

1-я Исследовательская комиссия Вопрос 6

Информация для потребителей, их защита и права: законы, нормативные положения, экономические основы, сети потребителей



Отчет о результатах работы по Вопросу 6/1 МСЭ-D

**Информация для потребителей,
их защита и права: законы,
нормативные положения,
экономические основы,
сети потребителей**

Исследовательский период 2018–2021 годов



Информация для потребителей, их защита и права: законы, нормативные положения, экономические основы, сети потребителей: Отчет о результатах работы по Вопросу 6/1 МСЭ-D за исследовательский период 2018–2021 годов

ISBN 978-92-61-34624-9 (электронная версия)

ISBN 978-92-61-34634-8 (версия EPUB)

ISBN 978-92-61-34644-7 (версия Mobi)

© Международный союз электросвязи, 2021 год

International Telecommunication Union, Place des Nations, CH-1211 Geneva, Switzerland

Некоторые права сохранены. Настоящая работа лицензирована для широкого применения на основе использования лицензии международной организации Creative Commons Attribution-Non-Commercial-ShareAlike 3.0 IGO licence (CC BY-NC-SA 3.0 IGO).

По условиям этой лицензии допускается копирование, перераспределение и адаптация настоящей работы в некоммерческих целях, при условии наличия надлежащих ссылок на настоящую работу. При любом использовании настоящей работы не следует предполагать, что МСЭ поддерживает какую-либо конкретную организацию, продукты или услуги. Не разрешается несанкционированное использование наименований и логотипов МСЭ. При адаптации работы необходимо в качестве лицензии на работу применять ту же или эквивалентную лицензию Creative Commons. При создании перевода настоящей работы следует добавить следующую правовую оговорку наряду с предлагаемой ссылкой: "Настоящий перевод не был выполнен Международным союзом электросвязи (МСЭ). МСЭ не несет ответственности за содержание или точность настоящего перевода. Оригинальный английский текст должен являться имеющим обязательную силу и аутентичным текстом". С дополнительной информацией можно ознакомиться по адресу: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/>.

Предлагаемая ссылка. Информация для потребителей, их защита и права: законы, нормативные положения, экономические основы, сети потребителей: Отчет о результатах работы по Вопросу 6/1 МСЭ-D за исследовательский период 2018–2021 годов. Женева: Международный союз электросвязи, 2021 год. Лицензия CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Материалы третьих сторон. Желающие повторно использовать содержащиеся в данной работе материалы, авторство которых принадлежит третьим сторонам, к примеру, таблицы, рисунки или изображения, несут ответственность за определение необходимости получения разрешения на такое повторное использование и получение разрешения от правообладателя. Риск, связанный с возможным предъявлением претензий в результате нарушения прав на любой компонент данной работы, принадлежащий третьим сторонам, несет исключительно пользователь.

Оговорки общего характера. Употребляемые обозначения, а также изложение материала в настоящей публикации не означают выражения какого бы то ни было мнения со стороны МСЭ или его Секретариата в отношении правового статуса какой-либо страны, территории, города или района, или их властей, а также в отношении делимитации их границ.

Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей не означает, что они одобряются или рекомендуются МСЭ в предпочтение аналогичных другим компаниям или продуктам, которые не упоминаются. За исключением ошибок и пропусков названия проприетарных продуктов выделяются начальными заглавными буквами.

МСЭ принял все разумные меры для проверки информации, содержащейся в настоящей публикации. Тем не менее, публикуемый материал распространяется без каких-либо гарантий, четко выраженных или подразумеваемых. Ответственность за истолкование и использование материала несет читатель. Ни при каких обстоятельствах МСЭ не несет ответственности за ущерб, возникший в результате использования этого материала.

Фото на обложке: Shutterstock

Выражение признательности

Исследовательские комиссии Сектора развития электросвязи МСЭ (МСЭ-D) представляют собой нейтральную платформу, на которой эксперты из правительственных органов, компаний отрасли, организаций электросвязи и академических организаций со всего мира занимаются разработкой практических инструментов и ресурсов для решения проблем развития. Таким образом, две исследовательские комиссии МСЭ-D отвечают за разработку отчетов, руководящих указаний и рекомендаций на основе вкладов, полученных от членов. Решения по определению Вопросов для исследования принимаются раз в четыре года на Всемирной конференции по развитию электросвязи (ВКРЭ). Члены МСЭ, собравшиеся на ВКРЭ-17 в Буэнос-Айресе в октябре 2017 года, согласовали семь Вопросов в рамках общей темы "благоприятной среды для развития электросвязи/информационно-коммуникационных технологий" для 1-й Исследовательской комиссии на период 2018–2021 годов.

Настоящий отчет был подготовлен в рамках работы над **Вопросом 6/1: Информация для потребителей, их защита и права: законы, нормативные положения, экономические основы, сети потребителей** с учетом руководящих указаний и при координирующей роли руководящего состава 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D под председательством г-жи Регины Флёр Ассуму-Бессу (Республика Кот-д'Ивуар) и при поддержке следующих заместителей Председателя г-жи Самиры Белал Момен Мохаммад (Кувейт); г-на Амы Виньо Капо (Того); г-на Ахмеда Абделя Азиза Гада (Египет); г-на Роберто Мицуаке Хираямы (Бразилия); г-на Вадима Капура (Украина); г-на Ясухико Кавасуми (Япония); г-на Санвона Ко (Республика Корея); г-жи Анастасии Сергеевны Конуховой (Российская Федерация); г-на Виктора Антонио Мартинеса Санчеса (Парагвай); г-на Питера Нгвана Мбенги (Камерун); г-жи Амелы Одобашич (Босния и Герцеговина); г-на Кристиана Штефанича (Венгрия) (покинул пост в 2018 г.) и г-на Алмаза Тиленбаева (Кыргызстан).

Отчет был подготовлен Содокладчиками по Вопросу 6/1 г-жой Арчаной Гойал Гулати (Индия) и г-жой Элисой Виейрой Леонел (Бразилия) совместно с заместителями Докладчика г-жой Сесилией Ньямутсвой (Зимбабве); г-ном Мехметом Альпером Текином (Турция); г-н Иссуфом Суламой (Буркина-Фасо); г-ном Эдвой Алтемаром (Гаити); г-ном Лаитом Драгмехом (Государство Палестина); г-ном Иссиакой Альхабибу (Мали) и г-ном Цзиньцяо Ченом (Китай), который занимал пост Докладчика до 2020 года.

Особая благодарность выражается координаторам глав за их преданность делу, поддержку и опыт.

Настоящий отчет был подготовлен при поддержке координаторов исследовательских комиссий МСЭ-D, редакторов, а также группы по подготовке публикаций и секретариата исследовательских комиссий МСЭ-D.

Содержание

Выражение признательности iii

Резюме vi

Глава 1 – Защита потребителей в области электросвязи/информационно-коммуникационных технологий (ИКТ): институциональные рамки 1

1.1	Глобальное обновление механизмов защиты и расширения прав и возможностей потребителей в политике, законах и нормативных актах.....	1
1.2	Институциональные реформы на международном уровне, международные организации и ассоциации, а также глобальное и региональное сотрудничество: их роль в защите прав потребителей и некоторые новые наработки	3
1.3	Институциональные реформы на национальном уровне в разных странах в отношении защиты потребителей. Роль национальных регуляторных органов и других соответствующих органов в защите потребителей.....	4
1.3.1	Национальные механизмы мониторинга, оценки и правоприменения: эффективность таких мер – что могут сделать НРО? Как сотрудничать с отраслью? Какие другие участники должны быть рассмотрены?	6
1.3.2	Создание потенциала: цифровые навыки и компетенции регуляторных органов.....	8
1.3.3	Механизмы повышения осведомленности, которые могут применяться директивными и регуляторными органами (кампаниями, службами и пр.).....	9
1.3.4	Взгляд в будущее: совместное регулирование, осуществляемое директивными и регуляторными органами, различными регуляторными органами, регуляторными органами и отраслью, регуляторными органами и ассоциациями потребителей в секторе ИКТ и в других секторах.....	10

Глава 2 – Эволюция потребителя: новые задачи в цифровом мире..... 12

2.1	Введение.....	12
2.2	Новые бизнес-модели (инфраструктура, контент и приложения).....	12
2.3	Изменение требований по защите потребителей в эру конвергентных услуг.....	13
2.4	Основные будущие задачи: доверие и безопасность потребителя.....	14
2.4.1	Неприкосновенность частной жизни и защита потребителя (цифровая идентичность, защита персональных данных, вопросы конфиденциальности).....	15
2.4.2	Доверие к безопасности и использованию цифровых услуг.....	18
2.4.3	Этические вопросы (рассмотреть передовой опыт в государственном и частном секторах, а также в новых контекстах, таких как ИИ)	19
2.5	Заключение: Совместное регулирование, международное сотрудничество и обучение потребителей.....	19

Глава 3 – Формирование новой основы для защиты потребителей ИКТ в цифровой экосистеме 21

3.1	Защита и инновации: как сочетать защиту потребителей и поддержку инноваций.....	21
3.2	Поддержка клиентов (новые технологии для повышения оценки клиентом качества услуг).....	23
3.3	Как решить проблемы, связанные с трансграничной деятельностью	26
3.4	Как удовлетворить потребности людей с ограниченными возможностями, женщин и детей в новой цифровой экосистеме (технологии, услуги и продукты, ориентированные на защиту потребителей, и цифровая грамотность, касающаяся защиты потребителей).....	27
3.5	Пользователи ИИ, интернета вещей и других возникающих технологий: новые инструменты нужны для новых участников и новой категории деятельности	29

Глава 4 – Способствование повышению осведомленности и расширению прав и возможностей потребителей (в вопросах конкуренции, бизнес-моделей и цен, прозрачности) 31

4.1	Как обеспечить потребителей правами и возможностями участия в цифровой экономике?	31
4.2	Прозрачность как механизм содействия конкуренции на основе тарифов и качества обслуживания.....	32
4.2.1	Инструменты сравнения для оценки прозрачности и расширения прав и возможностей потребителей.....	32
4.2.2	Конкретные примеры того, как регуляторные органы могут содействовать повышению осведомленности и сообщать потребителям результаты практических действий по мониторингу качества работы и потребительской оценки (с целью информирования потребителей и пользователей об основных особенностях, качестве, уровне безопасности и тарифах на разные услуги, предлагаемые операторами).....	33
4.3	Как потребители могут более эффективно защищать свои права (конкретные примеры механизмов защиты потребителей по отдельным вопросам, позволяющих им быть в курсе своих прав и пользоваться ими, чтобы использовать свои услуги надлежащим образом и принимать обоснованные решения при заключении договоров на эти услуги)	34
4.3.1	Средства предотвращения мошеннической, обманной и недобросовестной деловой практики, прозрачность и абонентские договоры.....	34
4.3.2	Передовой опыт и инструменты, расширяющие права и возможности пользователей/потребителей и повышающие осведомленность в области управления персональными данными	35
4.3.3	Механизмы/средства, введенные в действие регуляторными органами для того, чтобы операторы/поставщики услуг публиковали прозрачную, сопоставимую, надлежащую, обновленную информацию, в том числе о ценах, тарифах, расходах, связанных с прекращением действия контракта, а также доступом к услугам электросвязи и их обновлением, с тем чтобы постоянно информировать потребителей и разрабатывать четкие и простые предложения, а также передовую практику для просвещения потребителей	36
4.3.4	Выявление передового опыта для национальных регуляторных органов и операторов при использовании национальных ресурсов телефонной нумерации и управлении ими	36
Глава 5 – Выводы и руководящие указания		37
5.1	Выводы	37
5.2	Руководящие указания	38
Annex 1: Summary of contributions submitted to Question 6/1		40
Annex 2: Outcomes of the ITU Global Symposium for Regulators in 2018 and 2019 (GSR-18 and GSR-19)		48
Abbreviations and acronyms		52

Резюме

Настоящий документ содержит результаты исследований, проведенных в рамках Вопроса 6/1 Сектора развития электросвязи МСЭ (МСЭ-D) (Информация для потребителей, их защита и права: законы, нормативные положения, экономические основы, сети потребителей) за исследовательский период 2018–2021 годов.

Отчет содержит пять глав, охватывающих эволюцию регуляторных и институциональных систем защиты потребителей в области электросвязи/информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), включая новую информацию о ситуации в мире и о результатах реформ на международном, региональном и страновом уровнях; эволюцию потребителей в связи с новыми вызовами цифрового мира; формулирование новых систем защиты потребителей ИКТ в цифровой экосистеме; содействие расширению прав и возможностей потребителей и их вовлечению; а также выводы и руководящие указания.

