инспекция радиостанций*.

<sup>128</sup> Комплект материалов *infoDev/МСЭ по управлению использованием радиочастотного спектра*, McLean Foster/Cave/Jones, январь 2007 года.

<sup>129</sup> Вклад **АТСИ** в Вопрос 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 4.

имеющимся сведениям, они скоординированы между собой, с тем чтобы уходить от преследования, незаконные радиовещательные структуры являются причиной высокого уровня безуспешных действий по правоприменению, осуществляемых ANATEL<sup>130</sup>.

### 6.3 Выявленные проблемы

- Отсутствие национальных таблиц распределения частот.
- Отсутствие соответствующего оборудования радиоконтроля; только приемники ВЧ и ОВЧ.
- Трудности, связанные с обнаружением и преследованием переносных незаконных радиовещательных структур.
- Трудности, связанные с решением национальных проблем, касающихся помех<sup>131</sup>.
- Трудности, связанные с решением проблем, касающихся помех от станций соседних стран<sup>132</sup>.
- Трудности, связанные с проведением координации частот с соседними странами<sup>133</sup>.
- Нехватка квалифицированного персонала<sup>134</sup>.
- Нехватка персонала<sup>135</sup>.

### 6.4 Руководящие указания<sup>136</sup>

- Учредить и поддерживать национальную организацию по управлению использованием спектра, независимую или входящую в состав регуляторного органа электросвязи, ответственного за управление использованием радиочастотного спектра в общественных интересах.
- Содействовать проведению прозрачной, справедливой, экономически эффективной и действенной политики в области управления использованием спектра, т. е. регулировать эффективное и надлежащее использование спектра, с должным учетом необходимости не допускать вредные помехи и возможности введения технических ограничений в целях соблюдения общественных интересов.
- Обнародовать, по мере возможности, национальные планы распределения частот и данные частотных присвоений, с тем чтобы способствовать открытости и содействовать разработке новых радиосистем, т. е. проводить открытые консультации по предлагаемым изменениям

---

<sup>130</sup> Вклад ANATEL в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 3.

<sup>131</sup> Резолюция 9 МСЭ-D, Участие стран, в особенности развивающихся стран, в управлении использованием спектра, Проект аналитического отчета по Части II Вопросника, Документ JGRES09/29(Rev.2), стр. 46–47.

<sup>132</sup> Там же.

<sup>133</sup> Там же.

<sup>134</sup> Там же.

<sup>135</sup> Там же.

<sup>136</sup> Предлагаемые руководящие указания, отмеченные **жирными** точками, взяты из Справочника МСЭ-R по управлению использованием спектра на национальном уровне, Приложение 2, *Передовой опыт по управлению использованием спектра на национальном уровне*. Некоторые из этих примеров передового опыта планируется координировать с международной практикой или преобразовать в международную практику, например те из них, которые относятся либо к сотрудничеству с коллегами из других стран, либо к координации и которые могли бы иметь место при двусторонних или многосторонних консультациях, предшествующих Всемирной конференции радиосвязи, или во время международных собраний по координации спутников. Такие виды практики предназначены также для согласования международной политики по управлению использованием спектра, насколько это возможно, путем согласования практики между национальными администрациями.

В руководящих указаниях, отмеченных **светлыми** точками, обобщается передовой опыт, появляющийся в результате процесса консультаций по этому вопросу, который добавляет важные элементы, гарантирующие включение.

национальных планов распределения частот и по решениям, касающимся управления использованием спектра, которые могут воздействовать на поставщиков услуг, с тем чтобы предоставить заинтересованным сторонам возможность участвовать в процессе принятия решений.

- Поддерживать стабильный процесс принятия решений, позволяющий учитывать общественные интересы при управлении использованием радиочастотного спектра, т. е. обеспечивать правовую определенность с помощью справедливых и прозрачных процессов предоставления лицензий на использование спектра, использования конкурентных механизмов, когда это необходимо.
- В рамках национальных процессов в особых случаях, когда это достаточно обосновано, предусматривать исключения или отказы в отношении решений, касающихся управления использованием спектра.
- Установить процесс пересмотра решений в области управления использованием спектра.
- Максимально сократить ненужные регуляторные положения.
- Способствовать проведению политики в области радиосвязи, которая ведет, насколько это возможно, к гибкому использованию спектра, с тем чтобы обеспечить возможность появления служб<sup>1</sup> и технологий с использованием четко определенных методов, т. е.:
  - а) устранять регуляторные препятствия и распределять частоты таким образом, чтобы содействовать выходу на рынок новых конкурентов;
  - б) способствовать эффективному использованию спектра путем сокращения или устранения ненужных ограничений, налагаемых на использование спектра, содействуя таким образом конкуренции и обеспечивая преимущества для потребителей; и
  - в) содействовать инновациям и внедрению новых применений и технологий радиосвязи.
- Обеспечивать открытую и добросовестную конкуренцию на рынках оборудования и услуг и устранять любые барьеры, которые появляются для такой конкуренции.
- Принимать во внимание процедуры регистрации окончательного оборудования земных станций в Международном справочном регистре частот (МСЧР) и использовать этот существующий механизм для уменьшения помех, по мере того как планируется развертывать новые системы.
- Сотрудничать с региональными и другими международными регуляторными органами/органами, определяющими политику, для разработки скоординированной политики в области регулирования с целью недопущения вредных помех, в том числе механизмов по проведению собраний по трансграничной координации для обеспечения того, чтобы не допускались вредные трансграничные помехи.
- Согласовывать, по мере возможности, эффективные стратегии управления использованием спектра на национальном и международном уровнях, включая использование радиочастот, а для космических служб – любую соответствующую орбитальную позицию на геостационарной спутниковой орбите или любые соответствующие характеристики спутников на других орбитах.
- Работать в сотрудничестве с коллегами из региональных и других международных структур для разработки скоординированных стратегий регулирования, т. е. работать в сотрудничестве с регуляторными органами из других регионов и стран, с тем чтобы не допускать вредных помех.
- Устранять любые регуляторные препятствия для свободного перемещения и глобального роуминга подвижных терминалов и аналогичного оборудования электросвязи.

---

<sup>1</sup> Когда в Справочнике (МСЭ-R по управлению использованием спектра) применяется термин "службы", он означает применения и признанные службы радиосвязи.

- Использовать рекомендуемые на международном уровне форматы и элементы данных для обмена данными и в целях координации, например Приложение 4 к Регламенту радиосвязи и Словарь данных по радиосвязи МСЭ (Рекомендация МСЭ-R SM.1413).
- Использовать ключевые шаги и этапы управления для продолжительного мониторинга и контроля за внедрением систем радиосвязи.
- Принимать решения, нейтральные по отношению к технологии, которые позволяют развивать новые применения радиосвязи.
- Содействовать своевременному внедрению соответствующих новых применений и технологий при обеспечении защиты существующих услуг от вредных помех, включая, когда это целесообразно, обеспечение механизма предоставления компенсаций в отношении систем, которые должны быть передислоцированы в целях удовлетворения новых потребностей в спектре.
- Рассматривать эффективные стратегии по ослаблению вреда, наносимого пользователям существующих услуг при перераспределении спектра.
- При нехватке спектра содействовать совместному использованию спектра с применением доступных методов (частотного, временного, пространственного, кодирования модуляции, обработки и др.), включая, по мере возможности, методы ослабления помех и экономические стимулы.
- Использовать механизмы правоприменения, в соответствующих случаях, т. е. применять санкции за несоблюдение обязательств и неэффективное использование радиочастотного спектра в рамках соответствующих апелляционных процессов.
- По возможности, использовать региональные и международные стандарты и, когда это целесообразно, учитывать их в национальных стандартах.
- Насколько это возможно, полагаться на отраслевые стандарты, в том числе стандарты, включенные в Рекомендации МСЭ, а не на национальные нормативные положения.

## **7 Обеспечение выполнения регуляторных положений по защите потребителей**

### **7.1 Обзор**

На Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества правительства призвались разрабатывать и обновлять свои внутренние законы по защите потребителей для соответствия новым требованиям информационного общества<sup>137</sup>. НРО могут идти несколькими путями к достижению своей цели, заключающейся в регулировании рынка связи на благо всех участников, включая потребителей. Однако нет необходимости в том, чтобы регуляторные органы действовали одни от имени потребителей. Существует ряд организаций потребителей, например Международный союз потребителей и Общество интернета (ISOC), с которыми регуляторные органы могут устанавливать партнерские отношения для достижения их целей в области защиты потребителей<sup>138</sup>. Точно так же НРО могут содействовать созданию местных ассоциаций потребителей для предоставления помощи в этом деле.

Регуляторные органы выполняют четыре широкие функции по защите потребителей:

- Выражение интересов: предоставление потребителю/пользователю возможности быть услышанными и быстрая реакция на их потребности с помощью механизмов консультаций и исправления недостатков;
- Выбор: обеспечение широкого выбора, в том что касается характера, качества и объема услуг;

---

<sup>137</sup> См. Отчет Председателя, Глобальный семинар МСЭ по качеству обслуживания и защите потребителей (сентябрь 2006 г.), стр. 4.

<sup>138</sup> Там же.

- Представительство: недопущение того, чтобы доминировали интересы крупной промышленности, с помощью советов потребителей или комитетов потребителей; и
- Информация: помощь потребителям в том, чтобы они могли делать выбор на основе подробной информации<sup>139</sup>.

Двумя другими областями, непосредственно влияющими на потребителей услуг электросвязи и вызывающими все большую озабоченность НРО, являются защита данных и конфиденциальность. Законодательство в этой области различается по всему миру. **Европейская комиссия** опубликовала Директивы о защите данных (95/46/ЕС) и о конфиденциальности и электронных средствах связи (2002/58/ЕС), которые должны быть включены во внутреннее законодательство государств – членов Европейского союза. В Директиве о защите данных устанавливаются принципы, касающиеся обработки персональных данных. Они заключаются в следующем: i) данные необходимо обрабатывать беспристрастно и на законном основании; ii) данные следует собирать с точно определенными и законными целями; iii) собираемые данные должны быть надлежащими и не должны быть избыточными по отношению к цели, с которой они собираются; и iv) данные должны быть точными, актуальными и не должны храниться дольше, чем это необходимо<sup>140</sup>.

В Статье 5 Директивы **Европейской комиссии** 2002/58/ЕС "Конфиденциальность и электронные средства связи" устанавливается: "Государства-Члены должны обеспечивать, чтобы использование сетей электронной связи для хранения информации или получения доступа к информации, хранящейся в оконечном оборудовании абонента или пользователя, разрешалось лишь при том условии, что соответствующему абоненту или пользователю предоставлена четкая и полная информация в соответствии с Директивой 95/46/ЕС, в том числе о целях обработки информации, и что ему предоставлено право отказаться от такой обработки, осуществляемой блоком управления данными"<sup>141</sup>.

## 7.2 Примеры стран

В **Соединенных Штатах** правила о защите потребителей, применяемые к услугам электросвязи, включают следующее:

- Раздел 222 Закона о связи, в соответствии с которым операторы электросвязи могут раскрывать **персональную клиентскую информацию** только в рамках предоставления услуги электросвязи, на основе которой получена персональная информация. Оператор электросвязи не может разглашать персональную информацию без согласия потребителя, и ему запрещается использовать персональную информацию для маркетинга и в других целях<sup>142</sup>.
- Разделом 258 Закона о связи компаниям электросвязи запрещается "**слеинг**" – представление и включение несанкционированных изменений в выбранные потребителем услуги телефонной связи<sup>143</sup>.
- Согласно правилам "**точного выставления счетов**" требуется, чтобы потребители получали точную и ясную информацию о своих счетах за электросвязь. Цель состоит в том, чтобы потребителям было лучше понятно, за что именно они **платят по своим счетам**, и чтобы они могли сравнивать предложения услуг. Правилами Комиссии требуется: "1) чтобы счет-

<sup>139</sup> См. Отчет Председателя, Глобальный семинар МСЭ по качеству обслуживания и защите потребителей (сентябрь 2006 г.), стр. 4, цит. по R. Southwood (Balancing Act).

<sup>140</sup> *Подвижная мультимедийная связь и конфиденциальность в ЕС*. Вклад компании **Thales (Франция)** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (февраль 2007 г.), стр. 2.

<sup>141</sup> *Тематическое исследование, Франция: Защита персональных данных по интернету*, Вклад компании **Thales (Франция)** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (февраль 2009 г.), стр. 3.

<sup>142</sup> 47 U.S.C. § 222(c)(1) (1996). См. также *Consumer Protection in the Broadband Era*, FCC Notice of Proposed Rulemaking, Docket 05-150 (2005) p. 78, para. 148.

<sup>143</sup> 47 U.S.C. §258(a) (1996). См. также, *Id.* at para. 150.

фактура оператора сопровождался кратким, четким, не вводящим в заблуждение, ясно сформулированным описанием предоставляемой услуги или услуг; 2) чтобы в нем указывались поставщики услуг, на которые начисляется каждый элемент платы; 3) чтобы в нем четко и ясно указывались любые изменения в поставщиках услуг; 4) чтобы в нем определялись те элементы платы, неоплата которых не приводит к прекращению базовой местной услуги; и 5) чтобы в нем указывался бесплатный номер телефона, по которому потребители могут обратиться с вопросами или оспорить любую плату"<sup>144</sup>.