Содержание глав основано на письменных вкладах членов МСЭ-D, принимавших участие в собраниях, посвященных тематике Вопроса, и собраниях 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D, в работе которой представлены Государства – Члены МСЭ, Члены Сектора и академические организации, а также на содержании вебинара, организованного по тематике Вопроса 2 июля 2020 года¹, что способствовало составлению ежегодного итогового документа, выпущенного в декабре 2020 года². Многие вклады были посвящены исследованиям конкретных ситуаций. Обзорный анализ исследований конкретных ситуаций приводится в Приложении 1 к отчету и подкреплен более предметным анализом в рамках глав, к которым каждое исследование конкретной ситуации имеет непосредственное отношение. При составлении отчета были предприняты усилия использовать все представленные вклады. В Главе 5 отчета сформулированы важнейшие выводы и предлагаются руководящие указания, которые могут быть приняты Государствами-Членами, Членами Сектора и поставщиками услуг в области электросвязи/ИКТ.

Извлеченные уроки

- Характер защиты потребителей в сфере конвергентных услуг изменился и будет меняться в будущем в связи со стремительным развитием технологий, появлением новых услуг и их широким распространением.
- Традиционный рынок электросвязи трансформируется в новый сложный цифровой мир, где нормой становится объединение продуктов и услуг с разных рынков.
- Новый цифровой мир требует от национальных регуляторных органов (НРО) тесного сотрудничества с другими органами, такими как учреждения по защите прав потребителей, агентства по защите данных, антимонопольные органы и все другие соответствующие структуры страны, чтобы охватить все новые цифровые и инновационные услуги.
- Принципы и политика в области защиты потребителей, а также рекомендации и стандарты, принятые на международном и региональном уровнях, могут служить руководством для директивных и регуляторных органов на национальном уровне, в особенности во все более взаимосвязанном мире.
- Институциональное и международное сотрудничество между НРО во всем мире может стать важным средством укрепления потенциала цифровых потребителей благодаря обмену информацией и передовым опытом. Это стало еще более очевидным в процессе реагирования на пандемию COVID-19.
- По мере роста потребления услуг электросвязи проблема незапрашиваемых коммерческих сообщений или неудобных вызовов приобретает трансграничный характер, при этом в настоящее время нет глобальных статистических данных из институциональных источников.

¹ МСЭ-D. Вебинар МСЭ "[Незапрашиваемые коммерческие сообщения/злонамеренные вызовы: являются ли потребители более уязвимыми в эпоху пандемии COVID-19?](#)", 2 июля 2020 года.

² 1-я Исследовательская комиссия МСЭ-D. Вопрос 6/1. Ежегодный итоговый документ 2019–2020 гг. по теме "[Незапрашиваемые коммерческие сообщения: обзор проблем и стратегий](#)".

- Нормативная база должна основываться на установлении надлежащего баланса между интересами операторов/поставщиков услуг и пользователей в таких областях, как абонентские договоры, защита прав интеллектуальной собственности и управление цифровыми правами, без ущерба для инновационных моделей электронной коммерции.
- Одной из основных задач регуляторных органов является формирование культуры безопасности, способствующей укреплению доверия к приложениям и услугам электросвязи/ИКТ при одновременном эффективном обеспечении соблюдения конфиденциальности и защиты потребителей.
- Независимо от сектора экономики, в котором применяются искусственный интеллект (ИИ) и интернет вещей (IoT), важнейшим вопросом является прозрачность для потребителя. Вопрос заключается в знании о том, какие данные собираются, а также когда и каким образом они будут использоваться в будущем.
- Основными элементами любых законов, которые направлены на защиту потребителей, являются защита личных данных, конфиденциальность, право на информацию, этичное выставление счетов, справедливые условия договора, переносимость номеров, всеобщий доступ, конфиденциальность, быстрое рассмотрение жалоб, качество обслуживания, защита от излучения, защита ребенка в онлайн-среде, честная реклама и безопасное использование интернета.
- Внедрение новых технологий и новых услуг повысили спрос на ресурсы нумерации. В связи с этим возникла необходимость в формулировании адекватного национального плана нумерации для обеспечения эффективной конкуренции и удовлетворения будущих потребностей.
- Регуляторный подход в отношении присвоения, распределения, изъятия и использования номеров, создающий возможность переноса номеров и выбора оператора, должен укрепить конкуренцию на рынках электросвязи.

Рекомендуемые руководящие указания

Некоторые из важных рекомендуемых руководящих указаний, вытекающих из исследования:

- защита потребителей от онлайн-мошенничества и неправомерного использования личных данных должна быть неотъемлемой частью политики регулирования;
- просвещение потребителей по вопросам прав и обязанностей должно занимать центральное место в процессе разработки политики;
- поскольку цифровая экономика не имеет границ, между регуляторными органами необходимо трансграничное сотрудничество;
- регуляторные органы должны проявлять осторожность, чтобы не препятствовать инновациям и распространению цифровых услуг;
- инвестиции в установление соединений в сельских и отдаленных районах в настоящее время имеют решающее значение для обеспечения связи между отдельными лицами и домохозяйствами, поскольку пандемии и стихийные бедствия могут помешать людям получить доступ к услугам широкополосной связи через общественные точки доступа;
- для сведения к минимуму нежелательных вызовов и незапрашиваемых сообщений необходимо создание надежной системы защиты данных;
- следует поощрять межсекторальное сотрудничество наряду с пересмотром подходов к регулированию, таких как совместное регулирование и саморегулирование. Это может привести к появлению новых форм совместного регулирования, основанных на общих целях, таких как социальные и экономические блага и инновации;
- политика и регулирование должны основываться на консультациях и сотрудничестве. Поскольку цифровые технологии охватывают различные сектора экономики, рынки и регионы, при принятии решений по вопросам регулирования должны учитываться ожидания, идеи и опыт всех заинтересованных сторон и участников рынка, включая академические организации, гражданское общество, ассоциации потребителей, специалистов по сбору и обработке данных, конечных пользователей и соответствующие государственные учреждения из различных секторов;

- политика и регулирование должны быть научно обоснованными. Факты имеют решающее значение для формирования правильного понимания рассматриваемых вопросов и определения вариантов действий на будущее, а также оценки их воздействия. Надлежащие авторитетные эталонные показатели и метрики могут служить ориентиром для регуляторных органов при разработке правил и обеспечении их соблюдения, повышая качество решений, принимаемых в сфере регулирования;
- политика и регулирование должны быть ориентированы на конкретные результаты, с тем чтобы решать наиболее острые проблемы, такие как рыночные барьеры и создание благоприятных условий для синергии. Обоснование любых мер регулирования, принимаемых в связи с новыми технологиями, должно учитывать воздействие на потребителей, общество, участников рынка и инвестиционные потоки, а также на национальное развитие в целом;
- политика и регулирование должны быть основаны на стимулах и вознаграждать участников, соблюдающих принципы защиты потребителей;
- наконец, в целях эффективной защиты потребителей рекомендуется сформировать такие учреждения, как центры обучения потребителей, специальные центры или комиссии по рассмотрению жалоб потребителей, и учредить специальные суды по делам потребителей.

Глава 1 – Защита потребителей в области электросвязи/информационно-коммуникационных технологий (ИКТ): институциональные рамки

Резкие изменения в секторе электросвязи/ИКТ в результате цифровизации и развития технологий привели к необходимости пересмотра традиционных норм регулирования прав потребителей, основанных на базовых услугах и поставщиках ИКТ. Цифровая трансформация, происходящая в экономике и обществе, предоставила потребителям богатые коммерческие возможности, а также привела к появлению ряда новых и возникающих рисков. К примеру, в этой новой среде ИКТ цифровые риски и отсутствие доверия стали одной из наиболее распространенных причин того, что потребители, имеющие доступ к интернету, не используют некоторые цифровые технологии и приложения и не участвуют в онлайн-овых сделках. Также многие потребители опасаются, что их личные данные могут быть использованы не по назначению или что они могут стать жертвами онлайн-ового мошенничества. Более половины населения мира по-прежнему не имеет доступа к интернету.

Предложение о создании надлежащей нормативно-правовой базы для содействия цифровой трансформации требует четкого понимания проблем, с которыми сталкиваются потребители, и того, в какой степени эти проблемы уже учтены в действующем законодательстве, а также пробелов в существующем правовом режиме, которые могут привести к дисбалансу в ущерб интересам потребителей.

Таким образом, появление новых технологий в отрасли электросвязи обычно сопровождается проблемами, которые могут быть решены только всеми заинтересованными сторонами отрасли. В результате этого директивные органы в области защиты прав потребителей признают необходимость делать больше для того, чтобы идти в ногу с теми изменениями, которые связаны с цифровой трансформацией, и предоставлять потребителям тщательно продуманные средства защиты и инструменты, которые позволят им эффективно участвовать в процессах цифровой эпохи, и правительства разных стран мира прочно закрепили в своей повестке дня задачу защиты и расширения прав и возможностей потребителей в цифровом мире.

1.1 Глобальное обновление механизмов защиты и расширения прав и возможностей потребителей в политике, законах и нормативных актах

Сегодня цифровые технологии играют важнейшую роль в экономике и обществе, преобразуя то, как люди и общества живут, работают и взаимодействуют друг с другом. Изменилось и взаимодействие потребителей с информацией и данными, а также доступ к экономическим возможностям и преимуществам и ведение бизнеса. По мере ускоряющейся цифровизации социально-экономической деятельности данные – и особенно данные о потребителях – все чаще становятся основной движущей силой цифровых инноваций и цифровой трансформации.

Сектор электросвязи переживает переходный период, а цифровые услуги все чаще приходят на замену традиционным услугам электросвязи, таким как голосовая телефония и SMS. Ожидается, что в ближайшем будущем могут потребоваться фундаментальные изменения в регулировании сектора электросвязи¹. Однако наблюдаемые в последнее время изменения также требуют определенных постепенных корректировок в самом текущем регулировании сектора электросвязи.

В настоящее время во многих странах пересматриваются законодательство и нормативные акты в целях содействия обеспечению симметричных равных условий для традиционных операторов и новых участников на рынке услуг (таких как ОТТ) и в то же время расширения выбора для потребителей благодаря снижению цен и одновременному предоставлению высококачественных и инновационных услуг.

¹ Centre on Regulation in Europe (CERRE). Event report. [Takeaways from the CERRE Executive Seminar](#). CERRE Executive Seminar on interpreting and implementing the new Electronic Communications Code. 22 January 2019.

В том числе Европейский союз (ЕС) обновил правила ЕС в отношении услуг электронных коммуникаций и опубликовал свой новый Европейский кодекс электронных коммуникаций (ЕЕСС)². ЕЕСС и новый Регламент BEREC вступили в силу 20 декабря 2018 года. В ЕЕСС включены новые правила защиты потребителей в различных областях, таких как отсутствие дискриминации, информация, прозрачность, смена поставщика, переносимость, универсальное обслуживание и доступность. Поставщики услуг обязаны представлять потребителям сводную информацию о контрактах. Кроме того, ЕЕСС позволяет потребителям прекратить действие всех элементов пакета услуг, когда имеются основания прекратить действие любого элемента пакета услуг по причине несоответствия контракту или невыполнения обязательств по предоставлению. С точки зрения защиты прав потребителей ожидается, что новые правила помогут расширить выбор, снизить цены, повысить безопасность и конфиденциальность передаваемой информации, а также обеспечить высокое качество услуг и их инновационность.

Также внимание правительств привлек вопрос регулирования онлайн-контента. Все чаще рассматриваются различные меры регулирования, начиная от реализации посредниками/платформами саморегулирования и регуляторного обеспечения соблюдения кодекса этики и заканчивая введением ответственности за блокирование вредоносного контента. Рассматривается вопрос о необходимости создания новых регуляторных органов для этой цели. Такие органы будут также получать и разрешать споры потребителей и обеспечивать соблюдение мер подотчетности³.

Правила защиты данных также рассматриваются во многих странах мира. В настоящее время законы о защите данных действуют более чем в 100 странах, при этом наиболее быстрый рост наблюдается в африканских странах. Общий регламент ЕС по защите данных (GDPR) унифицирует законы о конфиденциальности данных по всей Европе, одновременно защищая и расширяя права и возможности граждан ЕС в области конфиденциальности данных. Для многих стран GDPR представляет собой основу и служит примером, хотя и в соответствующем контексте и адаптированный к национальным реалиям, в частности, в Бразилии, где был принят закон LGPD, а в штате Калифорния – CCPA. Другие страны, такие как Канада, Австралия и Индия, также рассматривают возможность создания нормативно-правовой базы в области защиты личных данных.

Начиная с января 2012 года в Европейском союзе были приняты три ключевых законодательных акта: Общий регламент по защите данных (GDPR), принят 24 мая 2016 года и действует с 25 мая 2018 года⁴; Специальная директива о защите данных в области полицейской и судебной систем, принята 5 мая 2016 года и действует с 6 мая 2018 года⁵; и Регламент (ЕС) 2018/1725 в отношении обработки личных данных учреждениями, органами, офисами и агентствами Союза^{6,7}.