- В соответствии с требованием **сообщать об отказе сети** операторы электросвязи должны уведомлять Комиссию о случаях отказа сети продолжительностью тридцать минут или более, которые будут касаться многих потребителей или которые будут затрагивать крупные аэропорты, службы "911", атомные электростанции, ключевые правительственные услуги или военные установки<sup>145</sup>.
- Разделом 214 Закона о связи ограничивается возможность оператора электросвязи в одностороннем порядке прекращать предоставление услуг потребителям. Правилами требуется, чтобы "внутренние операторы, желающие **прекратить предоставление услуг, сократить или уменьшить их**, должны сначала запросить на это разрешение у ФКС и обязаны уведомить затрагиваемых потребителей и другие стороны о своих планах"<sup>146</sup>.

В апреле 2009 года ФКС **Соединенных Штатов Америки** опубликовала письменный запрос под названием "*Национальный план широкополосной связи на будущее*"<sup>147</sup>. В этом документе ФКС просит представлять комментарии по вопросу о применимости существующих правил к широкополосным услугам, а также некоторым другим вопросам, затрагивающим потребителей:

- роль, которую защита конфиденциальности может играть в повышении благосостояния потребителей;
- как достижения в области технологии помогают улучшить благосостояние потребителей;
- как в настоящее время или в будущем появляющиеся приложения будут повышать благосостояние потребителей и какими будут их требования к сети;
- будет ли способствовать повышению благосостояния потребителей, если для них будет раскрываться больше информации, касающейся ограничений, которые поставщики широкополосных услуг могут налагать на предоставляемые услуги;
- какие аспекты политики в области широкополосной связи привели к повышению благосостояния потребителей, содействовали конкуренции и привели к технологическим инновациям;
- взаимосвязь между благосостоянием потребителей и рынком в целом, например когда рынок не может обеспечить необходимую защиту потребителей; и
- как правительство может в максимальной степени увеличить эффективность своих нормативных положений по защите потребителей<sup>148</sup>.

В соответствии с Общим законом об электросвязи (Закон № 9472), который был утвержден Национальным конгрессом 16 июля 1997 года, проведена реструктуризация сектора электросвязи Бразилии, разрешена приватизация контролируемых государством компаний и создан национальный регуляторный орган. Принятые три закона увеличили обязательства поставщика услуг, а также расширили и консолидировали права потребителей в **Бразилии**: Постановление о фиксированной телефонной службе 2005 года, которое включает новые правила, охватывающие доступность и поддержку для пользователей с ограниченными возможностями; Постановление о службе

<sup>144</sup> 47C.F.R. § 64.2401 (1999) *См. также, Id. at para. 151 (2005).*

<sup>145</sup> 47 C.F.R. § 63.100(a)-(e) (2004) *См. также, Id. at para. 154.*

<sup>146</sup> 47 U.S.C. § 214(a) (2004), 47 U.S.C. § 63.71 (2004), 47 U.S.C. § 63.71(a) (2004). *См. также, Id. at para. 155.*

<sup>147</sup> *A National Broadband Plan for Our Future*, FCC, Notice of Inquiry, GN Docket 09-51 pp. 25–26, (2009).

<sup>148</sup> *Там же.*

персональной подвижной связи 2007 года, в котором требуется переносимость номеров для потребителей; а также Постановление о платной ТВ услуге 2007 года, включающее вопросы защиты потребителей, которым потребителям разрешается требовать скидки в случае прерывания услуги<sup>149</sup>.

Важной частью задачи компании **Anatel Бразилии** является гарантия прав потребителей. В связи с этим **Anatel** предприняла несколько существенных шагов для достижения этой цели. Например, в течение 10 лет существования Центра обработки вызовов (потребителей) **Anatel** в него поступило более 30 млн. вызовов. Только на 4,5 млн. из них ответ был дан не сразу, а через несколько дней. В 1998 году для ответа на вопросы потребителей требовалось примерно 30 дней; в 2008 году для 97 процентов вопросов, на которые нельзя было ответить незамедлительно, ответы были представлены в течение 5 дней<sup>150</sup>.

Кроме того, **Anatel** периодически проводит встречи с поставщиками услуг для разработки целей и задач, которые направлены на уменьшение жалоб по поводу услуг электросвязи. В 2008 году **Anatel** опубликовала инструкции по комитету пользователей фиксированной телефонной связи (*Comitê de Defesa dos Usuários*) – специальному совету, который должен быть создан у поставщика услуг для оценки качества услуг и содействия в разрешении конфликтных ситуаций между пользователями и компаниями фиксированной телефонной связи. В этом совете 6 мест принадлежат представителям пользователей и 6 мест – ассоциациям и органам по защите потребителей<sup>151</sup>.

В 2008 году **Anatel** опубликовала официальное извещение, в котором содержится призыв к членам гражданского общества создать консультативный комитет пользователей электросвязи – специальный консультативный совет для Совета директоров **Anatel** по вопросам прав потребителей. Этот комитет возглавляет один из руководителей **Anatel**, и функции комитета состоят в том, чтобы представлять и обсуждать жалобы потребителей и предлагать пути совершенствования регулирования и методов правоприменения<sup>152</sup>.

В ходе повторного рассмотрения условий концессионных договоров для операторов фиксированной связи **Anatel** уточнила свои обязательства и обязательства операторов электросвязи, касающиеся расширения доступа к услугам электросвязи для пользователей с низкими доходами в Бразилии. Кроме того, была достигнута договоренность о том, чтобы в дальнейшем те пользователи, которые квалифицируются как временные абоненты, платили сниженную месячную плату в размере приблизительно 6,62 долл. США, или около 60% от обычной платы<sup>153</sup>.

В целях дальнейшей помощи потребителям **Anatel** публикует архив информации о жалобах пользователей на операторов фиксированной и подвижной связи. Кроме того, как отмечалось ранее, во всех крупных городах поддерживается предоставление бесплатной услуги и "приемных для граждан", в которых пользователи могут подавать жалобы и получать информацию. Все запросы о предоставлении информации обслуживаются с использованием электронных средств, и их можно отслеживать по интернету. **Anatel** также ведет платную базу данных, по которой можно узнать, какая плата взимается поставщиками услуг междугородной связи в зависимости от времени и мест отправления и назначения вызова. Потребители имеют возможность доступа к этой информации по интернету; информация периодически обновляется<sup>154</sup>.

Во **Франции** в соответствии с законом 78-17 для защиты персональных данных и конфиденциальности был создан административный орган под названием Национальная комиссия по

---

<sup>149</sup> Проведенный **Бразилией** обзор по защите потребителей, Сетевая безопасность и интернет, Вклад в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (20 августа 2008 г.), стр. 2.

<sup>150</sup> Там же.

<sup>151</sup> Там же.

<sup>152</sup> Там же, стр. 3.

<sup>153</sup> Вклад **ANATEL** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 3.

<sup>154</sup> Там же, стр. 4.

информации и свободам (CNIL)<sup>155</sup>. CNIL – это первая структура такого рода во **Франции**. В результате принятого закона персональные данные можно собирать, обрабатывать и хранить только в том случае, если организация или предприятие заранее представили соответствующее заявление в CNIL, которая присваивает регистрационный номер. Этот номер необходимо указывать на веб-сайте вместе с контактным адресом службы, которая занимается обработкой персональных данных. Политические партии, церкви, профсоюзы и ассоциации не должны декларировать свои архивы, что относится также к веб-сайтам, создаваемым частными лицами исключительно для личного пользования<sup>156</sup>.

CNIL информирует о своих обязанностях государственные органы власти и профессиональные структуры, занимающиеся обработкой персональных данных. Она также разрешает населению косвенный доступ к некоторым архивам. Соблюдение закона контролируется путем изучения деклараций, а также посещений предприятий и организацией либо на выборочной основе, либо в результате жалобы. Дисциплинарные права, предоставленные CNIL законодательной властью, включают предупреждения, вызов в суд и штрафы. CNIL может также передавать наиболее серьезные случаи в прокуратуру. В 2007 году CNIL зарегистрировала 56 404 новых файлов по обработке персональных данных, получила 4455 жалоб, провела 164 инспекций, выдала 101 повесток в суд, сделала пять предупреждений, вынесла решение по девяти случаям штрафов и сообщила судебным органам о пяти случаях нарушений. 6 августа 2004 года Европейская директива 2002/58/ЕС о защите персональных данных была перенесена во французское право, изменив Закон 1978 года. Закон 2004 года существенно уменьшил декларативные обязательства для структур, в которых хранятся архивы, но увеличил полномочия CNIL, предоставив ей возможность проводить расследования на местах и применять санкции, а также увеличил права отдельных лиц<sup>157</sup>.

4 апреля 2008 года Группа "G29" – рабочая группа в составе представителей от каждого европейского органа, ответственного за защиту персональных данных<sup>158</sup>, опубликовала мнение, в котором, среди прочего, рекомендуется сократить до шести месяцев максимальный срок хранения персональных данных в поисковых системах интернета. 29 мая 2008 года Президент Французской Республики и Премьер-министр объявили о крупной инициативе, которая должна быть выполнена к 2012 году, под названием **France Numérique 2012 (Цифровая Франция в 2012 г.)**. Этот план включает положения по гарантии защиты персональных данных в интернете, а закон LIFL должен быть усилен с точки зрения как технологической компетенции, так и мониторинга<sup>159</sup>.

В **Танзании** создан Консультативный совет потребителей, первая в своем роде организация потребителей в стране <sup>160</sup>. В **Нигерии** действует Парламент потребителей, который проводит публичные собрания, где представители общественности задают вопросы как операторам, так и регуляторному органу, на которые те отвечают. В состав Комиссии по связи и мультимедиа **Малайзии** входит Департамент по защите потребителей, а в **Индии** Апелляционный суд,

---

<sup>155</sup> Закон 78-17 об информации, архивах и свободах (LIFL), 6 января 1978 г. *Тематическое исследование, Франция: Защита персональных данных по интернету*, Вклад компании **Thales, Франция**, в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (февраль 2009 г.), стр. 2.

<sup>156</sup> *Тематическое исследование, Франция: Защита персональных данных по интернету*, Вклад компании **Thales, Франция**, в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (февраль 2009 г.), стр. 2.

<sup>157</sup> *Там же*, стр. 3.

<sup>158</sup> *Там же*, Группа G29 была создана в соответствии со Статьей 29 Директивы 95/46/ЕС, стр. 3.

<sup>159</sup> *Там же*. С инициативой France Numérique 2012 выступил Премьер-министр в октябре 2008 года, и она включает 154 действия. Эта инициатива была разработана в результате процесса консультаций, начатого правительством Франции, которое приступило к составлению национального плана цифрового развития. Полная информация об инициативе France Numérique 2012 приводится в *Тематическом исследовании – France Numérique (Цифровая Франция) 2012, Национальный план цифрового развития*, Вклад компании **Thales, Франция**, в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (январь 2009 г.).

<sup>160</sup> См. Отчет Председателя, Глобальный семинар МСЭ по качеству обслуживания и защите потребителей (сентябрь 2006 г.), стр. 5.

занимающийся урегулированием споров в области электросвязи, может выносить решения по спорам между группами потребителей и поставщиками услуг<sup>161</sup>.

В **Кот-д'Ивуаре** все операторы сетей общего пользования обязаны обеспечивать тайну переписки. В Законе 1995 года, Декрете 97-391 (9 июля 1997 г.) и в лицензионных условиях требуется, чтобы операторы соблюдали конфиденциальный и нейтральный характер передаваемых сообщений и обеспечивали защиту, целостность и конфиденциальность идентификационной информации, которая хранится или обрабатывается. Кроме того, операторам радиосетей запрещается устанавливать интерфейсы для подслушивания, а все окончательное оборудование должно пройти процедуру утверждения, прежде чем его можно будет подключать к сети общего пользования. Агентство **АТСИ** ввело процедуры по рассмотрению жалоб потребителей, и каждый оператор должен обеспечивать для потребителей выполнение процедуры урегулирования споров<sup>162</sup>.

В соответствии с рекомендацией, содержащейся в отчете Группы по рассмотрению политики в области электросвязи **Канады** за 2006 год, была создана новая структура для рассмотрения жалоб и разработаны отраслевые нормы поведения и стандарты. Комиссия по рассмотрению жалоб на услуги электросвязи (**ССТС**) занимается рассмотрением жалоб потребителей и предприятий и начала работать с 23 июля 2007 года. Она финансируется отраслью и будет заниматься принятием решений по жалобам и разработкой отраслевых норм поведения и стандартов. Кроме того, **ССТС** будет публиковать годовой отчет о характере и количестве жалоб, поступивших на каждого поставщика, а также о принятых по этим жалобам решениям и будет выявлять вызывающие озабоченность случаи, служащие основанием для принятия дальнейших мер. **СRTC** отвечала за создание **ССТС**, и до того, как была создана **ССТС**, обеспечивала предоставление соответствующей отчетности<sup>163</sup>.