Помимо защиты данных Директива 2002/58/ЕС⁸ о конфиденциальности и электронных средствах связи предусматривает дополнительные правила защиты данных для сетей электросвязи и онлайн-услуг и в настоящее время обсуждается в Европейском парламенте и Совете Европейского союза. Это новое положение должно охватывать вопросы, возникающие в связи с быстро меняющимся технологическим ландшафтом, таким как IoT или M2M.

² Европейский союз (ЕС). EUR-Lex. [Директива \(ЕС\) 2018/1972](#) Европейского парламента и Совета от 11 декабря 2018 года об учреждении Европейского кодекса электронных коммуникаций. 17 декабря 2018 года.

³ Документ [SG1RQG/151](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

⁴ ЕС. EUR-Lex. [Регламент \(ЕС\) 2016/679](#) Европейского парламента и Совета от 27 апреля 2016 года о защите частных лиц в отношении обработки данных личного характера и свободного перемещения таких данных, заменяющий Директиву 95/46/ЕС (Общий регламент по защите данных). 4 мая 2016 года.

⁵ ЕС. EUR-Lex. [Регламент \(ЕС\) 2016/680](#) Европейского парламента и Совета от 27 апреля 2016 года о защите частных лиц в отношении обработки данных личного характера компетентными органами власти для предотвращения, расследования, обнаружения или преследования уголовных правонарушений либо применения уголовных наказаний, а также свободного перемещения таких данных, и заменяющий Рамочное решение Совета 2008/977/JHA.

⁶ ЕС. EUR-Lex. [Регламент \(ЕС\) 2018/1725](#) Европейского парламента и Совета от 23 октября 2018 года о защите частных лиц в отношении обработки данных личного характера учреждениями, органами, офисами и агентствами Союза, а также свободного перемещения таких данных и замещающий Регламент (ЕС) № 45/2001 и Решение № 1247/2002/ЕС.

⁷ См. также полный обзор законодательства ЕС по защите данных: Европейский союз. Европейский инспектор по защите данных. [Законодательство](#).

⁸ ЕС. EUR-Lex. [Директива 2002/58/ЕС](#) Европейского парламента и Совета от 12 июля 2002 года об обработке личных данных и защите приватности в секторе электронной связи (Директива о конфиденциальности и электронных средствах связи).

1.2 Институциональные реформы на международном уровне, международные организации и ассоциации, а также глобальное и региональное сотрудничество: их роль в защите прав потребителей и некоторые новые наработки

Цифровая экономика и цифровая экосистема включают множество элементов и заинтересованных сторон. Принципы и политика в области защиты потребителей, а также рекомендации и стандарты, принятые на международном и региональном уровнях, могут служить руководством для директивных и регуляторных органов на национальном уровне, особенно в мире, который становится все более взаимосвязанным.

В документе для обсуждения на Глобальном симпозиуме МСЭ для регуляторных органов 2019 года (ГСП-19) заинтересованные стороны, участвующие в защите потребителей, определены следующим образом:⁹

Международные заинтересованные стороны: Защитой потребителей занимаются следующие международные заинтересованные стороны: Организация экономического развития и сотрудничества (ОЭСР), Организация Объединенных Наций, МСЭ, Фонд новой экономики (ФНЭ), Всемирный банк (ВБ), Международная организация потребителей (МОП), ассоциации региональных регуляторных органов (RRA) и Международная ассоциация омбудсменов (IOA). Целью Международной сети по вопросам конкуренции (ICN) является содействие эффективному международному сотрудничеству в интересах учреждений-участников, потребителей и экономик во всем мире.

Региональные заинтересованные стороны: В качестве примера можно привести региональные органы, предоставляющие подробные рекомендации или директивы по защите потребителей:

- i) Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН).
- ii) Организация американских государств (ОАГ).
- iii) Европейский союз (ЕС) и Европейская комиссия (ЕК), а также Совет европейских регуляторных органов в области электронной связи (BEREC).
- iv) Европейская организация потребителей (BEUC) (Bureau Européen des Unions de Consommateurs).
- v) Африканский союз потребителей.
- vi) Панафриканский форум по защите потребителей.

Признавая, что цифровые инновации и конкуренция между поставщиками цифровых услуг способствовали расширению прав и возможностей потребителей, но остаются сложными, BEREC, к примеру, в своем Стратегическом плане на 2021–2025 годы подчеркивает необходимость вовлечения потребителей в быстро эволюционирующую цифровую экосистему, а также важность роли, которую играют регуляторные органы в обеспечении прозрачности потребительской деятельности и развитии цифровых навыков. В стратегии указывается, что BEREC стремится содействовать выбору и расширению прав и возможностей конечных пользователей путем уделения приоритетного внимания работе по укреплению доверия к ИКТ и цифровым услугам, а также предоставлению потребителям возможности делать более информированный выбор¹⁰.

Подход BEREC к расширению прав и возможностей конечных пользователей основан на двух элементах: первый связан с мониторингом сектора путем включения новых положений о конечных пользователях, таких как информация о шаблоне резюме договора и материалы для ЕК в отношении обзора прав конечных пользователей. Второй элемент связан с прозрачностью, и в соответствии с ним BEREC должен продолжать свою работу по расширению участия заинтересованных сторон, включая представителей потребителей, и публиковать свою работу в соответствии с предписаниями BEREC. В рамках работы в области прозрачности BEREC будет также наращивать свою базу знаний об искусственном интеллекте (ИИ) и изучать пути защиты потребителей от потенциальных рисков.

Информационно-пропагандистские группы, такие как "Consumers International"¹¹, также продемонстрировали пути защиты потребителей от угроз безопасности и других угроз в условиях пандемии

⁹ МСЭ. Глобальный симпозиум для регуляторных органов (ГСП). Документ ГСП-19 для обсуждения. [Укрепление доверия в ориентированной на данные экономике путем обеспечения компенсации потребителям](#).

¹⁰ Совет европейских регуляторных органов в области электронной связи (BEREC). [Стратегия BEREC на 2021–2025 гг.](#) Документ BoR (20) 43. 5 марта 2020 года.

¹¹ Consumers International. [Who we are](#).

и поделились соответствующими примерами. Международная сеть по защите прав потребителей (ICPEN)¹² разработала кампании в социальных сетях для содействия информированию потребителей о проблемах защиты потребителей, связанных с пандемией COVID-19.

Беспрецедентный кризис, обусловленный пандемией COVID-19, ускорил цифровизацию многих предприятий и служб, включая системы телеработы и видеоконференций на рабочем месте и вне его, доступ к здравоохранению, образованию и важнейшим товарам и услугам. В процессе принятия мер реагирования на пандемию COVID-19 была выявлена возросшая потребность в сотрудничестве на межучрежденческом, региональном и международном уровнях. На платформе МСЭ REG4COVID¹³ приведены примеры сотрудничества с антимонопольными органами или между регуляторными органами в сфере связи и учреждениями по защите прав потребителей в целях защиты потребителей от чрезмерных сборов за услуги связи или резкого повышения цен.

1.3 Институциональные реформы на национальном уровне в разных странах в отношении защиты потребителей. Роль национальных регуляторных органов и других соответствующих органов в защите потребителей

Цифровая экономика имеет глобальный характер и не ограничивается границами отдельных стран. Осуществляется множество международных перемещений и транзакций, которые выводят защиту потребителей на глобальный уровень, то есть большое значение приобретает международная координация. Необходимы международные принципы, одним из примеров которых является Руководство ООН по защите интересов потребителей 2016 года в отношении коммерческой деятельности в онлайн-ом и оффлайн-ом режиме, а также урегулирования споров и возмещения ущерба¹⁴. Цифровые технологии привели к возникновению новых проблем и возможностей для защиты прав потребителей, включая вопросы, касающиеся электронной коммерции, защиты данных, спама и мошенничества.

Как подчеркивалось в уже упоминавшемся документе для обсуждения на ГСР-19, в вопросе защиты потребителей заинтересованными сторонами являются все потребители и поставщики продуктов и услуг. В документе определены организации, на которые возложена ответственность за надзор или консультирование по вопросам защиты потребителей на национальном уровне, в том числе:

- i) правительственные органы;
- ii) НРО для регулируемых секторов и их консультативные группы;
- iii) омбудсмены по делам различных секторов;
- iv) антимонопольные органы;
- v) органы защиты потребителей;
- vi) национальные ассоциации консультирования граждан и местные защитники прав потребителей;
- vii) потребительские, отраслевые и межотраслевые форумы;
- viii) суды, предоставляющие судебную компенсацию¹⁵.

В документе для обсуждения ГСР также приводятся примеры национальных механизмов защиты потребителей:

- i) **Новозеландская** комиссия по торговле занимается вопросами надзора и регулирования сектора электросвязи/ИКТ. К числу других организаций, оказывающих помощь потребителям в вопросах, связанных с сектором электросвязи/ИКТ/интернета, относятся:
 - a) Механизм урегулирования споров в области электросвязи (TDR) для оказания помощи потребителям в разрешении жалоб на проблемы, связанные с фиксированной и подвижной

¹² Международная сеть по защите прав потребителей (ICPEN). [Protecting consumers worldwide](#).

¹³ МСЭ. REG4COVID. [Глобальная платформа обеспечения устойчивости сетей \(#REG4COVID\)](#).

¹⁴ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД). [Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по защите потребителей](#). Нью-Йорк и Женева, 2016 год.

¹⁵ МСЭ. Глобальный симпозиум для регуляторных органов (ГСР). Документ ГСР-19 для обсуждения. [Укрепление доверия в ориентированной на данные экономике путем обеспечения компенсации потребителям](#).

связью, а также интернет-соединением. TDR был учрежден Форумом по вопросам электросвязи (TCF) и управляется потребителями.

- b) Бюро консультирования граждан (CAB) помогает потребителям в разрешении жалоб на поставщика услуг. Если жалоба не разрешена, она направляется в TDR.
 - c) Министерство по делам бизнеса, инноваций и занятости: веб-сайт министерства, посвященный вопросам защиты потребителей, содержит рекомендации для потребителей по таким вопросам, как порядок подачи жалоб на неисправный товар или услугу, а также выявление и предотвращение случаев мошенничества в интернете и информирование о них.
- ii) В **Сингапуре** имеются следующие примеры:
- a) Управление по развитию средств массовой информации и информационно-коммуникационных технологий (IMDA) является НПО и органом правительства Сингапура, отвечающим за регулирование конвергентного сектора средств массовой информации, защиту интересов потребителей и содействие принятию способствующих развитию деловой активности правил и защите данных в рамках деятельности Комиссии по защите личных данных.
 - b) Сингапурская ассоциация потребителей (CASE) является некоммерческой, неправительственной организацией, ответственной за защиту потребителей посредством информирования, образования и содействия созданию среды справедливой и этичной практики торговых отношений.
 - c) Комиссия Сингапура по вопросам конкуренции и делам потребителей (CCCS) отвечает за применение и обеспечение соблюдения закона о конкуренции, применение закона о защите потребителей, расследование практик, оказывающих неблагоприятное воздействие на конкуренцию, и принятие мер в отношении таких практик, представление Сингапура по вопросам конкуренции на международной арене, а также консультирование правительства или другого государственного органа по вопросам национальных потребностей и политики в области конкуренции в целом.
- iii) В **Соединенном Королевстве** – Ofcom отвечает за средства массовой информации, электросвязь, почту и ИКТ и координирует деятельность следующих структур:
- a) Услуги омбудсмена по рассмотрению споров в области связи и средств массовой информации. Осуществляется взаимодействие с торговыми организациями в секторе связи, включая Ассоциацию поставщиков услуг беспроводного интернета Соединенного Королевства (WiSPA), Ассоциацию поставщиков услуг интернета (ISPA) и Ассоциацию поставщиков услуг интернет-телефонии (ITSPA). В соответствии с положениями закона о связи 2003 года услуги предоставляются потребителям без взимания платы. В случае с услугами омбудсмена финансирование покрывается за счет платы, взимаемой с компаний, входящих в механизм альтернативного разрешения споров (ADR). Ofcom дает потребителям рекомендации о том, как подать жалобу своим поставщикам услуг связи.
 - b) Центр эффективного разрешения споров (CEDR), который управляет схемой разрешения споров в области услуг связи и интернета (CISAS), находится под независимым надзором поставщика услуг ADR.
 - c) Бюро консультирования граждан (CA) – благотворительная организация, которая помогает потребителям и малым предприятиям в решении проблем и поиске путей их решения. Их "стратегия единой службы" гласит: "Исследования показывают, что люди все чаще хотят и ожидают получить совет лично, по телефону и с помощью ряда цифровых устройств и не сталкиваться с проблемами. Им нужны дружелюбные, простые, интуитивно понятные услуги". CA предоставляет независимые услуги по лоббированию прав потребителей перед правительственными директивными и регуляторными органами в сфере основных услуг. Организация ведет лоббистскую деятельность, чтобы получить статус независимого защитника в области электросвязи.
- iv) В **Австралии**: Управлением по связи и средствам массовой информации Австралии (ACMA) был создан Консультативный форум потребителей (CCF), который является основной консультативной группой ACMA по вопросам, касающимся потребителей услуг электросвязи. Форум объединяет ключевые заинтересованные стороны, в том числе организации потребителей, компании электросвязи и государственные органы, чтобы поднимать и обсуждать важные вопросы, затрагивающие пользователей услуг электросвязи, мобильных телефонов, интернета и стационарных телефонов.