В ответ на повышение цен в **Гамбии**, где оператор, занимающий существенное положение в сети связи, стал начислять плату потребителям за услуги связи на поминутной основе, НРО сделал предупреждение этому оператору и после процесса переговоров получил согласие этого оператора на то, чтобы он вернул собранную плату и в конечном счете возместил ее. Это явилось первым подобным случаем возмещения средств в **Гамбии**; по указанию НРО возмещенная сумма была пожертвована госпиталю страны. В другом случае НРО распорядился осуществить 50-процентное поэтапное сокращение платы за присоединение в интересах пользователей и потребителей в **Гамбии**<sup>164</sup>.

### 7.3 Выявленные проблемы

- Жалобы пользователей/потребителей на методы начисления платы, подключение новых услуг, ошибки, приводящие к разъединению.
- Высокие тарифы на международную связь (не конкурентные).
- Вынужденная защита тарифов на международный трафик

### 7.4 Руководящие указания

- Проводить опросы пользователей и потребителей для того, чтобы выяснять их мнения и взгляды по поводу услуг и по другим вопросам; в случае необходимости, проводить с этой целью публичные совещания.
- Содействовать и способствовать созданию независимых ассоциаций, которые будут представлять интересы пользователей и потребителей.
- Содействовать и способствовать созданию у поставщиков услуг подразделений, занимающихся рассмотрением и решением вопросов, касающихся потребителей.

---

<sup>161</sup> Там же.

<sup>162</sup> Вклад **АТСИ** в Вопрос 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 5–6.

<sup>163</sup> См. Global Insight (<http://www.globalinsight.com>) *Canadian Government Acts to Speed Up Deregulation*, Published April 5, 2007.

<sup>164</sup> Собрание Группы Докладчика по Вопросу МСЭ-D 18-1/1, штаб-квартира МСЭ, апрель 2009 года.

- Создание в НРО подразделения, занимающегося рассмотрением и решением вопросов, касающихся потребителей.
- Рассмотреть возможность допуска представителя от потребителей в совет НРО.
- Создание соответствующих механизмов для обеспечения того, чтобы в регуляторных органах и в нормативно-правовой базе принимались во внимание мнения и взгляды потребителей и ассоциаций потребителей.
- Уведомлять пользователей и потребителей о решениях в области электросвязи/ИКТ, которые их затрагивают.
- На европейском и международном уровнях содействовать разработке руководящих указаний, рекомендаций или стандартов, в зависимости от случая, в которых указывается срок хранения персональных данных.

## 8 Обеспечение выполнения политики и регуляторных положений в области качества обслуживания

### 8.1 Обзор

В Рекомендации МСЭ-Т E.800 качество обслуживания определено как "совокупный эффект характеристик обслуживания, который определяет степень удовлетворенности пользователя этой услуги"<sup>165</sup>. Поэтому качество обслуживания связано с аспектами обслуживания, которые пользователи ощущают непосредственно. Его можно противопоставить показателям работы сети, которые, согласно Рекомендации МСЭ-Т E.800, представляют собой "возможность части сети обеспечивать функции, относящиеся к связи между пользователями"<sup>166</sup>. В МСЭ разработано не менее 150 технических рекомендаций, касающихся качества обслуживания, и соответствующие стандарты также разработаны некоторыми другими организациями, такими как ETSI и IETF<sup>167</sup>.

Конкуренция на рынке услуг должна оказывать положительное воздействие на качество предоставляемых услуг, и НРО в странах с невысокой конкуренцией или отсутствием конкуренции сталкиваются с более значительными трудностями в обеспечении качества для пользователей и потребителей. Такие НРО должны действовать более активно; однако измерение качества, установление целевых показателей и внедрение стандартов в таких условиях являются, как правило, более трудоемкими, чем в том случае, когда для операторов также действуют рыночные стимулы предоставлять качественную услугу. Слабая поддержка со стороны пользователей является иногда симптомом недостаточной квалификации персонала. Высокие показатели сообщений о неисправностях и невысокие уровни успешных вызовов обычно указывают на необходимость совершенствования сетевого оборудования. На рынке, где пользователи и потребители без труда могут выбрать другого поставщика услуг, наказание за невысокое качество состоит в уходе потребителя, и этот вопрос решается очень быстро.

### 8.2 Примеры стран

В **Бразилии** обязательства участников концессии в области наземной телефонной службы по предоставлению универсального обслуживания установлены в их концессионных договорах в

---

<sup>165</sup> См. Регулирование в области качества обслуживания ИКТ: практика и предложения (Справочный документ, R. Milne, Antelope Consulting), Глобальный семинар МСЭ по качеству обслуживания и защите потребителей (2006 г.), стр. 12, *цит. по* Рекомендация МСЭ-Т E.800, Термины и определения, относящиеся к качеству обслуживания и сетевым рабочим характеристикам, включая надежность, август 1994 год, на: <http://www.itu.int/rec/T-REC-E.800>.

<sup>166</sup> См. там же, стр. 12, *цит. по* Рекомендация МСЭ-Т E.600, Термины и определения по управлению трафиком, март 1993 г., на: <http://www.itu.int/rec/T-REC-E.600>.

<sup>167</sup> Краткое описание работы МСЭ и других организаций в области качества обслуживания см. МСЭ, *Качество обслуживания и сетевые показатели качества* (март 2004 г.), на: <http://www.itu.int/pub/T-HDB-QOS.02-2004>. См. там же, стр. 32 и 53.

соответствии с Генеральным целевым планом по универсальному доступу к услугам (PGMU) и Генеральным планом по целевым показателям качества (PGMQ). Эти планы были разработаны до приватизации отрасли, однако включают как количественные, так и качественные параметры. В соответствии с этими планами ежегодно от операторов требуется обеспечивать ввод в действие 11,4 млн. новых линий связи, а также устанавливать 381 900 действующих таксофонов<sup>168</sup>.

Качественные показатели нацелены на то, чтобы гарантировать быстрое развертывание новых линий, и устанавливают максимальное время ожидания установки. В 2006 году в обновленные контракты на фиксированные линии включены новые целевые показатели, касающиеся PGMU и PGMQ. В том что касается качества обслуживания, новые обязательства включают: гарантию доступа к услугам телефонной связи, при предоставлении приоритета для лиц с ограниченными возможностями и с повреждением слуха; требование по составлению плана базового обслуживания; а также обязательство по выдаче кредита в размере 1/30 от ежемесячного счета для клиентов, у которых возникали сбои в обслуживании, превышающие 30 минут в течение 24 часов.

Требования в отношении качества обслуживания в **Кот-д'Ивуаре** представлены в лицензионных соглашениях операторов и охватывают эффективность маршрутизации вызова, а также скорость и эффективность технического обслуживания сети и предоставления услуги. Кроме того, в этих соглашениях содержатся следующие показатели качества: возникновение отказов и время отключения; процент успешно завершенных вызовов для местных, междугородных и международных вызовов; и частота поступления жалоб. АТСИ проводит ежеквартальный и ежегодный анализ этих показателей. Также изучаются частота отказов присоединения и время отключения. В том что касается операторов радиосвязи, АТСИ совместно с оператором измеряет частоту блокировки и скорость переключения. В дальнейшем эти результаты публикуются<sup>169</sup>.

27 февраля 2007 года **Федеральная комиссия по связи (ФКС) Соединенных Штатов Америки** выпустила отчет под названием *Качество обслуживания, обеспечиваемое операторами местной телефонной связи, занимающими существенное положение*. В этом отчете обобщены данные о качестве обслуживания за 2005 год, представленные крупными операторами местной телефонной связи, которые занимают существенное положение в сети (региональные отделения компании Bell и компании Sprint), а также менее крупными операторами местной телефонной связи, занимающими существенное положение в сети. Эти данные представляются отдельно по каждой эксплуатирующей организации, включая меры по обеспечению качества обслуживания, предоставляемого домашним и коммерческим конечным пользователям, а также качество обслуживания, предоставляемого операторам междугородной связи. Были определены статистически значимые тенденции за шестилетний период в виде четырех показателей качества обслуживания в рамках отрасли. Получены следующие результаты: i) количество жалоб в расчете на миллион линий ежегодно уменьшалось в среднем на 5,1%; ii) время установки ежегодно снижалось в среднем на 4,2%; iii) время восстановления ежегодно возрастало в среднем на 5,1%; и iv) процент коммутаций с отказами ежегодно уменьшался в среднем на 10,9%.

Регуляторные органы и лица, ответственные за разработку политики, в **Тринидаде и Тобаго** намерены разработать минимальный набор показателей для качества обслуживания. Регуляторный орган провел процесс консультаций для получения откликов по этому вопросу от граждан страны. В результате в **Тринидаде** имеется 18 показателей качества обслуживания, которые нейтральны в технологическом отношении. **Бельгийский** институт почтовых услуг и электросвязи применяет 17 показателей. Во **Франции** ARCEP ежегодно проводит обследование услуг, предоставляемых сетями подвижной связи. Показатели разрабатывались в течение ряда лет при консультациях с операторами<sup>170</sup>.

---

<sup>168</sup> Вклад ANATEL в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 4.

<sup>169</sup> Там же, стр. 4–6.

<sup>170</sup> См. Отчет Председателя, Глобальный семинар МСЭ по качеству обслуживания и защите потребителей (сентябрь 2006 г.), стр. 2.

В **Соединенном Королевстве** система оценки качества услуг подвижной связи является рекомендуемой. Измерения проводит независимая третья сторона на основе трехлетнего контракта с операторами, однако операторам измерения становятся известными только после их публикации. Основной задачей этих мер является предоставление информации, для того чтобы потребитель мог сделать выбор. Регуляторный орган **Индии** TRAI нанимает третью сторону для проведения тестирования, аудита измерений оператора и проведения опросов потребителей. TRAI правоприменению предпочитает поощрение и публикует показатели QoS на своем веб-сайте. В **Марокко** ANRT проводит ежегодное обследование качества работы подвижной связи и публикует обобщенные результаты проверок, произведенных третьей стороной. Результаты также получают отдельные операторы. ANRT контролирует работу третьей стороны и также самостоятельно проводит выборочные проверки<sup>171</sup>.

### 8.3 Выявленные трудности

- Трудности в определении стандарта для качества обслуживания.
- Трудности в измерении целевых показателей и параметров качества обслуживания.

### 8.4 Руководящие указания<sup>172</sup>

- Публиковать полученные жалобы на качество обслуживания.
- Определять квалификацию оператора и мнения потребителей с помощью широких консультаций, рабочих групп и открытых собраний.
- Показатели качества обслуживания (QoS) должны быть важными для потребителей, удобными для операторов и совместимыми между разными операторами. Они должны быть сосредоточены на немногих аспектах услуг.
- Публикуемые показатели QoS должны быть доступными и полезными для потребителей и беспристрастными для операторов.
- Показатели QoS должны изучаться, чтобы определить, нуждаются ли они в изменениях по мере того, как приобретают значимость изменения на рынке и различные аспекты услуг.
- Для показателей QoS не должно требоваться больше проверок и расчетов, чем может быть необходимым для описания различий в качестве, воспринимаемом потребителями, в настоящее время или в будущем.
- Показатели QoS, если это возможно, должны быть такими же, которые операторы уже применяют (или выиграют от их применения) для собственных целей, или аналогичными таким показателям.
- Измерения QoS должны касаться аспектов, которые операторы могут контролировать.
- Любые установленные целевые показатели должны быть полезными для потребителей и реалистичными для операторов. Скорее всего, они будут желательными для оптовых и розничных услуг доминирующих операторов.

## 9 Обеспечение выполнения политики, руководящих указаний и регуляторных положений в области безопасности сетей

### 9.1 Обзор

"Под кибербезопасностью понимается предотвращение причинения ущерба электронным информационно-коммуникационным системам и содержащейся в них информации, а также предотвращение их несанкционированного использования, эксплуатации и, при необходимости, их

<sup>171</sup> Там же, стр. 3.

<sup>172</sup> См. в целом, *Регулирование качества обслуживания ИКТ: практика и предложения* (Справочный документ, R. Milne, Antelope Consulting), Глобальный семинар МСЭ по качеству обслуживания и защите потребителей (2006 г.), стр. 6.

восстановление с целью укрепления конфиденциальности, целостности и готовности этих систем"<sup>173</sup>. Под кибербезопасностью также понимается "собрание ... правил, средств обеспечения безопасности, руководящих принципов ... и методов управления рисками ..., которые могут быть использованы для защиты киберсреды"<sup>174</sup>.

Министерство юстиции Соединенных Штатов Америки подразделяет преступления в компьютерной сфере на три категории: 1) кража компьютера; 2) использование компьютера в роли объекта преступления, например, объекта атаки, которая включает спам, вирусы и черви, а также 3) использование компьютера в роли "инструмента" для совершения обычного преступления, например для кражи идентичности или для детской порнографии<sup>175</sup>.

Как правило, сети не адаптированы к требованиям безопасности высокого уровня, и вследствие глобального характера интернета деятельность и нарушения в этой области носят трансграничный характер. Для укрепления доверия в электронной среде требуются существенные усилия и сотрудничество со стороны частного, государственного и неправительственного секторов. Создан ряд международных инструментов, включая директивы ЕС по защите данных и упомянутую ниже Конвенцию Совета Европы о киберпреступности<sup>176</sup>.

Конвенция Совета Европы по киберпреступности<sup>177</sup> служит типовым законом для обеспечения выполнения международных норм, касающихся киберпреступности<sup>178</sup>. Конвенция является единственным многосторонним инструментом, имеющим обязательную юридическую силу, который конкретно касается компьютерных преступлений<sup>179</sup>. "В 1997 году Советом Европы создан Комитет экспертов по преступлениям в киберпространстве. Этот договор был принят и открыт для подписания в 2001 году и вступил в силу 1 июля 2004 года. На 2008 год этот договор ратифицировали или присоединились к нему в общей сложности 23 страны<sup>180</sup>. Эта Конвенция открыта для государств всего мира.

Роль НРО в данном вопросе изменяется, как и в других департаментах правительства. Некоторые НРО играют более значительную роль в планировании, чем другие, тогда как в некоторых случаях НРО не было отведено никакой роли в вопросах сетевой безопасности.

---

<sup>173</sup> Джеймс Эннис, *Проект отчета по Вопросу 22/1: Примеры передового опыта в области кибербезопасности* (Международный союз электросвязи, Бюро развития электросвязи, исследовательские комиссии МСЭ-D, RGQ22/1/032(Rev.1), 2008 г.) (в папке по фамилии автора).

<sup>174</sup> Там же.

<sup>175</sup> Dana L. Bazelon, Yun Jung Choi, & Jason F. Conaty, *Computer Crimes*, 43 AM. CRIM. L. REV. 259, 260-264 (2006).

<sup>176</sup> См. в целом, *Сетевая информация и безопасность*, вклад **Литвы** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1, (февраль, 2007 г.).

<sup>177</sup> См. Конвенцию Совета Европы о киберпреступности, на: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/185.htm> (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

<sup>178</sup> См. портал Cybercrime Law, на: [www.cybercrimelaw.net](http://www.cybercrimelaw.net) (по состоянию на 15 июля 2008 г.). Портал Cybercrimelaw.net является глобальным центром обмена информацией о законодательстве в сфере киберпреступности. Редактором является [Старший судья Штайн Шольберг](#), окружной суд Мосса, **Норвегия**.

<sup>179</sup> См. Государственный департамент **Соединенных Штатов Америки**, Информационный бюллетень: Конвенция Совета Европы о киберпреступности, на: <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/73354.htm> (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

<sup>180</sup> **Албания, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Хорватия, Кипр, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Венгрия, Исландия, Италия, Латвия, Литва, Македония, Нидерланды, Норвегия, Румыния, Словакия, Словения, Украина и Соединенные Штаты Америки.** Там же.

## 9.2 Примеры стран

**Литва** приняла комплексный подход, предусматривающий сотрудничество с участием многих заинтересованных сторон, просвещение/информированность потребителей и соответствующую правовую основу<sup>181</sup>. При осуществлении деятельности в этой области она руководствуется принципом взаимного сотрудничества государственного и частного секторов. Такие партнерские отношения между государственным и частным секторами зафиксированы в *Меморандуме о достижениях в области сетевой и информационной безопасности*, подписанном НРО, Ассоциацией банков Литвы и ассоциацией компаний в области информационных технологий и электросвязи Инфобалт<sup>182</sup>.

**Литва**, являющаяся государством – членом ЕС, в которой степень проникновения абонентов интернета составляет 45,2% (в 3-м квартале 2006 года, по сравнению с 2,7% в 2003 г.), включила в свое национальное законодательство Директиву о защите данных. Кроме того, эта страна подписала Конвенцию о киберпреступности и участвует в международных инициативах, например в проекте ЕС по более безопасному интернету, направленном на повышение информированности, и в проектах CERT/CSIRT под названием FIRST и TERENA<sup>183</sup>, являющихся примерами сотрудничества в области инцидентов, связанных с безопасностью. У **Литвы** есть представитель в правлении и постоянной группе акционеров Европейского агентства по вопросам сетевой и информационной безопасности (ENISA). В сотрудничестве с ENISA в Вильнюсе, столице Латвии, организуется ежегодная Европейская конференция по вопросам сетей и безопасности<sup>184</sup>.

В **Литве** также разработан проект закона о сетевой и информационной безопасности, который предназначен для регулирования деятельности операторов сетей связи общего пользования, общедоступных услуг с использованием электронных средств связи, поставщиков услуг в рамках информационного общества или поставщиков посреднических услуг в рамках информационного общества. В проекте закона определяется институциональная структура для различных государственных учреждений, которые будут формировать либо контролировать политику и стратегию: министерство внутренних дел, министерство транспорта и связи, служба регулирования связи, государственная инспекция по защите данных, департамент полиции и департамент государственной безопасности<sup>185</sup>. Проектом закона также устанавливается основа для сетевой и информационной безопасности государственных и муниципальных учреждений. Цель закона – обеспечить более высокую безопасность для сетей и информационных систем государственных и муниципальных учреждений. Проектом закона предписываются конкретные задачи **Службе регулирования связи (RRT)**, включающие разработку производных нормативных актов для защиты сетей. Законом также требуется, чтобы RRT информировалась об инцидентах, связанных с сетевой и информационной безопасностью. И наконец, проектом закона учреждается национальная группа CERT<sup>186</sup>.

В течение 2008 года планируется выполнять правительственную стратегию по безопасности электронных данных в государственных учреждениях. Главной целью данной инициативы является повышение информированности государственных служащих о безопасности ИТ. Создана программа профессиональной подготовки в области безопасности ИТ, включающая дистанционное обучение, по которой в 2007 году будут обучаться более 200 государственных служащих. Цель состоит в том, чтобы в будущем все государственные служащие прошли профессиональную подготовку<sup>187</sup>.

---

<sup>181</sup> Вклад **Литвы** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (февраль 2007 г.), стр. 1–2.

<sup>182</sup> Там же, стр. 3.

<sup>183</sup> Там же, стр. 3, 5.

<sup>184</sup> Там же, стр. 3.

<sup>185</sup> Там же, стр. 4.

<sup>186</sup> Там же.

<sup>187</sup> Там же, стр. 5.

В конце 2005 года – 2006 году был проведен обзор, который показал, что почти 80% бытовых пользователей и предприятий сталкивались с компьютерными вирусами и спамом. С того времени в Литве был осуществлен ряд проектов в области безопасности, в результате которых бытовые пользователи стали меньше сталкиваться с вирусами, спамом и фишингом. Однако корпоративные пользователи все чаще сталкиваются с инцидентами, связанными с безопасностью<sup>188</sup>.

В 2006 году НРО Литвы создал подразделение по управлению инцидентами, связанными с сетевой и информационной безопасностью (CERT.RRT), для рассмотрения инцидентов, связанных с сетевой и компьютерной безопасностью электронных сетей общего пользования, координации деятельности по разрешению таких инцидентов и выполнения работы по их предотвращению. CERT.RRT создан по образцу групп реагирования на компьютерные происшествия (CERT). Его деятельность направлена, в основном, на сети ПУИ<sup>189</sup>.

Законодательством **Кот-д'Ивуара** сетевая безопасность и защита сети определяются в качестве одного из существенных требований, предусмотренных в законе от 1995 года. Под действие законодательства подпадают все сети, утверждение окончательного оборудования и услуги электросвязи, в частности предоставляемые за дополнительную плату услуги. Все авторизованные операторы должны принимать необходимые меры для обеспечения секретности, нейтральности и конфиденциальности обрабатываемой информации, а также передаваемых вызовов, как это установлено в законе 1995 года, в постановлении, принятом в 1997 году во исполнение этого закона, и в соответствующих им лицензионных условиях<sup>190</sup>.

В **Соединенных Штатах Америки** правонарушения, относящиеся к киберпреступлениям<sup>191</sup>, подпадают под действие Закона о компьютерном мошенничестве и злоупотреблении<sup>192</sup> и связанного с ним федерального уголовного законодательства. Правонарушения подразделяются по следующим категориям: i) незаконное проникновение в правительственное киберпространство; ii) получение информации с использованием несанкционированного компьютерного доступа; iii) причинение ущерба компьютеру; iv) компьютерное мошенничество; v) угрозы с целью вымогательства; vi) незаконное предоставление компьютерного доступа; и компьютерный шпионаж<sup>193</sup>. В Соединенных Штатах Америки киберпреступление является уголовным преступлением, влекущим наказание в виде штрафа или тюремного заключения сроком от одного до десяти лет<sup>194</sup>. Размер наказания в виде штрафа колеблется от не более ста тысяч долларов до не более пятисот тысяч долларов<sup>195</sup>. Однако в случае повторного осуждения за правонарушения приговор может быть более

---

<sup>188</sup> Там же, стр. 2.

<sup>189</sup> Там же, стр. 3.

<sup>190</sup> Вклад АТСИ для Вопроса 18-1/1 (апрель 2007 г.), стр. 7.

<sup>191</sup> В законе о компьютерном мошенничестве и злоупотреблении, который был принят Конгрессом в 1986 году, внесены поправки в Статью 18: Преступления и уголовное судопроизводство, Часть I – Преступления, Глава 47 – Мошенничество и ложные заявления, раздел 1030: Мошенничество и относящиеся к нему виды деятельности, связанные с компьютерами. См. Scott Eltringham, *Prosecuting Computer Crimes* (United States Department of Justice: Computer Crime & Intellectual Property Section, 2007), на: <http://www.cybercrime.gov/ccmanual/index.html> (по состоянию на 15 июля 2008 г.). См. также портал *Cybercrime Law*, Обзор: Соединенные Штаты Америки, на: [www.cybercrimelaw.net/laws/countries/us.html](http://www.cybercrimelaw.net/laws/countries/us.html) (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

<sup>192</sup> Там же.

<sup>193</sup> Charles Doyle, *Cybercrime: An Overview of the Federal Computer Fraud and Abuse Statute and Related Federal Criminal Laws* (Congressional Research Service Report for Congress, Order Code 97-1025, 2008).

<sup>194</sup> Eltringham, *выше*, примечание 16.

<sup>195</sup> Doyle, *выше*, примечание 18.

суровым, например, в виде тюремного заключения сроком от десяти лет до пожизненного заключения<sup>196</sup>.

В **Корее** правоприменение в отношении киберпреступности осуществляется на основе трех составных частей законодательства: 1) Уголовного кодекса; 2) Закона о содействии использованию информационно-коммуникационных сетей и защите информации; и 3) Закона о защите информационной инфраструктуры<sup>197</sup>.

Статьей 141 Уголовного кодекса "Недействительность официальных и других документов и разрушение общественных благ" устанавливается, что "лицо, которое повреждает или скрывает ... электромагнитные записи, ... подвергается наказанию в виде лишения свободы ... сроком не более семи лет или штрафа, не превышающего десять тысяч долларов США"<sup>198</sup>. Статьей 227-2 "Подделка или изменение официальных электромагнитных записей" устанавливается, что "лицо, намеревающееся повредить ... электромагнитный документ государственного должностного лица, ... подвергается наказанию в виде лишения свободы ... сроком не более 10 лет". В статье 232-2 "Подделка или изменение личных электромагнитных записей" определяется, что "лицо, занимающееся подделкой или изменением ... электромагнитных записей, ... подлежит лишению свободы сроком не более пяти лет или наложению штрафа, не превышающего двадцать тысяч долларов". В статье 347-2 "Мошенничество с использованием компьютера" предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком не более десяти лет или штрафа в размере, не превышающем двадцать тысяч долларов. Правонарушения, предусмотренные статьей 366 "Разрушение и причинение ущерба собственности", влекут наказание в виде лишения свободы сроком не более трех лет или штрафа в размере, не превышающем семь тысяч долларов США<sup>199</sup>.

В соответствии с Законом о содействии использованию информационно-коммуникационных сетей и защите информации **Кореи** надлежащие статьи содержатся в главе VI: "Стабильность информационно-коммуникационной сети". В статье 48 "Запрещение действий по проникновению в информационно-коммуникационные сети" предусматривается, что "1) любому лицу запрещается проникать в ... сети без правомерного доступа, 2) любому лицу запрещается передавать вредоносные программы, которые могут повредить ... информационную систему и 3) любому лицу запрещается передавать ... данные ... с целью затруднения стабильной работы сетей связи". В главе IX "Положение о наказаниях" содержатся четыре статьи: 61, 62, 63 и 65. Наказания, предусматриваемые этим положением, составляют лишение свободы сроком от одного до пяти лет, либо штраф в размере от десяти до сорока девяти тысяч долларов.

И наконец, в статье 28 Закона о защите информационной инфраструктуры **Кореи** установлено, что "любое лицо, которое нарушает работу или разрушает важнейшую информационную инфраструктуру подлежит наказанию в виде лишения свободы на срок свыше 10 лет, либо штрафа в размере, не превышающем 99 тысяч долларов"<sup>200</sup>.