ACMA также работает с независимой Австралийской сетью действий потребителей в области связи (ACCAN), организацией потребителей в области связи, которая представляет частных лиц, малые предприятия и некоммерческие группы как потребителей продуктов и услуг связи. Работа ACCAN сосредоточена на вопросах товаров и услуг, охватываемых конвергентными сферами электросвязи, радиовещания, интернета и онлайн-услуг, включая как существующие, так и возникающие технологии.

- v) В **Южно-Африканской Республике** регуляторным органом секторов связи, радиовещания и почт ЮАР является Независимое управление связи Южно-Африканской Республики (ICASA). При ICASA действует Консультативный совет потребителей (CAP), в состав которого входят 11 членов, назначаемых в ходе открытой процедуры, в том числе представители лиц с ограниченными возможностями, женщин, молодежи, пожилых людей и людей, проживающих в недостаточно обслуживаемых в плане ИКТ районах.
- vi) В **Нидерландах** в ответ на кризис пандемии COVID-19 была создана платформа для поддержки потребителей. Управление по делам потребителей и рынков (ACM) внимательно следит за экономическим развитием и будет отвечать на вопросы потребителей об их правах и вопросы компаний о сотрудничестве в борьбе с кризисом. На сайте ACM ConsuWijzer представлена информация для потребителей, например, об отмене поездок, ваучерах, которые компании сейчас предлагают на продукты или услуги, или о контрактах, которые не могут быть продлены. На сайте также размещены инструменты для компаний¹⁶.

1.3.1 Национальные механизмы мониторинга, оценки и правоприменения: эффективность таких мер – что могут сделать НРО? Как сотрудничать с отраслью? Какие другие участники должны быть рассмотрены?

Во многих, если не во всех, странах мира приняты общие законы о защите прав потребителей. Такие законы охватывают широкий спектр потребительских товаров. Тем не менее, законодательство, в целом, отстает от постоянно меняющегося набора технологических изменений, ведущих к появлению продуктов, которых не существовало ранее или которые невозможно было предусмотреть на момент публикации закона. Основные проблемы в новом цифровом мире включают мошенничество, защиту неприкосновенности частной жизни, предотвращение несанкционированного раскрытия информации и недобросовестных потребительских контрактов и процедур взимания платы¹⁷. Во всем мире предпринимаются усилия по модернизации законов об электросвязи с целью включения в них положений об ИИ и IoT. Руководящие принципы и этические нормы, касающиеся защиты данных, конфиденциальности и прозрачности, беспилотных автомобилей и автономных систем вооружения пока еще находятся в стадии разработки.

В связи с резкими изменениями в секторе электросвязи/ИКТ НРО и директивные органы регулярно пересматривают действующие нормы и политику с целью содействия технологическому развитию и адаптации к новой цифровой среде. Как указано в представленном **Зимбабве** вкладе, пандемия COVID-19 продемонстрировала, что регуляторным и директивным органам следует вернуться к самому началу и разработать политику, которая стимулировала бы инвестиции в сельских и отдаленных районах, особенно для возможности установления соединений "последней мили". В нем предлагается сделать варианты соединения отдельных домашних хозяйств приоритетом для сельских и отдаленных районов¹⁸.

Национальное управление по ИКТ **Папуа-Новой Гвинеи** (NICTA) в настоящее время предпринимает усилия по созданию режима оценки и мониторинга эффективности розничных услуг электросвязи. NICTA предполагает, что эта информация, когда она будет представлена в значимом формате, позволит потребителям лучше понять и сравнить качество услуг, предоставляемых различными поставщиками¹⁹. Кроме того, основное внимание в Правилах защиты потребителей, вступивших в силу 25 июля 2014 года, уделяется поощрению участия потребителей, расширению их прав и возможностей и укреплению доверия²⁰.

4 июля 2019 года правительство **Буркина-Фасо** приняло "Дорожную карту планирования цифрового развития Буркина-Фасо". Этот документ поможет сократить цифровой разрыв в стране с точки зрения доступа к скоростной и высокоскоростной широкополосной связи к 2030 году. Для обеспечения

¹⁶ Там же.

¹⁷ Документ [1/336](#) ИК1 МСЭ-D (Зимбабве).

¹⁸ Документ [SG1RGQ/326](#) ИК1 МСЭ-D (Зимбабве).

¹⁹ Документ [1/329](#) ИК1 МСЭ-D (Папуа-Новая Гвинея).

²⁰ Документ [1/111](#) ИК1 МСЭ-D (Папуа-Новая Гвинея).

осуществления программы стратегия будет включать институциональные и организационные аспекты для содействия координации деятельности с частным сектором и другими странами региона²¹.

В **Демократической Республике Конго** цель реформы нормативно-правовой базы, сформированной в 2002 году, заключается в том, чтобы открыть значительные рыночные возможности, обеспечить безопасность инвестиций и в долгосрочной перспективе обеспечить развитие истинного цифрового общества за счет развертывания магистральных сетей широкополосной связи по всей стране²².

На **Коморских Островах** в целях создания более прочной нормативной базы в настоящее время рассматриваются законопроекты, которые планируется внести в Национальную ассамблею. Предполагается ускорить реализацию проектов в области электронного управления в целях разработки политики цифрового управления и создания электронной академии, а также улучшения покрытия необслуживаемых районов с помощью фонда и политики универсального обслуживания²³.

В **Гвинее** массовое использование интернета повысило риск мошенничества. Для регулирования таких случаев злоупотребления в 2016 году гвинейским правительством были введены в действие правовые механизмы, в частности закон о кибербезопасности и защите личных данных, а также закон об электронных сделках. В настоящее время идет работа по созданию Комиссии по защите личных данных²⁴.

Ниже перечислены некоторые из мер, принятых регуляторным органом **Центральноафриканской Республики** в целях защиты потребителей в соответствии с Законом № 18.002 от 17 января 2018 года²⁵:

- создание службы по делам потребителей в новой структуре Регуляторного органа электронных средств связи и почты (ARCEP);
- создание онлайн-пространства для потребителей на веб-сайте ARCEP под названием "Пространство для потребителей";
- выпуск брошюры о правах и обязанностях потребителей;
- разработка соглашения о партнерстве между ассоциациями потребителей и ARCEP.

Инструменты и процедуры, созданные органом **Бенина** по регулированию электронных коммуникаций для повышения его роли в институциональном посредничестве, направлены, в частности, на демонстрацию того, каким образом регуляторные органы могут выполнять роль посредника в деле защиты потребителей в Африке. При урегулировании споров между потребителями и операторами именно регуляторные органы должны выбирать средства, с помощью которых они могут прийти к взаимоприемлемому урегулированию споров эффективным и действенным образом и в соответствии с требованиями закона²⁶.

В **Китае** Министерство промышленности и информационных технологий (МИИТ) и местные органы по управлению связью сформировали нисходящую систему регулирования. В ответ на обеспокоенность пользователей по поводу защиты личных данных, неудовлетворительного управления информацией и ненадлежащих стандартов поведения в сфере на предприятиях электросвязи МИИТ разработало ряд стратегий, предусматривающих правила использования личных данных. МИИТ создал платформу для приема жалоб пользователей, а также агентство по приему жалоб пользователей услуг электросвязи. Сторонние организации, такие как Национальный комитет пользователей услуг электросвязи, Китайская ассоциация предприятий связи и Китайская интернет-ассоциация, участвуют в разработке законов и правил, сотрудничают с органами надзора и контроля, принимают жалобы потребителей и расследуют споры о нарушении прав²⁷.

В **Зимбабве** работа над сводным законодательным актом ведется уже более пяти лет, и в настоящее время он представлен парламентскому портфельному комитету по промышленности и торговле в рамках подготовки к процедуре утверждения. Цель законопроекта заключается в следующем²⁸:

- защита потребителей товаров и услуг путем создания агентства по защите потребителей;

²¹ Документ [SG1RGQ/178](#) ИК1 МСЭ-D (Буркина-Фасо).

²² Документ [SG1RGQ/171](#) ИК1 МСЭ-D (Демократическая Республика Конго).

²³ Документ [SG1RGQ/170](#) ИК1 МСЭ-D (Коморские Острова).

²⁴ Документ [SG1RGQ/TD/5](#) ИК1 МСЭ-D (Гвинея).

²⁵ Документ [1/154](#) ИК1 МСЭ-D (Центральноафриканская Республика).

²⁶ Документ [1/179](#) ИК1 МСЭ-D (Бенин).

²⁷ Документ [1/220](#) ИК1 МСЭ-D (Китай).

²⁸ Документ [1/248](#) ИК1 МСЭ-D (Зимбабве).

- регулирование деятельности организаций по защите потребителей;
- отмена устаревших актов, таких как Закон о потребительских договорах.

В **Бенине** после нескольких жалоб, поданных в Орган по регулированию электронных коммуникаций и почтовых служб (ARCEP), в которых выражалось несогласие с установкой радиостанций, был введен в действие Цифровой кодекс Республики Бенин²⁹. Цель заключалась в том, чтобы облегчить установку радиостанций в условиях, учитывающих необходимость защиты населения от неионизирующего излучения при одновременном обеспечении охраны окружающей среды.

Зимбабве прилагает усилия к тому, чтобы использовать инновационные умы молодых людей и содействовать развитию ИКТ в стране путем осуществления программы инноваций. Ожидаемые результаты этой программы включают в себя создание собственных решений, которые улучшат экономическую и социальную жизнь жителей страны³⁰.

На **Гаити** администрацией была сформирована группа по контролю за деятельностью операторов в целях защиты права потребителей на качественное обслуживание в соответствии с кругом ведения операторов, а также решения время от времени возникающих претензий в связи с потерянными минутами и незапрашиваемой рекламой³¹.

В **Бразилии** Национальное агентство электросвязи (Anatel) принимает меры к тому, чтобы граждане страны оставались на связи даже в такие времена, как текущая пандемия. Агентство отслеживает меры, разрабатываемые поставщиками услуг, и обсуждает их, а также советуется с другими организациями, органами местного самоуправления и гражданским обществом, стремясь найти способы решения всеобщих законных проблем³².

1.3.2 Создание потенциала: цифровые навыки и компетенции регуляторных органов

Одним из главных препятствий на пути к более широкому распространению цифровых продуктов, услуг и контента в условиях все более цифрового мира является отсутствие навыков, необходимых для их использования. Аналогичным образом, навыки и компетентность регуляторных органов в области цифровых технологий также должны развиваться, чтобы адаптировать и корректировать политику в быстро меняющейся технологической среде. Регуляторные органы должны следить за новыми технологическими достижениями, играть ведущую роль в повышении уровня цифровой грамотности, обучать потребителей и повышать их осведомленность, обеспечивая при этом безопасную среду ИКТ, которая гарантировала бы потребителям неприкосновенность частной жизни. С каждым днем компетентность регуляторных органов становится все более важной для развития страны. По этой причине регуляторные органы должны находить наилучшие способы расширения своих возможностей, чтобы своевременно реагировать на развитие ИКТ и предоставлять потребителям возможность извлечь пользу из каждого нового элемента в среде ИКТ. Существует множество различных инициатив, связанных с повышением уровня цифровых навыков в обществе, которые, в конечном итоге, влияют на потенциал и компетентность регуляторных органов.

Недавно МСЭ обнародовал *Руководство по оценке цифровых навыков*, комплексный и практический инструмент поэтапной оценки цифровых навыков на национальном уровне³³. Руководство помогает Государствам-Членам определить объем имеющихся цифровых навыков, оценить спрос на навыки со стороны отрасли и других секторов, определить пробелы в навыках и разработать политику для удовлетворения потребностей в цифровых навыках в будущем.

Справочник по цифровому регулированию МСЭ и Всемирного банка является ценным и всеобъемлющим ресурсом, призванным помочь регуляторным органам справиться с требованиями цифровой эпохи. В нем подчеркивается, что "нормативно-правовая база [для] цифровой экономики не должна просто экстраполировать существующие и, возможно, устаревшие законы и нормы на новых игроков или новые темы". Вместо этого директивные органы должны принять меры, которые могут включать подход, предусматривающий дерегулирование, саморегулирование или совместное регулирование, и которые

²⁹ Документ [SG1RGQ/169](#) ИК1 МСЭ-D (Бенин).