В **Японии**, Министерство внутренних дел и связи предоставило финансовую поддержку проведению в 2006–2009 годах на национальном уровне эксперимента в виде кибератак<sup>201</sup>. Правонарушения, относящиеся к киберпреступлениям, подпадают под действие Закона Японии "О

---

<sup>196</sup> Суд может установить наказание в виде пожизненного заключения, "если обвиняемый намеренно или по неосторожности причиняет смерть или пытается причинить смерть." Eltringham, *выше*, примечание 16. См. также 18 U.S.C. § 1030(c)(5).

<sup>197</sup> См. портал [Cybercrime Law](http://www.cybercrimelaw.net/laws/countries/korea.html), Обзор: Корея, на: <http://www.cybercrimelaw.net/laws/countries/korea.html> (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

<sup>198</sup> С поправками, внесенными Законом № 5057 (29 декабря 1995 г.). Там же.

<sup>199</sup> Там же.

<sup>200</sup> Там же.

<sup>201</sup> Koichi Arimura, *Case Study Introduction of Cyber Attack Exercise Conducted by Japanese Telecommunication Carriers* (Telecom-ISAC-SAC **Japan**: Telecom information Sharing and Analysis Center Japan, 2007), на: <http://www.apectelwg.org/> (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

несанкционированном компьютерном доступе"<sup>202</sup>. В статье 3 перечислены запрещенные действия по несанкционированному компьютерному доступу; а в статье 4 "Запрещение действий, способствующих несанкционированному компьютерному доступу" определяется, что "никакое лицо не должно предоставлять идентификационный код другого лица, связанный с функцией управления доступом, никому, за исключением администратора доступа ...". В соответствии со статьей 9 "лицо, нарушившее статью 4, должно быть подвергнуто наказанию в виде штрафа в размере не более трех тысяч долларов". Статьей 258 Уголовного кодекса "Повреждение официальных документов" установлено, что лицо, которое повреждает документы или электромагнитные записи общественного пользования, имеющие официальный характер, подлежит наказанию в виде лишения свободы на срок не менее трех месяцев и не более семи лет". В соответствии со статьей 259 Уголовного кодекса "Повреждение документов частного пользования" "лицо, которое повреждает документы или электромагнитные записи частного пользования, находящиеся во владении другого лица, которое подтверждает право или обязанность, подлежит наказанию в виде лишения свободы на срок не более пяти лет"<sup>203</sup>.

В **Австралии** в 2001 году приняты законодательные акты, которыми вносятся поправки в законодательство, регулирующее компьютерные преступления. Нарушение этих законов повлечет за собой лишение свободы на срок от двух до десяти лет. В каждом из разделов 477.2 и 477.3 Закона о киберпреступности 2001 года<sup>204</sup>, которые называются "Несанкционированное искажение данных, наносящее ущерб" и "Несанкционированное ухудшение электронной связи", предусмотрено наказание за их нарушение в виде лишения свободы на срок десять лет. В каждом из разделов 478.1 и 478.2 под названием "Несанкционированный доступ к закрытым данным или их изменение" и "Несанкционированное искажение данных, содержащихся на компьютерном диске" предусматривается наказание за их нарушение в виде двух лет лишения свободы. Каждый из разделов 478.3 "Обладание или управление данными с целью совершения компьютерного преступления" и 478.4 "Создание, предоставление или получение данных с целью совершения компьютерного преступления" предусматривает наказание за его нарушение в виде трех лет лишения свободы<sup>205</sup>.

В **Китае** Бюро общественной безопасности (PSB) осуществляет надзор за внутренней безопасностью; Министерство государственной безопасности (MSS), осуществляет надзор за внешней безопасностью<sup>206</sup>. Киберпреступления подпадают под действие уголовного кодекса Китайской Народной Республики (14 марта 1997 г.). В статье 285 этого закона определяется, что "любое лицо, нарушающее работу компьютерной системы ... или вторгающееся с эту систему, ... приговаривается в лишению свободы сроком не более трех лет ...". Статьей 286 устанавливается, что "любое лицо, ... вмешивающееся в работу компьютерной информационной системы, ... приговаривается к лишению свободы на срок не более пяти лет..."<sup>207</sup>. В **Гонконге** киберпреступления подпадают под действие двух разделов постановления об электросвязи<sup>208</sup>. В разделе 27А под названием "Несанкционированный доступ к компьютеру с помощью электросвязи" определяется, что "на любое лицо, которое ... умышленно заставляет компьютер выполнять функцию для получения

---

<sup>202</sup> Закон № 128 1999 года, "О запрещении действий по несанкционированному компьютерному доступу" См. портал Cybercrimelaw.net, Обзор: **Япония**, на: [www.cybercrimelaw.net/laws/countries/japan.html](http://www.cybercrimelaw.net/laws/countries/japan.html) (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

<sup>203</sup> Там же.

<sup>204</sup> См. портал [Cybercrime Law](http://CybercrimeLaw.com), Обзор: **Австралия**, на: [www.cybercrimelaw.net/laws/countries/australia.html](http://www.cybercrimelaw.net/laws/countries/australia.html) (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

<sup>205</sup> Там же.

<sup>206</sup> Портал [Cybercrime Law](http://CybercrimeLaw.com), Обзор: **Китай**, на: [www.cybercrimelaw.net/laws/countries/china.html](http://www.cybercrimelaw.net/laws/countries/china.html) (по состоянию на 15 июля 2008 г.).

<sup>207</sup> Там же.

<sup>208</sup> Там же.

несанкционированного доступа, ... налагается штраф в размере двадцать тысяч долларов США"<sup>209</sup>. Разделом 161 "Доступ к компьютеру с преступным или нечестным умыслом" устанавливается, что "любое лицо, которое получает доступ к компьютеру с намерением совершить преступление, ... признается виновным и приговаривается к лишению свободы на срок пять лет"<sup>210</sup>.

На 2008 год в **Бразилии** не было специального регулирования, охватывающего сетевую безопасность. Вместо этого сетевая безопасность обеспечивалась путем сотрудничества трех групп: операторов электросвязи, групп реагирования на нарушения компьютерной защиты (Бразилии) (CERT.br) и проекта по защите важнейшей инфраструктуры электросвязи. Операторы разработали рекомендуемые меры безопасности для защиты своих сетей и потребительской базы. CERT.br отвечают за получение и изучение сообщений об инцидентах с компьютерной безопасностью и ответы на эти сообщения, а также за деятельность, связанную с соединением сетей через интернет в **Бразилии**. Проект по защите важнейшей инфраструктуры электросвязи представляет собой рассчитанную на два года программу, целями которой являются: i) определение критических точек инфраструктуры электросвязи **Бразилии**; ii) представление рекомендаций по предотвращению связанных с безопасностью инцидентов и гарантированию непрерывного предоставления услуг и работы коммерческих предприятий; iii) разработка стратегии и политики по защите инфраструктуры электросвязи Бразилии; iv) анализ взаимозависимости между различными сетями. Эта программа была разработана Anatel и CPqD – частным научно-исследовательским центром в области электросвязи, и финансировалась Фондом за развитие технологий электросвязи<sup>211</sup>.

В **Венесуэле** Министерство через Управление по услугам электронной сертификации (SUSCERTE) разрабатывает модель управления рисками, которая включает процессы, методики и политику надлежащего управления рисками в области информационной безопасности в государственных учреждениях Венесуэлы. Венесуэла также работает над созданием центра реагирования на инциденты, целью которого будут предотвращение и обнаружение таких инцидентов и управление ими. Кроме того, Национальный центр компьютерно-технической экспертизы (CENÍFER) – центр высокого уровня по сбору, сохранению, анализу и представлению данных, касающихся информационных технологий – для содействия в проведении уголовных расследований будет дополнять работу SUSCERTE и обеспечить надежность, целостность, безопасность и стабильность процессов технической экспертизы<sup>212</sup>.

На **Мадагаскаре** государство вместе с регуляторным органом и операторами разрабатывает необходимые нормативные тексты для национальной политики в области кибербезопасности. В связи с этим будут приняты следующие меры:

- принятие нормативного текста;
- установка ПУИ технологий фильтрации и безопасности, т. е. системы защиты доступа;
- распространение мер в области кибербезопасности на операторов подвижной телефонной связи;
- сотрудничество с ПУИ с целью блокирования "нежелательных в нравственном отношении" сайтов;
- борьба со спамом; а также содействие тому, чтобы пользователи были более бдительными (использование паролей, предупреждение при загрузке прилагаемых к сообщениям файлов, в максимально возможной степени избежание загрузки с одного компьютера на другой)<sup>213</sup>.

---

<sup>209</sup> Там же.

<sup>210</sup> Там же.

<sup>211</sup> Проведенный в **Бразилии** обзор по защите потребителей, Сетевая безопасность и интернет, Вклад в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (20 августа 2008 г.), стр. 3.

<sup>212</sup> Вклад **Боливарианской Республики Венесуэла** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (сентябрь 2008 г.), стр. 6.

<sup>213</sup> Вклад **Мадагаскара** в Вопрос МСЭ-D 18-1/1 (июль 2009 г.), стр. 2.

### 9.3 Выявленные проблемы

- В случае если на осуществление деятельности по шифрованию требуется разрешение, еще не принят законодательный акт, устанавливающий условия, в соответствии с которыми может выдаваться это разрешение.
- Отсутствие законодательства по вопросам киберпреступности.

### 9.4 Руководящие указания

- Заранее предусматривать проблемы в области безопасности.
- Разработать и применять на практике механизм тесного сотрудничества между государственным и частным секторами внутри государства.
- Уделять особое внимание управлению инцидентами, связанными с безопасностью, при помощи групп CERT.
- Участвовать в международном сотрудничестве, поскольку вопросы сетевой и информационной безопасности выходят далеко за пределы одной страны или конкретного региона.
- Проводить кампании по повышению информированности в отношении мер защиты и создания культуры кибербезопасности на международном уровне.
- Признать усилия, прилагаемые различными международными организациями по данному вопросу, и, в соответствующих случаях, принимать в них участие.
- Разработать и поддерживать общую правовую основу сетевой безопасности, включающую создание соответствующей правовой среды для работы групп CERT.

### Заключение

Способность НРО обеспечивать выполнение национальных законов в области связи имеет важнейшее значение для того, чтобы жители соответствующей страны могли пользоваться преимуществами информационно-коммуникационных технологий и услуг, а также для достижения национальных целей в области экономического развития.

Стремясь обеспечить высококачественные, передовые и приемлемые в ценовом отношении услуги связи для жителей своих стран, НРО во всем мире, будь то в развивающихся или развитых странах, сталкиваются со многими аналогичными проблемами. И хотя нет двух абсолютно похожих стран и не все страны одновременно сталкиваются с одинаковыми проблемами, большинство НРО действуют в один и тот же период времени, работая в условиях изменений на рынке, в технологиях и приложениях, учась при этом сотрудничать с постоянно увеличивающимися группами заинтересованных сторон – пользователями, потребителями и различными государственными министерствами, а также рассматривают дела, связанные с новыми вопросами, такими как сетевая безопасность и конфиденциальность потребителей.

Предлагаемый в настоящем отчете список из 97 руководящих указаний не является полным. Не все эти руководящие указания могут быть применимыми в какой-либо конкретной стране. Они предназначены для того, чтобы представить возможные варианты выбора для Государств-Членов, которые они могут рассмотреть и использовать те руководящие указания, которые они считают подходящими в существующих в них условиях. Кроме того, представлены опыт и примеры более 40 стран, для того чтобы подробнее проиллюстрировать проблемы с обеспечением выполнения законов в области связи, с которыми сталкиваются НРО, а также чтобы показать, какое количество НРО успешно справляются с такими проблемами. В целом, содержание данного отчета может помочь НРО и другим органам, ответственным за разработку политики, когда они разрабатывают курс, направленный на достижение долгосрочных целей в области универсального доступа.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### Краткий перечень руководящих указаний: общие задачи правоприменения 2009 года

#### Обеспечение выполнения законов, политики и регулирования в области конкуренции

- Концентрировать регулирование на сохраняющихся или устойчивых проблемах, связанных с конкуренцией; постепенно отменять регулирование по другим направлениям.
- Согласовывать и включать в концессионные соглашения условия, которые благоприятны для конкуренции; использовать в соответствующих случаях периоды пролонгации.
- Ясно информировать операторов о примерах практики, которая представляет собой недобросовестную конкуренцию в секторе.
- Провести опрос общественности, охватывающий все заинтересованные стороны, по представляющим национальный интерес вопросам, связанным с электросвязью и ИКТ, включая конкуренцию.
- Регуляторный орган должен обеспечивать, чтобы его потребности и приоритеты были абсолютно ясными для властей страны.
- Устанавливать стратегические партнерские отношения с экспертами в развитых и в других развивающихся странах в целях профессиональной подготовки по вопросам регулирования, в том числе конкуренции.
- Провести кампанию по повышению уровня осведомленности, ориентированную на всех администраторов и политиков, в которой поясняются роль и действенность НРО.
- Учредить национальный совет по вопросам конкуренции.