³⁰ Документ [SG1RGQ/241](#) ИК1 МСЭ-D (Зимбабве).

³¹ Документ [SG1RGQ/143](#) ИК1 МСЭ-D (Гаити).

³² Документ [SG1RGQ/360](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

³³ МСЭ. Академия МСЭ. [Руководство по оценке цифровых навыков](#). Женева, 2020 год.

приведут к расширению инновационной деятельности, облегчению внедрения новых и новейших технологий, стимулированию инвестиций и сосредоточению внимания на открытости и сотрудничестве"³⁴.

Распространение ИКТ на рабочем месте не только повышает спрос на специалистов в области ИКТ и общие навыки, но и меняет способ выполнения работы и увеличивает спрос на дополнительные навыки в области ИКТ. Речь идет о навыках, которые не связаны со способностью эффективно использовать технологию, а с выполнением работы в новой среде, формируемой ИКТ – по сути, насыщенной технологиями. Несмотря на общее понимание того, что учебные программы должны эволюционировать, чтобы приспособиться к этим изменениям, мало что известно о том, какие навыки должны быть более важными в учебных программах³⁵. В "Руководстве по цифровому регулированию" утверждается, что "роль регуляторного органа в сфере ИКТ включает поддержку низовых и региональных или национальных групп потребителей, чтобы они были организованы, поддерживали людей, имеющих проблемы, и собирали мнения потребителей по цифровым вопросам [и] взаимодействовали с этими группами, как для того, чтобы помочь им в информировании потребителей, так и для того, чтобы узнать от них, насколько эффективно работают действующие нормы"³⁶.

В ЕС *Структура цифровых компетенций* Европейского союза, также известная как DigComp, предлагает инструмент для повышения уровня цифровой компетентности граждан. Сегодня обладание компетенциями в области цифровых технологий означает необходимость обладания компетенциями во всех областях DigComp. Восемь уровней компетенции (с использованием метафоры "Учиться плавать в цифровом океане") и примеры использования можно найти в DigComp 2.1³⁷. Структура цифровых компетенций может помочь в мониторинге цифровых навыков граждан и в поддержке разработки учебных программ.

Регуляторные органы должны следить за уровнями своей цифровой компетентности и регулярно обновлять мероприятия по образованию и подготовке кадров. Например, можно ожидать, что ИИ, как и ИКТ в более общем плане, усилит потребность в новых навыках, таких, как программирование и разработка прикладных программ по ИИ, или сможет использовать ИИ³⁸.

1.3.3 Механизмы повышения осведомленности, которые могут применяться директивными и регуляторными органами (кампаниями, службами и пр.)

Регулирование в сфере электросвязи все в большей степени ориентировано на меры, которые должны быть приняты для повышения осведомленности потребителей, а также для содействия распространению правил защиты потребителей. Такие механизмы повышения осведомленности имеют решающее значение для достижения целей защиты потребителей от обманной практики и наделения их практическими инструментами решения своих проблем. Кроме того, новые основы защиты потребителей должны формироваться в условиях конвергентной среды.

Концепция удовлетворенности потребителей в основном предполагает, что потребители обладают достаточными знаниями об используемых ими продуктах и услугах, а также о своих ожиданиях от них, чтобы принимать решения в своих интересах. Однако утверждается, что потребители могут либо не сообщать о своей жалобе, либо просто сменить оператора под влиянием субъективных факторов, таких как сохранение существующего положения.

С другой стороны, в цифровой среде, как правило, используются стандартные контракты "бизнес-потребитель" для выполнения эффективной роли в массовом распределении товаров и услуг. Такие договоры могут привести к обману потребителей или злоупотреблению их доверием по причине неравных возможностей сторон на переговорах. Как правило, потребитель не в состоянии вести переговоры и изменять стандартные условия. Если есть время прочитать договор, то маловероятно, что покупатель поймет значение и влияние каждого из терминов в контексте договора в целом.

Новые рыночные структуры повышают важность осведомленности потребителей. Для создания более здоровой цифровой экосистемы в эпоху стремительного технологического прогресса в отрасли ИКТ потребители должны понимать ограниченность своих возможностей и осознавать попытки ввести их

³⁴ Документ [SG1RGQ/373](#) ИК1 МСЭ-D (координаторы БРЭ по Вопросам 1/1, 3/1, 4/1 и 6/1).

³⁵ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). OECD iLibrary. [OECD Digital Economy Outlook 2017](#). Париж, 2017 год.

³⁶ Документ [SG1RGQ/373](#) ИК1 МСЭ-D (координаторы БРЭ по Вопросам 1/1, 3/1, 4/1 и 6/1).

³⁷ ЕС. EU Science Hub. [DigComp – European Digital Competence Framework](#).

³⁸ ОЭСР. OECD iLibrary. [OECD Digital Economy Outlook 2017](#). Париж, 2017 год.

в заблуждение или манипулировать ими. Они также должны осознавать появление монополий или доминирующих участников рынка, ограничивающих потребительский выбор.

Мексиканский федеральный институт электросвязи (IFT), являющийся регуляторным органом в области электросвязи в стране, приступил к осуществлению Программы начальной цифровой подготовки. Благодаря учебным курсам, беседам и информационным стендам эта программа помогает пользователям узнать и определить свои права как пользователей услуг электросвязи, а также способы обеспечения их соблюдения. Данная инициатива способствует использованию цифровых инструментов, разработанных IFT, таких как "Средство сравнения услуг электросвязи", "Карты покрытия подвижной связи", "Калькулятор вероятности использования ИКТ", "Я – пользователь" и других³⁹.

Чтобы помочь потребителям принимать оптимальные решения, регуляторные органы должны найти способы расширения прав и возможностей потребителей и повышения их осведомленности, например, об имеющихся вариантах продуктов и услуг. Таким образом, в случае если потребитель столкнется с нарушением, он может быть осведомлен о своих правах и сообщить о случившемся в ответственные органы. Помимо этого, поскольку повышение осведомленности потребителей с каждым днем приобретает все большее значение в связи с использованием стандартизованных контрактов, правительствам необходимо пересмотреть свою политику в области защиты потребителей, а регуляторным органам, возможно, потребуются ввести надлежащие нормативные акты для повышения осведомленности потребителей, с тем чтобы они могли извлекать пользу из развития ИКТ.

1.3.4 Взгляд в будущее: совместное регулирование, осуществляемое директивными и регуляторными органами, различными регуляторными органами, регуляторными органами и отраслью, регуляторными органами и ассоциациями потребителей в секторе ИКТ и в других секторах

Поскольку ИКТ заняли центральное место во всех секторах экономики, сотрудничество стало крайне необходимым для согласования политики и нормативной базы, которые разрабатывались во многих секторах изолированно в течение многих лет. Общие перспективы и общая ответственность, а также прочный баланс между правами человека и технологиями, которые так сильно влияют на нашу повседневную жизнь, требуют совместного регулирования для того, чтобы повысить темпы цифровой трансформации для всех. Такое сотрудничество должно объединять широкий и разнообразный круг заинтересованных сторон при принятии правил или решений с учетом их социальных и экономических последствий.

Регуляторные и директивные органы в области ИКТ играют ведущую роль в налаживании горизонтальных связей во всех секторах экономики в целях содействия цифровой трансформации. Они должны придерживаться межсекторального, открытого и основанного на широком сотрудничестве подхода к регулированию и прилагать усилия по обеспечению надлежащей защиты потребителей.

МСЭ определил понятие совместного регулирования (регулирование пятого поколения) в целях оказания помощи регуляторным и директивным органам. Такое регулирование пятого поколения предоставляет основу для обсуждения эволюции моделей регулирования и политики в направлении цифровой трансформации, в то же время указывая дальнейшие действия отрасли и регуляторных органов как единого целого. Регулирование пятого поколения, предназначенное для объединения всех заинтересованных сторон – от директивных органов, отдельных и межотраслевых регуляторных органов до участников рынка любого масштаба, знаменует коренной пересмотр подхода к осуществлению регулирования на комплексной основе в условиях межотраслевой среды.

В отчете " Глобальные регуляторные перспективы в области ИКТ" был также представлен новый инструмент "Опорный показатель совместного регулирования пятого поколения", призванный обеспечить "золотой стандарт" для сотрудничества между регуляторными органами. Показатель G5 позволяет заинтересованным сторонам ускорить процесс сотрудничества и межотраслевого регулирования, чтобы в полной мере воспользоваться преимуществами цифровой трансформации. Он обеспечивает метрики для оценки пробелов, предлагает "дорожные карты" на основе изменения ландшафта регулирования и позволяет отслеживать проделанную работу. Цель опорного показателя G5 заключается в предоставлении

³⁹ Документ [1/349](#) ИК1 МСЭ-D (Мексика).

возможности регуляторным органам видеть не только общую ситуацию, но и пути, ведущие к регулированию G5⁴⁰.

В соответствии с опорным показателем G5, существуют четыре основные предпосылки для скорейшего продвижения к совместному регулированию:

- ИКТ вышли далеко за рамки простых коммуникаций. Они стали основой каждого сектора экономики и важнейшим условием эффективности предпринимательской деятельности и национального роста.
- ИКТ могут кардинально изменить образование, здравоохранение, управление природопользованием, сельское хозяйство, торговлю и предпринимательство, государственные услуги и многое другое. Для достижения этой цели наряду с надлежащими сетями и услугами необходимо создать благоприятную политическую и регуляторную основу.
- Изолированное регулирование сектора ИКТ не является жизнеспособным в цифровом мире. Совместное регулирование будет отражать взаимодействие между цифровой инфраструктурой, услугами и контентом в разных отраслях и между границами стран. Оно будет также способствовать согласовыванию правил и обеспечивать последовательное осуществление политики и внедрение нормативно-правовой базы, которые во многих секторах развивались изолированно в течение многих лет.
- Совместное регулирование ориентировано на человека. Оно направлено на обеспечение устойчивости и долгосрочных выгод в отличие от максимизации прибыли отрасли и исключительного экономического роста (соединение маргинализированных лиц, лиц с ограниченными возможностями, сообществ с низким уровнем дохода, сообществ, сталкивающихся с проблемой обнищания из-за недостаточного уровня образования, а также удаленных или изолированных групп населения, которые также могут не иметь базовой инфраструктуры, такой как электросети).

В заключение следует отметить, что поскольку традиционный рынок электросвязи трансформируется в новый сложный цифровой мир, где объединение продуктов и услуг с разных рынков становится нормой, этот новый цифровой мир требует от НРО тесного сотрудничества с другими структурами, такими как учреждения по защите прав потребителей, агентства по защите данных, антимонопольные органы и все другие соответствующие организации страны, чтобы охватить все новые цифровые и инновационные услуги. Крайне важно сотрудничать с другими структурами для защиты потребителей на рынке, имеющем трансграничный характер. К примеру, поскольку поставщики услуг интернета (ПУИ) все чаще предлагают совместные услуги с поставщиками контента, защита добросовестной конкуренции не только на рынках электросвязи, но и на смежных рынках приобретает все большее значение. Эта проблема требует от НРО сотрудничать с антимонопольными органами. Аналогичным образом, поскольку потребители в этой новой цифровой среде больше обеспокоены вопросами конфиденциальности по сравнению с традиционными услугами электросвязи, сотрудничество с органами по защите данных становится более важным для уменьшения обеспокоенности потребителей по поводу конфиденциальности.

⁴⁰ МСЭ. Исследования и научные данные. [Глобальные регуляторные перспективы в области ИКТ – определение дальнейших шагов в направлении совместного регулирования, 2020 год](#). Женева, 2020 год.

Глава 2 – Эволюция потребителя: новые задачи в цифровом мире

2.1 Введение

Цифровая связь объединила мир во многих аспектах. Практически беспрепятственная трансграничная цифровая связь отразилась без малого на всех аспектах человеческого существования и произвела революцию в экономической деятельности, предоставляя полезные услуги потребителям, содействуя обмену информацией и идеями и улучшая качество жизни беспрецедентными способами. В то же время по мере того, как все больше и больше людей получают онлайн-доступ, нарастают сомнения в отношении множества вопросов, связанных с защитой потребителей, включая безопасность, охрану, конкуренцию и права потребителей. Все они привели к принятию самых разных регуляторных мер в различных юрисдикциях. Тем не менее, фрагментированный подход к регулированию может негативно отразиться как на дальнейшем росте, так и на инновациях в этой важной сфере. Технологии на базе цифровой связи затрагивают экономическую активность и проникают через национальные границы, заставляя переосмыслить текущие организационные механизмы регулирования деятельности в интернете и защиты потребителей.