#### Обеспечение выполнения законов, политики и регулирования в области присоединения

- В условиях открытого и конкурентного рынка разрешать операторам обсуждать между собой договоренности, касающиеся доступа и присоединения.
- Операторы, которые получают запросы на предоставление доступа или на присоединение, в принципе должны заключать такие соглашения на коммерческой основе и должны добросовестно вести переговоры.
- На рынках, где продолжают существовать значительные различия в полномочиях проведения переговоров между предприятиями и где некоторые предприятия основываются на инфраструктуре, предоставляемой другими предприятиями, для доставки своих услуг, предоставлять НРО в случае неудачи коммерческих переговоров достаточные полномочия для обеспечения соответствующего доступа, присоединения и взаимодействия услуг в интересах конечных пользователей.
- НРО могут публиковать на своих веб-сайтах рекомендуемые предложения по присоединению или типовые соглашения о присоединении для содействия в обеспечении того, чтобы все конкуренты были осведомлены об их условиях.
- В соглашение о присоединении должна быть включена следующая информация:
  - **Цена.** Определить начальный уровень платы за присоединение, валюту платежа и то, каким образом, по условиям соглашения, будут корректироваться цены для учета изменений обменного курса и инфляции. Определить ответственность за просроченные долги и безнадежную задолженность.
  - **Точки присоединения.** Определить физические местоположения, в которых будет осуществляться присоединение, и применяемые технические стандарты. Установить процесс для запроса и получения дополнительных точек присоединения.
  - **Плата за транспортирование и маршрутизация трафика.** Определить правильную маршрутизацию и точку передачи для каждого типа вызова, а также применимость

платы за транспортирование в приемной сети для вызовов, которые должны быть перенесены за пределы местной зоны в точку присоединения.

- **Стандарты качества обслуживания.** Определить стандарты качества, в частности время для предоставления каналов и для уровней блокировки вызовов. Определить меры в тех случаях, когда стандарты не соблюдаются. Возможности проведения испытаний должны быть предоставлены каждой стороне.
- **Выставление счетов и получение платы.** Определить когда и каким образом осуществлять сбор данных о трафике, обмен счетами и осуществление платежей. Разработать процесс согласования данных о трафике и направления запросов другой стороне, а также рассмотрения жалоб.
- **Измерение трафика и урегулирование.** Установить ответственность каждого взаимодействующего оператора по измерению трафика, а также процедуры урегулирования для устранения разногласий. Определить обязательства по сотрудничеству при обнаружении мошенничества и при правоприменительных мерах.
- **Ресурсы нумерации.** Определить доступ каждого оператора к плану нумерации страны и ресурсам нумерации.
- **Прогнозирование потребностей сети.** Разработать и описать процесс для взаимодействующих операторов, касающийся планирования, согласования, выделения бюджета для дополнительной емкости и ее установки, с целью удовлетворения прогнозируемого спроса. Определить процедуры для устранения различий в прогнозах, а также определить, что представляет собой добросовестный запрос на дополнительную емкость для присоединения. Как минимум, включить взаимное обязательство заблаговременно уведомлять другую сторону об изменениях и обновлениях в сети, чтобы не ставить одного конкурента в невыгодное положение по отношению к другому.
- **Доступ к информации о пользователях.** Определить пределы допустимого использования такой информации, в частности в отношении маркетинговой деятельности, касающейся клиентов другого оператора, на основе информации, полученной благодаря деятельности по присоединению. Предусмотреть средства обеспечения безопасности для защиты конфиденциальности потребителей.
- **Формирование цен за присоединение должно:**
  - содействовать эффективной конкуренции, эффективному использованию сетей электросвязи и эффективным инвестициям в такие сети;
  - поддерживать финансовую жизнеспособность механизмов универсального обслуживания
  - быть нейтральными по отношению к технологиям и конкурентам;
  - допускать инновации; и
  - по возможности, максимально сокращать вмешательство регуляторных органов.

### **Обеспечение совместного использования места расположения (сетевой инфраструктуры)**

Руководящие указания, принятых на ГСР-2008, выделены жирными точками. Руководящие указания, выведенные на основе процесса консультаций с участием Докладчиков/исследовательских комиссий, выделены светлыми точками.

- Важно, чтобы при внедрении совместного использования инфраструктуры учитывалась необходимость сохранения объема существующих инвестиций в инфраструктуру и услуги.
- [П]редложение средств для совместного использования не должно осуществляться в угоду какому-либо конкретному поставщику услуг или видам услуг.
- [Р]егуляторные принципы не [должны] ограничивать установку конкурирующими участниками рынка своих собственных независимых средств.
- Регуляторные принципы] ... должны содействовать установлению открытого доступа к международной пропускной способности и международным шлюзам.

- [С]оздание пунктов обмена трафиком интернета также может способствовать обеспечению совместного и приемлемого в ценовом отношении доступа к национальной и международной широкополосной пропускной способности для поставщиков услуг интернета, желающих выйти на рынок.
- Ценообразование на средства для совместного использования должно помогать операторам принимать разумные коммерческие решения в вопросе о том, "создавать или покупать". Ценообразование должно обеспечивать стимулы для инвестиций в инфраструктуру, но не должно использоваться в качестве искусственного барьера для выхода на рынок новых участников.
- Невоспроизводимые ресурсы, например вышки, трубопроводы и трассы, могут использоваться совместно для установок, служащих аналогичной цели.
- Использование полос [спектра] на совместной основе может быть стимулировано при условии установления контроля над помехами.
- Регуляторные органы могли бы рассмотреть вопрос о выдаче лицензий или разрешений участникам рынка, которые предоставляют только пассивные элементы сетей, однако не конкурируют за конечного пользователя (например, компаниям, владеющим вышками подвижной связи, поставщикам волоконно-оптических соединительных линий).
- [С]овместное использование инфраструктуры [должно] осуществляться на нейтральной, прозрачной, справедливой и недискриминационной основе ...
- [Н]ормативная база для присоединения может гарантировать, чтобы все лицензированные операторы ... могли ... осуществить присоединение ... и могли ... способствовать совместному использованию основных средств ...
- Создание универсального механизма облегчило бы координацию работ по прокладке траншей и трубопроводов между поставщиками услуг электросвязи, а также между поставщиками услуг электросвязи [и] ... поставщиками других коммунальных услуг.
- [Требуются] прозрачные процессы для облегчения совместного использования инфраструктуры, а участникам рынка нужно знание того, что имеется для совместного использования на четко установленных условиях. [Этому могло бы способствовать] опубликование [на веб-сайте] информации о существующих [и] будущих сооружениях инфраструктуры, доступных для совместного использования ..., [например] информации о наличии пространства в существующих кабельных канализациях, планируемых работах по развертыванию или усовершенствованию, а также о присоединении.
- [Р]егуляторные органы должны ввести необходимые инструменты правоприменения, для того чтобы обеспечить соблюдение и успешное внедрение регуляторных положений, касающихся совместного использования инфраструктуры, [например] ... альтернативных механизмов разрешения споров, ... которые способствовали бы достижению согласованных результатов ... [наряду с] сохранением уверенности в том, что, в случае необходимости, будет вынесено судебное решение.
- [Р]егуляторные органы могут подумать о введении стимулов для поставщиков услуг, совместно использующих инфраструктуру в рамках их усилий по доведению инфраструктуры до сельских и недостаточно обслуживаемых районов ..., например, в виде [соответствующего] освобождения от действия норм регулирования или в виде финансовых субсидий.
- [С]овместное использование должно поощряться ... в пределах отрасли электросвязи/ИКТ и вещания, [а] также ... вместе с другими отраслями (... электроэнергетикой, газо- и водоснабжением, сетями канализации и т. д.).
- [М]ожно поощрять создание совместных инфраструктур с другими участниками рынка и ... с другими отраслями, обеспечивая рассчитанные по времени, организованные возможности для доступа к трубопроводам и кабельным канализациям, с тем чтобы распределить затраты на общестроительные работы между поставщиками услуг ..., ограничить ... неудобства ... в

малых и больших городах ... [и] ... обеспечить позитивное ... влияние ... на окружающую среду.

- [Существует] ... потребность в согласовании в определенной степени усилий на международном и региональном уровнях для обеспечения [широкого распространения] передовых регуляторных принципов совместного использования ...
  - Регуляторные органы могут рассмотреть двухуровневую стратегию: содействие совместному проведению работ, совместному использованию трасс и пассивной инфраструктуры (например, трубопроводов, мачт и вышек), а также рассмотреть с осторожностью другие уровни предоставления услуг, считая их условными переходными соглашениями, предназначенными для достижения конкретных целей.
  - НРО или операторы могут использовать стандартное предложение по доступу к кабельным канализациям (RCAO), включающее цену, предельные сроки и типовые процедуры.
  - Операторы или НРО могут поддерживать и обновлять базу данных, описывающую кабельные канализации и соответствующую инфраструктуру, которые используются и имеются в наличии.
  - НРО могут предоставлять гранты и субсидии из фонда универсального обслуживания для содействия развертыванию сетей в сельских районах, в которых вышки совместно используются несколькими конкурирующими операторами.
  - НРО могут осуществлять координацию и проводить консультации с государственными коммунальными службами и частными организациями, такими как службы энергетики, транспорта, железных дорог, радиовещания и электроснабжения, с целью определения возможности для получения трасс и горизонтальных коридоров, которые могли бы использоваться поставщиками услуг электросвязи.
  - НРО могут обращаться к органам муниципального управления, соответствующим службам заинтересованных министерств и к другим заинтересованным сторонам, являющимся общественными и частными организациями, для осуществления координации и выполнения деятельности в целях устойчивого развития инфраструктуры.
  - НРО могут проводить консультации с операторами из отрасли электросвязи и операторами других сетей, например железнодорожных, радиовещательных и энергетических, для координации пассивного совместного использования инфраструктуры.

### **Обеспечение выполнения политики, правил и регуляторных положений в области использования спектра**

Предлагаемые руководящие указания, отмеченные жирными точками, взяты из Справочника МСЭ-R по управлению использованием спектра на национальном уровне, Приложение 2, Передовой опыт по управлению использованием спектра на национальном уровне. В руководящих указаниях, отмеченных светлыми точками, обобщается передовой опыт, появляющийся в результате процесса консультаций по этому вопросу.

- Учредить и поддерживать национальную организацию по управлению использованием спектра, независимую или входящую в состав регуляторного органа электросвязи, ответственного за управление использованием радиочастотного спектра в общественных интересах.
- Содействовать проведению прозрачной, справедливой, экономически эффективной и действенной политики в области управления использованием спектра, т. е. регулировать эффективное и надлежащее использование спектра, с должным учетом необходимости не допускать вредные помехи и возможности введения технических ограничений в целях соблюдения общественных интересов.
- Обнародовать, по мере возможности, национальные планы распределения частот и данные частотных присвоений, с тем чтобы способствовать открытости и содействовать разработке

новых радиосистем, т. е. проводить открытые консультации по предлагаемым изменениям национальных планов распределения частот и по решениям, касающимся управления использованием спектра, которые могут воздействовать на поставщиков услуг, с тем чтобы предоставить заинтересованным сторонам возможность участвовать в процессе принятия решений.

- Поддерживать стабильный процесс принятия решений, позволяющий учитывать общественные интересы при управлении использованием радиочастотного спектра, т. е. обеспечивать правовую определенность с помощью справедливых и прозрачных процессов предоставления лицензий на использование спектра, использования конкурентных механизмов, когда это необходимо.
- В рамках национальных процессов в особых случаях, когда это достаточно обосновано, предусматривать исключения или отказы в отношении решений, касающихся управления использованием спектра.
- Установить процесс пересмотра решений в области управления использованием спектра.
- Максимально сократить ненужные регуляторные положения.
- Способствовать проведению политики в области радиосвязи, которая ведет, насколько это возможно, к гибкому использованию спектра, с тем чтобы обеспечить возможность появления служб и технологий с использованием четко определенных методов, т. е.:
  - a) устранять регуляторные препятствия и распределять частоты таким образом, чтобы содействовать выходу на рынок новых конкурентов;
  - b) способствовать эффективному использованию спектра путем сокращения или устранения ненужных ограничений, налагаемых на использование спектра, содействуя таким образом конкуренции и обеспечивая преимущества для потребителей; и
  - c) содействовать инновациям и внедрению новых применений и технологий радиосвязи.
- Обеспечивать открытую и добросовестную конкуренцию на рынках оборудования и услуг и устранять любые барьеры, которые появляются для такой конкуренции.
- Принимать во внимание процедуры регистрации окончательного оборудования земных станций в Международном справочном регистре частот (МСЧР) и использовать этот существующий механизм для уменьшения помех, по мере того как планируется развертывать новые системы.
- Сотрудничать с региональными и другими международными регуляторными органами/органами, определяющими политику, для разработки скоординированной политики в области регулирования с целью недопущения вредных помех, в том числе механизмов по проведению собраний по трансграничной координации для обеспечения того, чтобы не допускались вредные трансграничные помехи.
- Согласовывать, по мере возможности, эффективные стратегии управления использованием спектра на национальном и международном уровнях, включая использование радиочастот, а для космических служб – любую соответствующую орбитальную позицию на геостационарной спутниковой орбите или любые соответствующие характеристики спутников на других орбитах.
- Работать в сотрудничестве с коллегами из региональных и других международных структур для разработки скоординированных стратегий регулирования, т. е. работать в сотрудничестве с регуляторными органами из других регионов и стран, с тем чтобы не допускать вредных помех.
- Устранять любые регуляторные препятствия для свободного перемещения и глобального роуминга подвижных терминалов и аналогичного оборудования электросвязи.
- Использовать рекомендуемые на международном уровне форматы и элементы данных для обмена данными и в целях координации, например Приложение 4 к Регламенту радиосвязи и Словарь данных по радиосвязи МСЭ (Рекомендация МСЭ-R SM.1413).

- Использовать ключевые шаги и этапы управления для продолжительного мониторинга и контроля за внедрением систем радиосвязи.
- Принимать решения, нейтральные по отношению к технологии, которые позволяют развивать новые применения радиосвязи.
- Содействовать своевременному внедрению соответствующих новых применений и технологий при обеспечении защиты существующих услуг от вредных помех, включая, когда это целесообразно, обеспечение механизма предоставления компенсаций в отношении систем, которые должны быть передислоцированы в целях удовлетворения новых потребностей в спектре.
- Рассматривать эффективные стратегии по ослаблению вреда, наносимого пользователям существующих услуг при перераспределении спектра.
- При нехватке спектра содействовать совместному использованию спектра с применением доступных методов (частотного, временного, пространственного, кодирования модуляции, обработки и др.), включая, по мере возможности, методы ослабления помех и экономические стимулы.
- Использовать механизмы правоприменения, в соответствующих случаях, т. е. применять санкции за несоблюдение обязательств и неэффективное использование радиочастотного спектра в рамках соответствующих апелляционных процессов.
- По возможности, использовать региональные и международные стандарты и, когда это целесообразно, учитывать их в национальных стандартах.
- Насколько это возможно, полагаться на отраслевые стандарты, в том числе стандарты, включенные в Рекомендации МСЭ, а не на национальные нормативные положения.

#### **Обеспечение выполнения регуляторных положений по защите потребителей**

- Проводить опросы пользователей и потребителей для того, чтобы выяснять их мнения и взгляды по поводу услуг и по другим вопросам; в случае необходимости, проводить с этой целью публичные совещания.
- Содействовать и способствовать созданию независимых ассоциаций, которые будут представлять интересы пользователей и потребителей.
- Содействовать и способствовать созданию у поставщиков услуг подразделений, занимающихся рассмотрением и решением вопросов, касающихся потребителей.
- Создание в НРО подразделения, занимающегося рассмотрением и решением вопросов, касающихся потребителей.
- Обеспечивать, чтобы в регуляторных органах и в нормативно-правовой базе принимались во внимание мнения и взгляды потребителей и ассоциаций потребителей.
- Уведомлять пользователей и потребителей о решениях в области электросвязи/ИКТ, которые их затрагивают.
- На европейском и международном уровнях содействовать разработке руководящих указаний, рекомендаций или стандартов, в зависимости от случая, в которых указывается срок хранения персональных данных.

#### **Обеспечение выполнения политики и регуляторных положений в области качества обслуживания**

- Публиковать полученные жалобы на качество обслуживания.
- Определять квалификацию оператора и мнения потребителей с помощью широких консультаций, рабочих групп и открытых собраний.
- Показатели качества обслуживания (QoS) должны быть важными для потребителей, удобными для операторов и совместимыми между разными операторами. Они должны быть сосредоточены на немногих аспектах услуг.

- Публикуемые показатели QoS должны быть доступными и полезными для потребителей и беспристрастными для операторов.
- Показатели QoS должны изучаться, чтобы определить, нуждаются ли они в изменениях по мере того, как приобретают значимость изменения на рынке и различные аспекты услуг.
- Для показателей QoS не должно требоваться больше проверок и расчетов, чем может быть необходимым для описания различий в качестве, воспринимаемом потребителями, в настоящее время или в будущем.
- Показатели QoS, если это возможно, должны быть такими же, которые операторы уже применяют (или выиграют от их применения) для собственных целей, или аналогичными таким показателям.
- Измерения QoS должны касаться аспектов, которые операторы могут контролировать.
- Любые установленные целевые показатели должны быть полезными для потребителей и реалистичными для операторов. Скорее всего, они будут желательными для оптовых и розничных услуг доминирующих операторов.

**Обеспечение выполнения политики, руководящих указаний и регуляторных положений в области безопасности сетей**

- Заранее предусматривать проблемы в области безопасности.
- Разработать и применять на практике механизм тесного сотрудничества между государственным и частным секторами внутри государства.
- Уделять особое внимание управлению инцидентами, связанными с безопасностью, при помощи групп CERT.
- Участвовать в международном сотрудничестве, поскольку вопросы сетевой и информационной безопасности выходят далеко за пределы одной страны или конкретного региона.
- Проводить кампании по повышению информированности в отношении мер защиты и создания культуры кибербезопасности на международном уровне.
- Признать усилия, прилагаемые различными международными организациями по данному вопросу, и, в соответствующих случаях, принимать в них участие.
- Разработать и поддерживать общую правовую основу сетевой безопасности, включающую создание соответствующей правовой среды для работы групп CERT.

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

## Алфавитный указатель примеров и ссылок на страны/организации

- Албания **Error! Bookmark not defined.** – стр. 38  
Армения – стр. 38  
Австралия – стр. 42  
Бахрейн – стр. 17  
Бангладеш – стр. 9, 10  
Бельгия – стр. 36  
Боливия – стр. 21, 22  
Босния и Герцеговина – стр. 38  
Ботсвана – стр. 13, 21  
Бразилия – 2, 9, 26, 31, 32, 35, 43, 55  
Бруней-Даруссалам – стр. 17, 20  
Болгария – стр. 38  
Камерун – стр. 22  
Канада – стр. 6, 7, 11, 34  
Чад – стр. 6  
Китай – стр. 42  
Колумбия – стр. 55  
Кот-д'Ивуар – стр. 3, 4, 9, 13, 21, 26, 34, 36, 40  
Хорватия – стр. 44  
Кипр – стр. 38  
Дания – стр. 38  
Эстония – стр. 38  
Европейская комиссия – стр. 30  
Европейский союз – стр. 13  
Финляндия – стр. 38  
Франция – стр. 20, 21, 32, 33, 36, 38  
Франция (Thales) – стр. 30, 33  
Гамбия – стр. 34  
Германия – стр. 20  
Венгрия – стр. 38  
Исландия – стр. 38  
Индия – стр. 10, 17, 24, 33, 37  
Италия – стр. 38  
Япония – стр. 41, 42  
Корея – стр. 40, 41  
Латвия – стр. 38  
Ливан – стр. 4, 5, 18  
Литва – стр. 39, 40  
Македония – стр. 38  
Мадагаскар – стр. 43  
Малайзия – стр. 33  
Мали – стр. 5, 9, 10  
Мальта – стр. 18  
Мавритания – стр. 14, 19  
Мексика – стр. 55  
Марокко – стр. 37  
Мьянма – стр. 8  
Нидерланды – стр. 38  
Нидерланды – SES NEW SKIES – стр. 25  
Нигерия – стр. 33  
Норвегия – стр. 38  
Оман – стр. 6, 19  
ОЭСР – стр. 3  
Перу – стр. 55  
Португалия – стр. 19  
Румыния – стр. 38  
Словакия – стр. 38  
Словения – стр. 38  
Швейцария – стр. 14, 20  
Танзания – стр. 33  
Тринидад и Тобаго – стр. 36  
Украина – стр. 38  
Уганда – стр. 55  
Соединенное Королевство – стр. 6, 20, 37, 38  
США – стр. 10, 11, 18, 20, 31, 36, 38, 40  
Венесуэла – стр. 43

## ПРИЛОЖЕНИЕ С

### Краткий перечень руководящих указаний по правоприменению 2006 года<sup>214</sup>

Национальные регуляторные органы (НРО) играют центральную роль в осуществлении внутренней политики в области связи. Однако средства и полномочия по обеспечению выполнения таких регуляторных положений не являются самоцелью. Для НРО это является одним из важнейших путей достижения своей основной цели – содействовать универсальному доступу и универсальному обслуживанию своих граждан путем обеспечения промышленного роста и конкурентоспособности во всемирном масштабе.

В представленных ниже руководящих указаниях предлагается ряд вариантов, которые могут применяться в различных обстоятельствах для содействия усилиям Государств – Членов МСЭ по обеспечению выполнения их внутренних законов в области связи. НРО предлагается изучить эти руководящие указания и выбрать те из них, которые будут полезными в существующих в их странах условиях. Те концепции регулирования, которые не применимы, либо те виды практики или решения, которые не подходят для какой-либо одной страны, в другой стране могут быть вполне эффективными. Мы надеемся, что представленные "возможные варианты" выбора помогут Государствам-Членам в их мерах по содействию в создании крепкого сектора связи, способного обеспечивать преимущества для всех.

#### 1 Полномочия в сфере правоприменения – законодательство

Большинство регуляторных органов устанавливают свои полномочия по обеспечению выполнения нормативных актов на основе своего внутреннего правоприменительного законодательства. Многие из них также издают собственные правила и нормы, которые обеспечивают выполнение установленных законодательной властью целей. Некоторые НРО сами устанавливают условия или даже механизмы правоприменения в рамках выдаваемых ими лицензий. Независимо от источника, ясно, что без надлежащих полномочий НРО по обеспечению выполнения законов скорее всего не будут достигнуты задачи регуляторного режима в области политики, заключающиеся в содействии конкуренции, росту и инвестициям в секторе в интересах пользователей и потребителей. В связи с этим для НРО предлагается следующее:

- В соответствующих случаях НРО должны стремиться представлять в законодательные органы письменные вклады, касающиеся путей повышения эффективности и реальной применимости закона.
- Обеспечивать соответствие между конституцией, законодательством и административными полномочиями. Определять изменения, которые могут потребоваться.
- Обеспечивать, чтобы закон в области электросвязи обеспечивал достаточные полномочия, независимость и финансовые ресурсы для НРО для сбора информации в целях беспристрастного, быстрого и прозрачного выполнения воли законодательного органа.
- Обеспечивать, чтобы закон в области электросвязи обеспечивал достаточные полномочия, независимость и финансовые ресурсы для НРО для получения людских и финансовых ресурсов (из государственного бюджета или за счет самофинансирования НРО) в целях беспристрастного, быстрого и прозрачного выполнения воли законодательного органа.

---

<sup>214</sup> См. *Обеспечение выполнения внутренних законов в области электросвязи: руководящие указания для международного сообщества*, Вопрос МСЭ-D 18/1, <http://www.itu.int/pub/D-STG-SG01.18-2006/en>. Эти руководящие указания разработаны в результате проведенного Группой Докладчика анализа и обсуждения примеров опыта отдельных стран, представленных в письменных вкладах, а также на собраниях и семинарах, организованных Бюро развития МСЭ. В эти мероприятия в целом участвовало примерно 100 представителей от 70 стран, которые делились своими идеями и мнениями.

- Обеспечивать, чтобы в законе содержались четкие и однозначные формулировки, описывающие юрисдикцию НРО и, при необходимости, других заинтересованных государственных учреждений.
- В случае, когда юрисдикция по вопросам, связанным с электросвязью, принадлежит более чем одному органу, предусмотреть и описать механизм координации между этими органами.
- Обеспечивать, чтобы издаваемый закон был ясным, прозрачным и точным. Избегать технических терминов, которые не понятны широкой публике или которые могут быть не ясны апелляцияльному суду. По мере возможности давать определения терминов.
- При разработке законодательства собирать данные о мнениях основных заинтересованных сторон. Организовывать собрания для рассмотрения и обсуждения проекта законодательства до его представления для принятия.
- Насколько это возможно, публиковать законы, которые могут применяться к новым технологиям; предоставлять НРО широкие полномочия для адаптации к изменениям в отрасли.
- Описывать задачи и давать обоснования для публикуемых законов для обеспечения их выполнения и соблюдения всеми сторонами, включая правоприменительные структуры государства.
- Обеспечивать, чтобы пользователи/абоненты/потребители<sup>215</sup>, операторы и поставщики услуг могли обращаться за помощью к регуляторному органу.
- Обеспечивать юрисдикцию над поставщиками услуг, которые могут быть нелицензированы.
- Обеспечивать, чтобы предоставляющие полномочия закон/законодательство наделяли НРО правом налагать разнообразные взыскания, включая те, которые целесообразны для незначительных правонарушений, правонарушений средней тяжести и тяжких правонарушений.
- Обеспечивать, чтобы все заинтересованные стороны были осведомлены о законе и об ответственности НРО по обеспечению его выполнения. Проводить мероприятия по повышению уровня информированности, такие как семинары, лекции, публиковать для государственных чиновников краткие брошюры и учебные материалы по законам.