Вполне очевидно, что сегодня появляются новые задачи цифрового регулирования, которые будут требовать новаторских технологических мер и свежих регуляторных подходов. Решение этих задач предполагает сотрудничество между регуляторными органами внутри сектора, а также активную кооперацию с технологическими компаниями. Последние должны выступить с лучшими решениями саморегулирования и технологическими решениями для предотвращения потенциального вреда в результате деятельности в онлайн-среде.

Правительства во всем мире в целом действуют в лучших интересах граждан и экономики своих стран, пытаясь сбалансировать меры по защите неприкосновенности частной жизни потребителей, обеспечению безопасности данных и цифровых каналов связи при необходимости сохранить перспективы инноваций и конкуренции. Притом что действует принцип соблюдения юрисдикции Государств-Членов, обеспечение постоянных преимуществ цифровой революции требует от регуляторных и директивных органов по всему миру сотрудничества и координации усилий. Это необходимо ввиду трансграничного характера деятельности в онлайн-среде и ее глобального влияния. Поэтому существует насущная потребность в международном сотрудничестве и создании потенциала по различным аспектам цифрового регулирования.

Такой подход помог бы создать эффективную систему регулирования, которая:

- 1) обеспечивает защиту потребителей и тем самым сохраняет доверие потребителей к пользованию услугами цифровой связи;
- 2) не создает противоречащих друг другу требований соответствия.

Необходимо соблюдать оба этих условия в целях недопущения сдерживания темпов инноваций и преимуществ для потребителя, которые обусловлены уникальными, опирающимися на инновации возможностями, предоставленными цифровыми технологиями⁴¹.

2.2 Новые бизнес-модели (инфраструктура, контент и приложения)

Существует множество вариантов подхода к цифровой конвергенции, но общепринято считать ее результатом перехода к сетям, базирующимся на протоколе Интернет, в сочетании с распространением высокоскоростного широкополосного доступа, мультимедийной связи и вычислительных устройств. Это предоставляет поставщикам приложений и услуг огромные возможности по улучшению обслуживания потребителей. Это привело к появлению новых бизнес-моделей, которые основаны на преимуществах инноваций, не обязательно попадающих в границы действующих нормативно-правовых баз и не зависящих от поставщиков сетевых услуг. В документе ОЭСР по конвергенции приводится разъяснение того, что синергия между сетями, приложениями и новыми устройствами создала почву для возникновения явления "новой стоимостной цепочки" за счет "платформизации", при которой поставщики услуг,

⁴¹ Документ [SG1RGQ/151](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

работающие на разных уровнях сетей цифровой связи, пользуются своими "специфическими активами" (например, контентом, сетями и поисковыми системами) для обслуживания самых разных потребителей и рынков⁴². Изменение бизнес-моделей происходит не только в сфере цифровой связи как таковой, но и во всей экономике. Поэтому, во-первых, беспроводные услуги либо дополняют, либо заменяют услуги фиксированных линий. Во-вторых, услуги over-the-top (OTT) или приложения вроде WhatsApp и Skype конкурируют с традиционными услугами передачи голоса и SMS. В-третьих, такие OTT как Uber и Airbnb конкурируют с физическими предприятиями. Изменения также происходят на стороне устройств, где мобильные телефоны становятся конвергентными устройствами, способными соединяться с самыми разными сетями, такими как Wi-Fi, сети подвижной связи и Bluetooth, предоставляя множество услуг. Новые технологии связи, такие как 5G, будут содействовать росту использования систем IoT/M2M в области здравоохранения, образования, сельского хозяйства, "умных" городов и производства, продолжив коренное изменение рынков и создание новых бизнес-моделей, что будет влиять как на характер конфигурации лежащих в их основе сетей цифровой связи, так и на способы предоставления услуг в разных секторах экономики.

Поставщики услуг ИКТ соответственно способны перейти от предоставления просто соединения к предложению множества разных видов услуг. Благодаря инновациям в информационных технологиях возникает все больше и больше разных видов информационных продуктов. Интерактивное интеллектуальное сетевое аппаратное обеспечение стало новым направлением развития информационной продукции. Операторы электросвязи принимают схему "IPTV + OTT + домашняя сеть" за отправную точку для постепенного улучшения цепочки "умных" домашних продуктов, таких как интеллектуальные шлюзы, "умные" динамики, приложения "умного" дома и т. п. Прикладной сценарий потребления персональной информации изменился от фрагментарного применения до полного охвата таких сфер как одежда, продукты питания, жилье и транспорт. Стремительно развивается конвергентный бизнес, сочетающий мобильные платежи, мгновенные сообщения, электронную коммерцию, передачу видео и видеоприложения⁴³.

Все это приводит к постановке новых задач в области регулирования с целью защиты потребителей, а также в сфере нормативного соответствия поставщиков услуг. Например, новой парадигмой ИКТ стало облако, дающее впечатляющее ускорение цифрового роста на основе использования данных и работы с ними, что в современном мире вынуждает к строгому соблюдению растущего числа обязательных правил, устанавливаемых в целях обеспечения конфиденциальности и защиты данных. Наше динамичное использование интернета посредством компьютеров и мобильных устройств предоставляет множество бизнес-возможностей по сбору огромного количества информации о нашей частной жизни, перемещениях, местонахождении, предпочтениях и стиле жизни. Это привело к революции в методологиях и инструментах маркетинга, позволив невероятно глубоко анализировать потребности и возможности клиентов. Поэтому необходимо четко определить руководящие принципы, направленные на гарантированное соответствие всех облачных приложений нормам защиты данных⁴⁴. Для поставщиков облачных услуг соответствие является сложной задачей, и разнообразие регуляторных подходов может только усложнить предоставление трансграничных услуг.

2.3 Изменение требований по защите потребителей в эру конвергентных услуг

В цифровую эпоху характер услуг ИКТ меняется и развивается. Число потребителей услуг электросвязи и ИТ растет быстрыми темпами в результате запуска множества новых услуг. Согласно данным МСЭ в 2018 году почти половина населения Земли – порядка 3,4 миллиарда человек – являлись владельцами смартфонов, а к концу 2017 года количество активных абонентов подвижной связи достигало более 4,2 миллиарда⁴⁵.

Во вкладе Китая подчеркивается, что за последние годы потребление информации в этой стране стремительно растет. Потребительский потенциал жителей страны значительно улучшился, объем потребления также расширился, интегрируя инновации и межотраслевую конвергенцию. Поддерживающая пропускная способность сетей непрерывно повышается, что стало одним из наиболее важных движущих факторов экономического развития в Китае. В то же время расширение потребления информации

⁴² ОЭСР. OECD iLibrary. OECD Digital Economy Papers. [Digital Convergence and Beyond: Innovation, Investment and Competition in Communication Policy and Regulation for the 21st Century](#). 7 июня 2016 года.

⁴³ Документ [1/220](#) ИК1 МСЭ-D (Китай).

⁴⁴ Документ [SG1RGQ/35](#) ИК1 МСЭ-D (Proge Software (Италия)).

⁴⁵ МСЭ. Тематические отчеты. Регуляторная и рыночная среда. "[Приведение в движение цифровой экономики: регуляторные подходы к обеспечению потребителям конфиденциальности, доверия и безопасности](#)". Женева, 2018 год.

продолжается, как и диверсификация групп потребителей, что выдвигает новые требования и ставит новые задачи по защите прав и интересов потребителей. Приложения, подпитывающие стремительный рост трафика доступа к мобильному интернету, радиовещанию в прямом эфире, коротким видеороликам, играм, детским образовательным и другим приложениям, стимулируют быстрый рост потребления данных и постепенное смещение акцента расходов потребителей на услуги электросвязи с традиционных голосовых услуг на услуги передачи данных.

Соответственно, изменился и характер защиты потребителей в области конвергентных услуг, и этот процесс будет продолжаться, ввиду быстрых технологических изменений, появления новых услуг и их широкого распространения. Интернет, в том виде, в котором мы его знаем сегодня, является совокупностью множества сетей, работающих на разных носителях и принадлежащих разным объединениям. Он предоставляет нам ряд услуг и приложений, проникающих во все сферы экономики. Конвергентные услуги в цифровой экономике охватывают, в частности, услуги связи, интернет, услуги ОТТ, среду передачи, контент, цифровые финансовые услуги (ЦФУ) и электронную коммерцию⁴⁶. Ситуация характеризуется "повсеместным присутствием, технологическим динамизмом и общим повышением производительности"⁴⁷. Поскольку традиционная защита потребителей ориентирована на общественную безопасность, справедливые и обоснованные договорные условия и защиту уязвимых потребителей, то, ввиду появления новых приложений и бизнес-моделей, о которых говорилось выше, действующая система защиты потребителей уже не является достаточной. Это становится особенно очевидным в свете появления новых задач в области конфиденциальности, безопасности данных и конкуренции.

Меры регулирования больше не могут быть симметричными в том плане, что, учитывая гигантское разнообразие услуг и приложений, больше не может быть "единого универсального" решения. Регуляторные органы должны проявлять осторожность, чтобы не допустить сдерживания инноваций и роста цифровых услуг, но при этом безопасность и доверие потребителей являются в равной степени важными моментами в рамках задачи сохранения темпов роста. Далее, регулирование онлайн-услуг и контента должно принимать во внимание трансграничный характер нового бизнеса, усложняющий ситуацию и поднимающий вопросы юрисдикции в области регулирования защиты потребителя.

В документе для обсуждения на ГСР-19 на тему "Укрепление доверия в экономике, ориентированной на данные" обращается внимание на сложность цифровой экономики и утверждается, что "она может функционировать только при условии принятия национальными правительствами международных стандартов, обеспечивающих функциональную совместимость, а также международных принципов и политик, рекомендаций и стандартов защиты потребителей". В нем подчеркивается потребность надзора со стороны одного или нескольких НРО при том, что общие правила защиты потребителей и нормы компенсации должны также распространяться и на конвергентные услуги.

2.4 Основные будущие задачи: доверие и безопасность потребителя

Директивные и регуляторные органы, отвечающие за ИКТ, играют значительную роль в обеспечении онлайн-доступа для людей, создавая благоприятную среду, содействуя инвестициям и способствуя росту высокоскоростных соединений, контента, услуг и приложений, а также других составных элементов интернета. Это привело к росту конкуренции между ПУИ и платформами, а также стимулировало рост цифровой экономики⁴⁸.

Создание благоприятной среды посредством регулирования и необходимого законодательства будет способствовать увеличению инвестиций в инфраструктуру и услуги. Признавая огромный деловой потенциал цифровых услуг, жизненно важно оценить, на достаточном ли уровне осуществляется защита прав и интересов отдельных людей в этой меняющейся среде⁴⁹. Соответственно развивающиеся потребности рынка ИКТ и его успех в обеспечении бизнеса и услуг требуют увеличения усилий в области защиты потребителей. В докладе ООН, озаглавленном "Век цифровой взаимозависимости"⁵⁰, подчеркивается, что неприкосновенность частной жизни предполагает выбор человека в отношении

⁴⁶ МСЭ. Глобальный симпозиум для регуляторных органов (ГСР). Документ ГСР-19 для обсуждения. [Укрепление доверия в ориентированной на данные экономике путем обеспечения компенсации потребителям](#).

⁴⁷ ОЭСР. OECD iLibrary. OECD Digital Economy Papers. [Digital Convergence and Beyond: Innovation, Investment and Competition in Communication Policy and Regulation for the 21st Century](#). 7 июня 2016 года.

⁴⁸ Документ [SG1RGQ/153+Приложение МСЭ \(координатор БРЭ по Вопросу 6/1\)](#).

⁴⁹ Документ [SG1RGQ/34](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

⁵⁰ Организация Объединенных Наций. [Век цифровой взаимозависимости](#). Доклад Группы высокого уровня по цифровому сотрудничеству при Генеральном секретаре ООН, июнь 2019 года.

того, кто может просматривать и использовать его персональную информацию, тогда как безопасность затрагивает вопросы защиты данных на серверах и в сетях. Чтобы обеспечить доверие потребителей к цифровым услугам, необходимы обе составляющие, поскольку недостаток безопасности будет представлять угрозу для неприкосновенности частной жизни.