## 2 Практика и процесс правоприменения; разрешение споров

Вторым по значимости вопросом для постановления или законодательного акта, которым предоставляются полномочия для НРО, являются повседневная практика и процедуры, которые НРО применяет для выполнения закона. Необходимо, чтобы были введены процессы, обеспечивающие быстрое и справедливое вынесение решений в случае нарушений и жалоб. Прозрачность этих процессов будет содействовать соблюдению требований и необходима для того, чтобы решения НРО пользовались общественным доверием и выдерживали проверку судебных органов, министерств или королевских властей. В связи с этим для НРО предлагается следующее:

- Разрабатывать и публиковать процедуры для внутренних операций НРО и его внешних публичных функций, отражающие объективный характер, скорость, эффективность и прозрачность целей.
- Планировать и применять прозрачные процедуры, которые позволяют НРО выносить и публиковать решение, учитывающее все соответствующие факты и закон, включая, при необходимости, мнения всех различных заинтересованных сторон сектора.
- При необходимости консультировать различные заинтересованные стороны сектора по вопросам, связанным с решениями, принятыми регуляторным органом.

---

<sup>215</sup> Значения терминов "пользователь", "абонент" и "потребитель" могут различаться в зависимости от страны. В контексте настоящего документа пользователь/абонент/потребитель относятся к каждой из этих групп, включая население в целом.

- Изучать соответствующие правовые прецеденты.
- Принимать процедуры для защиты конфиденциальной или коммерчески чувствительной информации, предоставляемой операторами, поставщиками услуг или другими владельцами лицензий для содействия в предоставлении информации, необходимой для оценки соответствия законам, политике или нормативным положениям.
- Определять области, в которых действия других заинтересованных государственных органов власти (например, судов, местных представителей, административных властей) часто или существенным образом влияют на процессы правоприменения НРО. Когда это целесообразно и необходимо, разрабатывать план по налаживанию связей, координации и сотрудничеству с целью содействия справедливому и быстрому урегулированию нарушений<sup>216</sup>.
- Рассматривать возможность применения различных инструментов для расследования, включая запросы, инспекции на местах, вызовы в суд или судебные повестки.
- Насколько возможно, использовать технологии для содействия быстрому принятию решений на основе совещаний и для последующей публикации этих решений.
- Размещать решения и комментарии в интернете.
- Рассмотреть возможность того, чтобы обязывать поставщиков услуг/владельцев лицензий вырабатывать информацию, которая требуется НРО, чтобы восполнить ему нехватку персонала и ресурсов. Публиковать эту информацию, с тем чтобы конкуренты и потребители могли уведомить НРО в случае, если они считают, что эта информация неточная или иным образом недействительная.
- Рассмотреть возможность публикации стандартного формата для сбора информации от регуляторных органов и для получения жалоб от потребителей.
- Составлять внутренние стандартизованные рабочие бланки, если возможно в электронной форме, для сбора персоналом НРО информации от регуляторных органов, принятия решений по заявкам на получение разрешений или для другой работы по обработке заявок на линии связи, а также для рассмотрения жалоб от потребителей, с тем чтобы содействовать НРО в рассмотрении всех вопросов и в соблюдении соответствующих правил.
- Рассмотреть возможность содействия регуляторным органам в самостоятельной отчетности; это может привести к снижению цен, уменьшению рисков вреда или смягчению вреда.

---

<sup>216</sup> Показательными примерами такого подхода являются меры, принятые в **Уганде, Перу, Бразилии, Мексике и Колумбии**. Принимая во внимание, что в соответствии с законом возбуждать дела по уголовным преступлениям в рамках Закона о связи может только директор отдела уголовных преследований, и желая максимально уменьшить любые возможные административные задержки или другие снижающие эффективность аспекты, НРО **Уганды** УСС ходатайствовал перед директором отдела уголовных преследований в отношении получения полномочий по возбуждению уголовных преследований в рамках Закона о связи, и такие полномочия были ему предоставлены. В результате для УСС стало менее сложным принимать меры, обеспечивающие соответствие правилам в этой области.

Признавая, что координация с судебными органами имеет решающее значение для успешного обеспечения выполнения политики и законов в области электросвязи, НРО **Перу** OSIPTEL профинансировал проведение в конце 2003 года недельных подготовительных курсов для 30–40 судей, на которых охватывались узкоспециализированные вопросы связи. Кроме того, в **Колумбии**, а также **ANATEL Бразилии** были профинансированы аналогичные семинары для судебных органов. В 2003 году **COFETEL Мексики** была обеспечена техническая подготовка новых судей по вопросам регулирования качества подвижной связи. Такие просветительские мероприятия служат ознакомлению судебных органов с касающимися электросвязи вопросами, процедурами, задачами и персоналом, а также тому, чтобы к НРО применялись процедуры, задачи и мнения судов. В результате максимально сокращается неэффективность и оптимизируется необходимая координация между этими учреждениями, связанная с вопросами связи. См. Отчет Докладчика: Собрание Группы Докладчика по Вопросу МСЭ-D 18/1, Рио-де-Жанейро, 21–22 апреля 2004 года (ITU-D/1/RGQ18/024(Rev.1)-E, стр. 3.

- При введении штрафов стараться максимально уменьшить затраты на обеспечение соответствия нормативным положениям для коммерческих пользователей и потребителей.
- Разрабатывать и поддерживать базу данных или другую соответствующую систему ведения записей для отслеживания нарушителей и случаев нарушения для использования в отчетности, предоставляемой правительству и населению, отслеживания тенденций в отрасли а также введения новых штрафов или санкций.
- Рассмотреть возможность применения системы добровольного соблюдения нормативных положений, которая является характерной чертой саморегулирования отрасли, как недорогой, потенциально связанной с небольшими рисками альтернативы официальным процессам правоприменения или их замены. Такие правила могут быть рабочими или ориентированными на потребителей и, хотя они разрабатываются отраслью, должны отражать текущие задачи правительства.
- Информация, в отношении которой компании договорились соблюдать добровольные стандарты или правила, должна быть общедоступной.

### **3 Независимое принятие решений**

Широко распространено мнение о том, что публикуемые НРО решения, которые читаются независимыми, являются самыми желательными и повсеместно соблюдаются. Когда у НРО есть полномочия и свобода выносить решение: i) которое основано на соответствующих фактах; ii) в котором применяются и реализуются соответствующие право, политика или регулирование; и iii) которое свободно от ненужного давления со стороны политических органов, мощных операторов, занимающих существенное положение в сети связи, или других сторон, заинтересованных в результатах, можно сказать, что решения такого НРО являются независимыми. Кратко говоря, беспристрастное решение НРО – это независимое решение. В связи с этим для НРО предлагается следующее:

- Разрабатывать прозрачные процедуры, которые дают НРО возможность принимать и публиковать решение, в котором учитываются все соответствующие факты и закон.
- Определять и устанавливать внутренние и внешние процедуры для содействия принятию беспристрастных решений.
- При необходимости, рассматривать действующие процедуры для внедрения процесса, предназначенного для того, чтобы принимать беспристрастные решения, что включает участие общественности.

### **4 Санкции и взыскания**

После того как было установлено, что НРО: i) уполномочен принимать меры; ii) определил вину нарушителя с помощью справедливого, быстрого и прозрачного процесса; и iii) вынес независимое решение по рассматриваемому вопросу, НРО готово налагать санкции. В связи с этим для НРО предлагается следующее:

- Обеспечивать, чтобы у НРО были полномочия налагать разнообразные взыскания, в том числе незначительные, средние по размеру и максимальные.
- При установлении санкции рассматривать серьезность нанесенного вреда, вероятность обнаружения, риск уязвимости нарушителя, а также затраты на правоприменение.
- Как правило, если причинившая ущерб сторона избегает рисков, это снижает уровень штрафа.
- Установление и применение разумных (пропорциональных нарушению) и эффективных санкций, которые вместе с тем достаточно высоки, чтобы ограничивать злоупотребления и обеспечивать соответствие правилам.
- Рассмотреть возможность наложения штрафа, который превышает размер преимуществ, получаемых нарушителем от совершенного им нарушения.

- Рассматривать затраты на правоприменение, пытаясь найти эффективные альтернативы штрафам (например, применение добровольных отраслевых программ обеспечения соответствия или включение конкретных требований в обязательства в рамках лицензий).
- Рассмотреть возможность применения различных мер в случае нарушений, например предупредительные письма, штрафы, согласительные судебные постановления, предупредительные приказы о прекращении продолжения противоправного действия, отзыв лицензии, изъятие оборудования, возмещение ущерба и привлечение к уголовной ответственности.
- Рассмотреть возможность разработки, публикации и применения конкретных, но гибких, руководящих указаний по определению строгости санкции, поскольку они могут сдерживать нарушения важных правил и могут содействовать НРО в разработке приоритетов, в том что касается различных нарушений.
- Рассмотреть возможность введения штрафа в размере определенного процента от доходов нарушителя, поскольку такая мера может позволить регуляторным органам дисциплинировать участников рынка, не подрывая серьезно работу небольших и недоминирующих операторов.
- Рассмотреть возможность применения самих строгих взысканий, которые есть у НРО, в отношении нарушений, связанных с представлением искаженных данных.

## 5 Гендерные вопросы и правоприменение

Широко признано значение ИКТ как инструмента содействия полномасштабному участию женщин в информационном обществе. Определение и обеспечение выполнения внутренней политики и правил в области связи, которые связаны с доступом женщин к ИКТ, их использованием и участием женщин в связанной с ИКТ деятельностью могут содействовать реализации внутренних задач по преодолению существующего неравенства в интересах сектора связи и общества в целом. В связи с этим для НРО предлагается следующее:

- Принимать официальные обязательства в области гендерного равенства и содействовать их выполнению.
- Обеспечивать и поддерживать определенный уровень осведомленности об имеющихся данных, которые отражают, как обеспечение выполнения политики в области электросвязи может влиять на женщин. Например, наличие статистических данных в разбивке по полу, касающихся доступа и использования, доходов, различного воздействия затрат и выбора технологий, а также занятости и предпринимательства. Если возможно, такие данные следует собирать по внутреннему рынку НРО.
- Определять, поддерживать и обеспечивать выполнение тех внутренних политики и правил, которые увеличили бы для женщин доступ, использование и участие в связанной с ИКТ деятельности и услугах ИКТ (например, требования в отношении расширения доступа в сельских районах, цели в области универсального доступа или другие программы по обеспечению возможности соединений, особенно содействующие внедрению удобных для пользователей технологий, рассчитанных на малограмотных/неграмотных, пункты доступа к технологиям, расположенные недалеко от мест, часто посещаемых женщинами, или недорогие технологии, учитывающие различия в заработках).
- Содействовать анализу с учетом гендерного фактора в рамках процесса политики, с тем чтобы можно было определить описанную выше политику<sup>217</sup>.
- Создание, поддержка и обеспечение выполнения внутренних процедур НРО, которые содействуют гендерному равенству.

---

<sup>217</sup> Международный союз электросвязи, "Руководящие указания по обеспечению осведомленности в области гендерных вопросов для органов, ответственных за разработку политики, и регуляторных органов", <http://www.itu.int/ITU-D/gender/projects/FinalGendAwrnGuidelns.pdf>, стр. 2.

- Привлечение женщин из регуляторных органов и органов, ответственных за разработку политики, к анализу и решению вопросов, связанных с воздействием, которое ряд нормативно-правовых актов могут оказывать на женщин, в том числе к предложению путей достижения баланса.

## **6 Организация и ресурсы**

Желательно, чтобы НРО понимали свои национальные приоритеты в области связи, с тем чтобы они могли формировать и поддерживать организационную структуру для выполнения важных государственных задач. В том случае, если персонал и другие ресурсы слишком сильно ограничены, чтобы можно было выполнять эту минимальную задачу, существует объективная основа для перераспределения имеющихся ресурсов или привлечения дополнительной поддержки, например регуляторные сборы, дополнительные ассигнования из государственных бюджетов или другие источники.

- При разработке организационной структуры, предназначенной для обеспечения выполнения закона и политики в области связи, желательно, чтобы НРО:
  - знали национальные и региональные приоритеты;
  - оценивали и находили ресурсы, необходимые для обеспечения выполнения нормативных положений, с помощью которых реализуются национальные приоритеты; и
  - формировали организацию таким образом, чтобы она могла поддерживать виды деятельности по реализации национальных приоритетов.
- НРО призываются к тому, чтобы отыскивать людские, технические и финансовые ресурсы, необходимые для обеспечения выполнения нормативных положений, которые обеспечивают реализацию национальных приоритетов страны в области электросвязи.
- Нанимать на работу и удерживать экспертов в различных областях (правовой, экономической, технической).
- Брать на работу команды специалистов в различных областях для повышения компетентности и развития навыков.
- Рассмотреть вопрос о выделении, если это возможно, существенной доли ресурсов НРО на правоприменительную деятельность.
- Рассмотреть возможность выделения отдельного персонала для правоприменительной деятельности.
- Планировать внутреннюю подготовку для совершенствования потенциала персонала НРО по решению вопросов, связанных с потребителями и рыночной конкуренцией, а также технических вопросов.



Отпечатано в Швейцарии  
Женева, 2010 г.

Фотографии представлены: МСЭ Библиотека фотографий