2.4.1 Неприкосновенность частной жизни и защита потребителя (цифровая идентичность, защита персональных данных, вопросы конфиденциальности)

Небывалый рост цифровых услуг и интернета привел к появлению абсолютно новых рынков, связанных со сбором, организацией и обработкой персональной информации, как непосредственно, так и в составе критически важного компонента бизнес-модели. Идентификация стала очень важным аспектом установления подвижных соединений. Цифровая идентичность содействует охвату цифровыми, финансовыми и даже социальными технологиями. Сбор и анализ данных пользователей дает возможность компаниям и государственным структурам предоставлять услуги более высокого качества. В то же время значительные улучшения в технологиях наблюдения и обеспечения наличия, хранения и добычи персональной информации в интернете, поддерживаемые разработкой систем анализа больших данных, создали в области общественной политики парадоксальную ситуацию, требующую поиска баланса между преимуществами больших данных и угрозой, которую они представляют для права на неприкосновенность частной жизни. Это стало очевидным во время пандемии COVID-19, когда многие правительства использовали мобильные приложения для отслеживания контактов (цифровые инструменты для картирования близости между людьми в качестве косвенного показателя риска заражения), чтобы сдерживать распространение COVID-19 и бороться с ним. Однако даже в условиях кризиса эта задача может решаться с учетом прав потребителей. К примеру, государства – члены ЕС придерживаются схожих мнений об эффективных решениях при помощи приложений, которые сводят к минимуму обработку персональных данных, и также признают, что функциональная совместимость между такими приложениями может оказать поддержку органам здравоохранения⁵¹. В руководящих указаниях ЕС по этому вопросу подчеркивается важность применения принципов, таких как ограничение целей, пропорциональность, минимизация данных и прозрачность для защиты конфиденциальности потребителей⁵². Отрасль также прилагает усилия для активной разработки руководящих указаний. Одним из таких примеров являются Руководящие указания Ассоциации GSM по совместному использованию данных операторов подвижной связи для отслеживания контактов в условиях пандемии, в которых особое внимание уделяется сотрудничеству с правительственными органами, а также важности соблюдения законности, анонимизации, безопасности и защиты конфиденциальности потребителей⁵³.

Таким образом, в среде повсеместного наблюдения и навязчивых технологий возникает необходимость в улучшении защиты права потребителей на неприкосновенность частной жизни за счет определенного сочетания законов и норм регулирования, а также за счет формирования общественной осведомленности и требований по наличию средств защиты. Регулирование данных также имеет большое значение для обеспечения безопасности и защиты потребителей, включая защиту от вредоносных программных средств и киберпреступности.

С точки зрения защиты потребителей принятие законов и нормативных актов по защите данных в целях охраны интересов граждан является крайне важным, несмотря на то, что развитие таких технологий, как M2M/IoT, ИИ и 5G влечет за собой сбор и использование все больших объемов данных. В отчете ОЭСР отмечено, что методы сбора данных платформами могут усилить информационную асимметрию, ведь в то время, как "потребитель оказывается прозрачным для платформы, методы самой платформы остаются малопонятными потребителю"⁵⁴.

Анализ деловой ситуации в целях ориентации на защиту данных также опирается на формирование доверия потребителей к приложениям/вариантам использования новых технологий, которые в противном случае являются навязчивыми. В отсутствие такого доверия к надежности этих приложений и технологий

⁵¹ МСЭ. REG4COVID. [EU launched toolbox for Mobile applications to support contact tracing in the EU's fight against COVID-19](#). 15 апреля 2020 года.

⁵² European Data Protection Board (EDPB). Руководящие указания. [Guidelines 04/2020 on the use of location data and contact tracing tools in the context of the COVID-19 outbreak](#). 21 апреля 2020 года.

⁵³ Ассоциация GSM (GSMA). Public Policy. [COVID-19 Privacy Guidelines](#). 6 апреля 2020 года.

⁵⁴ ОЭСР. [Инструментарий по защите цифровых потребителей: ресурс для директивных органов Группы 20](#), ОЭСР, 2018 год.

не следует ожидать роста и процветания новых технологий. К примеру, в записке ЮНКТАД⁵⁵ "Укрепление защиты прав потребителей и усиление конкуренции в цифровой экономике" подчеркивается резкий рост обеспокоенности потребителей по поводу неприкосновенности частной жизни в онлайн-среде. По данным проведенного в 2019 году обследования по вопросам безопасности и доверия в интернете, 78% респондентов были обеспокоены вопросами неприкосновенности частной жизни в онлайн-среде, причем более половины (53%) были обеспокоены этим вопросом в большей степени, чем годом ранее. При этом в странах Африки и Ближнего Востока наблюдался наибольший по сравнению с предыдущим годом рост недоверия к платформам электронной коммерции (+9 процентных пунктов). Помимо этого, устойчивый рост зависит от содействия конкуренции, допуская защищенный поток данных между отдельными лицами (правила переносимости данных) и через границы (вопрос безопасности и локализации данных). Однако регулирование следует вводить осмотрительно в целях защиты и сохранения конкуренции и инноваций, которые уже создали множество преимуществ для потребителей.

Такая необходимость признается МСЭ, о чем свидетельствует цитата из текста *Плана действий Буэнос-Айреса, 2017 год*⁵⁶:

"В условиях стремительного развития технологий и появления на рынке все более совершенного оборудования потребители, которые не являются специалистами в области электросвязи/информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), могут испытывать чувство растерянности. Таким образом, информация для потребителей и права потребителей стали приоритетом... С учетом скорости изменений в сфере электросвязи/ИКТ органам, ответственным за защиту потребителей (регуляторным органам, общественным и частным учреждениям), следует периодически вносить поправки в нормативные базы на основе уравнивания интересов операторов/поставщиков услуг и пользователей в таких областях, как абонентское соглашение, защита прав интеллектуальной собственности и управление цифровыми правами, не нанося при этом ущерба инновационным моделям электронного бизнеса...".

Важно обеспечить достаточную защиту цифровых прав отдельных лиц в меняющейся среде. Регулятор защиты данных может оказаться неспособным вмешаться в ситуации, когда потребитель добровольно дает согласие. Тем не менее остается актуальным вопрос о том, насколько хорошо потребитель был информирован, и был ли у него действительный выбор. Отраслевые регуляторные органы могут вмешиваться в случае вопросов, связанных с ценой/качеством обслуживания/защитой потребителя. В той степени, в которой конфиденциальность является ценной характеристикой операций в рамках услуги, чрезмерный сбор персональных данных в составе цифровых транзакций может считаться вопросом качества обслуживания, и в той степени, в которой потребители платят за цифровые услуги персональными данными, конфиденциальность можно приравнять к цене, превращая большие данные в вопрос прямого качества обслуживания/ценообразования, связанного, в частности, с бесплатными онлайн-услугами.

Участники цифровой среды часто предлагают бесплатные услуги, в процессе чего они также получают ценные персональные данные, которые используются для индивидуальной настройки услуг и поведенческой рекламы. До тех пор, пока рынок является конкурентным, а использование данных способствует инновациям, от которых получают пользу потребители, это может не приносить никакого вреда. Тем не менее, сетевые эффекты и экономия за счет масштаба и сферы деятельности, определяемые большими данными, также могут обеспечивать влияние на рынке и весомое конкурентное преимущество. Влияние на рынке также может вести к затратам переключения, когда потребители могут быть вынуждены пользоваться услугами (немногих) доминирующих поставщиков услуг, несмотря на сомнения в отношении конфиденциальности (или надоедливую рекламу). Регулирование достигает уровня технологических изменений, и пробелы в регулировании могут причинять ущерб интересам потребителей и конкурентным условиям на рынке. Поэтому крайне важно, чтобы регуляторные органы стремились к пониманию, сотрудничеству и координации в целях осуществления мер по защите и исправлению⁵⁷. Во вкладе, представленном **Индией**, описывается индийское законодательство в области электронной коммерции, направленное на поощрение конкуренции и защиту потребителей на онлайн-рынках. В нем

⁵⁵ ЮНКТАД, "Укрепление защиты прав потребителей и усиление конкуренции в цифровой экономике", записка секретариата ЮНКТАД, *Eighth United Nations Conference to Review All Aspects of the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices* (Женева, 19–23 октября 2020 г.). Документ TD/RBP/CONF.9/4 от 29 июля 2020 года.

⁵⁶ МСЭ. План действий Буэнос-Айреса. [Заключительный отчет Всемирной конференции по развитию электросвязи \(Буэнос-Айрес, 2017 г.\) \(ВКРЭ-17\)](#). Буэнос-Айрес, Аргентина, 9–20 октября 2017 года, стр. 693.

⁵⁷ Документ [1/198](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

подчеркивается, что для обеспечения защиты потребителей необходимо сочетать стимулирование саморегулирования участниками рынка и заполнение пробелов в государственном регулировании⁵⁸.

Одним из таких вопросов является дифференцированное ценообразование. Продавцы могут использовать большие данные и алгоритмическую обработку имеющихся у них персональных данных для целевого обращения к потребителям с правильным эмоциональным настроем в целях повышения общего потребления. Во-вторых, учитывая, что многие интернет-магазины персонализируют цены и ассортимент продукции, потребителям будет сложнее определить общую рыночную цену и оценить внешние варианты, из чего следует, что поведенческая дискриминация будет укрепляться. Поскольку потребители все больше признают, что цены меняются очень быстро (например, тарифы на авиабилеты и цены в отелях), они все меньше ожидают однообразия цен среди конкурентов и не будут иметь возможности различать динамичное ценообразование от дискриминационного. Более того, все больше полагаясь на посредников, таких как поисковые системы и цифровые помощники, в поиске продуктов и услуг, потребители становятся крайне уязвимыми к ценовой дискриминации на основе персональных характеристик. Впрочем, эту проблему нельзя легко соотнести со всеми секторами или регуляторами конкуренции.

Во всем мире вопросы конфиденциальности и защиты данных получают все больше внимания со стороны регуляторных органов. **Европейский союз** ввел в действие комплексную систему GDPR⁵⁹, который регулирует сбор, обработку и использование данных потребителей в ЕС и является обязательным для всех участников онлайн-рынка при осуществлении продаж онлайн на рынке ЕС⁶⁰. Этому примеру последовало множество других стран.

Индия составила проект Закона о защите персональных данных, который дает потребителям ряд возможностей, признавая за ними право на неприкосновенность частной жизни и предоставляя им контроль над своими персональными данными. Этот проект Закона основан на утвердившихся принципах, таких как согласие, целевое ограничение, ограничение хранения и минимизация данных.

В 2018 году в **Бразилии** был принят Закон о защите личных данных. Закон № 13.709 был утвержден 14 августа 2018 года после длительного обсуждения в Конгрессе Бразилии. Законом № 13.853, утвержденным 8 июля 2019 года, в этот закон были внесены поправки, и он вступил в силу в феврале 2020 года. Закон во многом повторяет европейский подход к защите персональных данных, но, тем не менее, содержит ряд отличий. В частности, бразильское законодательство устанавливает десять различных законных оснований для обработки персональных данных (тогда как в GDPR их только шесть), включая, среди прочего, согласие и обоснованную заинтересованность контролера. Интересным аспектом бразильского законодательства является то, что оно применяется ко всем операциям обработки, выполняемым как физическими лицами, так и государственными или частными предприятиями (независимо от страны и места хранения данных, если сбор данных проводится в Бразилии, если целью обработки заключается в предложении или предоставлении товаров и услуг в Бразилии или в обработке данных лиц, находящихся в Бразилии). Значимой частью закона является, фактически, создание Национального органа по защите данных в результате поправок, внесенных Законом № 13.853, а также то, что многие законодательные положения будут требовать интерпретации и дальнейшего регулирования⁶¹.

Через два года Закон о защите личных данных (*Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD*) (Закон № 13.709 от 14 августа 2018 г.) наконец вступил в силу в Бразилии 18 сентября 2020 года. Исключениями являются статьи 52, 53 и 54. В них речь идет об обеспечении выполнения административных санкций и, согласно поправкам, внесенных Законом № 14.010 от 12 июня 2020 года, они вступят в силу 1 августа 2021 года.

Структура Национального органа по защите данных (*Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD*) была утверждена указом президента № 10.474 от 26 августа 2020 года. В соответствии с указом ее вступление в силу обуславливалось опубликованием в Официальном вестнике Союза информации о назначении директора-председателя Органа, что произошло 6 ноября 2020 года, наряду с назначением других директоров, входящих в руководящий совет Органа.

28 января 2021 года ANPD опубликовал свою программу регулирования на 2021–2022 годы.

⁵⁸ Документ [1/344](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

⁵⁹ ЕС. EUR-Lex. [Regulation \(EU\) 2016/679](#). (цит. выше)

⁶⁰ ЮНКТАД. "[Укрепление защиты прав потребителей и усиление конкуренции в цифровой экономике](#)", записка секретариата ЮНКТАД. (цит. выше).

⁶¹ Документ [SG1RGQ/215](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

Китай сообщил, что достиг заметного успеха в вопросе защиты прав и интересов потребителей за счет учреждения возглавляемой государством системы надзора и защиты с несколькими заинтересованными сторонами. Тем не менее, существует постоянная потребность в продолжении контроля вновь возникающих проблем, связанных с интеграцией прав и интересов межотраслевых пользователей. По мере развития рынка отраслевая система надзора и защиты должна постоянно улучшаться с тем, чтобы эффективно защищать предусмотренные законом права и интересы пользователей⁶². Помимо этого, по данным программы ЮНКТАД по отслеживанию законодательства по вопросам киберсферы, лишь в 58% стран имеются законы о конфиденциальности, применимые к онлайн-контексту⁶³.

2.4.2 Доверие к безопасности и использованию цифровых услуг

Развитие ИКТ создает разнообразные преимущества для экономического и социального развития, но также и различные риски, такие как потеря информации, фишинг и мошенничество.

Вдохновляющим является пример **Мексика**, где Федеральный институт электросвязи (IFT), являющийся регуляторным органом электросвязи Мексики, проводит анализ и обследование для определения схем потребления, уровней удовлетворенности и опыта пользователей в отношении услуг электросвязи, а также содействует учету интересов, прав и поведения пользователей при разработке политики регулирования⁶⁴. Это помогает проводить мониторинг восприятия кибербезопасности пользователями фиксированного и/или мобильного интернета и выяснять, сталкивались ли пользователи с мошенничеством, фишингом или неправомерным использованием персональных данных, и, если сталкивались, знают ли они, куда обращаться.

Как отметила ОЭСР, неправомерное использование персональных данных независимо от того, было ли оно случайным или намеренным, может нанести существенный ущерб, выраженный неприятностями и потерями. Потеря репутации для компаний, оказавшихся замешанными в ситуации с утечкой данных, может быть серьезной как для компании, так и плане общего доверия к использованию цифровыми услугами. Влияние на организацию, ставшую жертвой утечки данных, также может быть очень серьезным. В результате безопасность персональных данных становится предметом, вызывающим большое беспокойство у правительств, бизнеса и отдельных лиц. Хорошими методами противодействия утере доверия являются введение схем сертификации, к примеру, сертификации конфиденциальности⁶⁵.

Как отмечается в исследовании МСЭ, "конфиденциальность и кибербезопасность" должны быть неотъемлемой частью предложения услуг и инноваций "во всей отрасли ИКТ". В этом отчете МСЭ также подчеркивается потребность для регуляторных органов "понять цифровую экономику, технологический прогресс и задачи, стоящие как перед потребителями, так и перед компаниями"⁶⁶. Создание потенциала потребителей и регуляторных органов является важным, при этом исследования показывают, что пользователи интернета – новички, такие как население стран с развивающейся экономикой, например Китая и Индии, как правило, больше доверяют цифровым услугам, чем население тех стран, которые пользуются интернетом уже достаточно давно⁶⁷. Это может подвергнуть миллионы людей риску, даже если они на самом деле получают преимущества от установления цифровых соединений.

В докладе Организации Объединенных Наций по цифровому сотрудничеству высказано предложение об активном участии правительств совместно с представителями отрасли и гражданского общества в обсуждении вопросов регулирования, формулировании ценностей в связи с технологическим развитием и использованием, поощрении прозрачности в вопросах уязвимости и утечек данных, истинного согласия, конфиденциальности и безопасности.

⁶² Документ [1/220](#) ИК1 МСЭ-D (Китай).

⁶³ ЮНКТАД. "[Укрепление защиты прав потребителей и усиление конкуренции в цифровой экономике](#)", записка секретариата ЮНКТАД (цит. выше).

⁶⁴ Документ [1/194](#) ИК1 МСЭ-D (Мексика) .

⁶⁵ ОЭСР. [Инструментарий по защите цифровых потребителей: ресурс для директивных органов Группы 20](#), ОЭСР, 2018 год.

⁶⁶ МСЭ. Тематические отчеты. Регуляторная и рыночная среда. [Приведение в движение цифровой экономики: регуляторные подходы к обеспечению потребителям конфиденциальности, доверия и безопасности](#). Женева, 2018 год.

⁶⁷ Там же.

2.4.3 Этические вопросы (рассмотреть передовой опыт в государственном и частном секторах, а также в новых контекстах, таких как ИИ)

IoT и ИИ являются наиболее важными новыми технологиями, обладающими потенциалом значительно изменить повседневную жизнь потребителей. Они способствуют установлению связи между машинами, оборудованием и регулярно используемыми предметами, заменяя деятельность человека. Влияние IoT и ИИ распространяется на множество сфер нашей жизни, такие как здравоохранение и образование, логистика и сельское хозяйство, а также способствует реализации индустрии 4.0. Эти технологии созданы, чтобы оказывать положительное влияние на жизни потребителей, упрощая их повседневную жизнь. Однако, в силу их вездесущности, необходим высокий уровень безопасности приложений и систем, чтобы обеспечить доверие потребителей.

Также необходимо обсуждение этических вопросов, связанных с новыми приложениями, в частности в области IoT, ИИ и робототехники, чтобы исключить негативное влияние на жизни потребителей. И регуляторные органы, и поставщики услуг должны сконцентрироваться на внедрении обеспечения конфиденциальности, проектируемой этики и повышении осведомленности потребителей.

Для решения таких уникальных проблем необходимо внедрение соответствующих институциональных механизмов Государствами-Членами, представители которых были бы в курсе новейших технологий и могли бы предоставлять консультации по вопросам межотраслевого законодательства и регулирования, в том числе в области повышения информированности и защиты потребителей. Также важно обеспечить согласованность и взаимодействие международного сообщества в вопросах стандартов, этики и защиты потребителей. Как и в случае с другими вопросами, касающимися защиты потребителей в цифровую эпоху, вопросы, связанные с применением ИИ, также потребуют установления сотрудничества и укрепления потенциала в области регулирования как на национальном, так и на международном уровнях. Конечная цель заключается в том, чтобы воспользоваться преимуществами технологий, обеспечив при этом защиту от потенциального ущерба.

Исходя из примеров передового опыта, правительствам рекомендуется разработать национальный план развития ИИ, изложив в краткой форме основные стратегии подготовки к внедрению ИИ. Один из примеров этого существует в Индии, где представленный Национальным институтом трансформации Индии документ для обсуждения под названием "*ИИ для всех*"⁶⁸, который закладывает основу для разработки Национальной стратегии развития искусственного интеллекта. В нем затрагиваются указанные выше вопросы обеспечения конфиденциальности и безопасности, включая отсутствие каких-либо положений для регулирования анонимизации данных на официальном уровне, как факторы, препятствующие внедрению ИИ. Авторы документа признают, что данные являются одной из основных движущих сил принятия решений на основе ИИ и что надлежащая обработка данных, обеспечение конфиденциальности и безопасности имеют первостепенное значение. Среди выявленных проблем – использование данных без согласия, риск идентификации личности на основе данных, проявление субъективной оценки при отборе данных и обусловленной этим дискриминации в отношении моделей ИИ, а также асимметрия в агрегировании данных. В документе предлагается создать надлежащие рамки защиты данных и отраслевую нормативно-правовую базу, а также содействовать внедрению международных стандартов⁶⁹.

2.5 Заключение: Совместное регулирование, международное сотрудничество и обучение потребителей

С учетом скорости изменений в сфере электросвязи/ИКТ структурам и регуляторным органам, ответственным за защиту потребителей (регуляторным органам, общественным и частным учреждениям), следует периодически вносить поправки в нормативные базы на основе уравнивания интересов операторов/поставщиков услуг и пользователей в таких областях, как абонентское соглашение, защита прав интеллектуальной собственности и управление цифровыми правами, не нанося при этом ущерба инновационным моделям электронного бизнеса. Одна из ключевых задач, стоящих перед регуляторными органами, заключается в формировании культуры безопасности, которая способствует достижению доверия к приложениям и услугам электросвязи/ИКТ и в которой обеспечивается эффективная защита конфиденциальности и потребителей. Поэтому важно ввести в действие законы, политику и регуляторную практику и разработать прозрачные и эффективные механизмы защиты потребителей, чтобы завоевать

⁶⁸ Правительство Индии. NITI Aayog. [National Strategy on Artificial Intelligence](#). Июнь 2018 года.

⁶⁹ Документ [1/307](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

такое доверие и обеспечить безопасность потребителей⁷⁰. Как указано в Руководящих указаниях ГСР-20 для цифровых регуляторных органов на основе примеров передового опыта, необходима гибкая, устойчивая, предполагающая сотрудничество и соответствующая своим целям регуляторная экосистема, для того чтобы открытые и конкурентные цифровые рынки успешно развивались, обеспечивая положительные результаты для потребителей и закладывая основу для цифровой трансформации. В Руководящих указаниях постулируется, что интересы потребителей и принцип справедливости занимают важнейшее место в цифровом регулировании, и все регуляторные решения должны приниматься с учетом интересов потребителей⁷¹.

Помимо этого, сами потребители также должны быть осмотрительными и принимать необходимые меры предосторожности, например внимательно читать условия использования, устанавливать и обновлять антивирусные программы, менять пароли, регулярно делать резервные копии данных, подключаться к защищенным сетям общего пользования и т. д.⁷². Критически важным аспектом защиты потребителей является цифровая грамотность. Сами потребители должны знать свои права в отношении их персональных данных и помнить о безопасности и конфиденциальности, а также о других вопросах, которые могут возникать в связи с использованием онлайн-услуг. Регуляторные органы должны стремиться к формированию осведомленности среди потребителей. Защита ребенка в онлайн-среде является важной гранью цифровой грамотности. В документе для обсуждения на ГСР-19 на тему "Укрепление доверия в экономике, ориентированной на данные" отмечено, что "наиболее эффективным способом расширения возможностей и защиты потребителей является гарантия цифровой грамотности людей, дополненная нормативной и законодательной защитой, сформированной под влиянием действенной защиты прав потребителей"⁷³.

На фоне развития разных моделей по всему миру в конечном счете приемлемая регуляторная структура защиты потребителей в цифровую эпоху вероятнее всего будет представлять собой сочетание правительственных правил, отраслевого саморегулирования и совместного регулирования. Независимо от этого для отрасли, регуляторных органов и образовательных учреждений важно найти точки соприкосновения для достижения поставленных целей в области защиты данных, конфиденциальности, конкуренции и безопасности, чтобы обеспечить, среди прочего, непрерывный рост цифровых услуг таким образом, который дает преимущества всем заинтересованным сторонам.

Также разработка приемлемой нормативно-правовой базы, которая будет служить основанием для правильных деловых практических методов работы и приемлемых средств защиты потребителей, требует сотрудничества и международной кооперации. В недавнем докладе ООН по *цифровому сотрудничеству* – "Век цифровой взаимозависимости" – подчеркивается потребность не только в общих стандартах, но и в нормах и ценностях, на которые должно опираться такое цифровое сотрудничество: открытость, уважение, сосредоточенность на человеке, благополучие человека, прозрачность, совместная работа, доступность, устойчивость и гармония. Кроме того, призывая к большей согласованности, было правильно указано, что "налогообложение, торговля, защита потребителя и конкуренция входят в число областей экономической политики, требующих нового мышления в цифровую эпоху: они служат "защитными ограждениями" цифровой экономики"⁷⁴.

Расширение сотрудничества и создание потенциала могут привести к разработке эффективных национальных подходов и обмену опытом, тем самым создавая базу знаний для региональных и международных многосторонних договоренностей о сотрудничестве⁷⁵.

⁷⁰ Документ [SG1RGQ/34](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

⁷¹ Документ [SG1RGQ/374](#) ИК1 МСЭ-D (координаторы БРЭ по Вопросам 1/1, 3/1, 4/1 и 6/1).

⁷² Документ [1/194](#) ИК1 МСЭ-D (Мексика).

⁷³ МСЭ. Глобальный симпозиум для регуляторных органов (ГСР). Документ ГСР-19 для обсуждения. [Укрепление доверия в ориентированной на данные экономике путем обеспечения компенсации потребителям](#).

⁷⁴ Организация Объединенных Наций. [Век цифровой взаимозависимости](#). Доклад Группы высокого уровня по цифровому сотрудничеству при Генеральном секретаре ООН, июнь 2019 года.

⁷⁵ Документ [SG1RGQ/151](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

Глава 3 – Формирование новой основы для защиты потребителей ИКТ в цифровой экосистеме

3.1 Защита и инновации: как сочетать защиту потребителей и поддержку инноваций

Инновации присутствуют в нашей повседневной жизни, когда мы смотрим видео по запросу на мобильных телефонах, используем геолокацию или взаимодействуем с чат-ботами для поиска информации о продукте или услуге. Ситуация в секторе меняется стремительными темпами и также влияет на привычки и нужды потребителей. В этом контексте важно помнить, что инновации полезны для конечных пользователей, поскольку обеспечивают содержательное и безопасное использование ИКТ, содействуют развитию во благо и способствуют здоровому социальному взаимодействию в безопасной среде, а также сильной цифровой экономике.

Создание среды для устойчивых инноваций напрямую связано с ролью государственного регулирования. Выбор государства в отношении необходимости государственной поддержки или конкретных норм и руководящих указаний непосредственно влияет на инновации. Это также относится к политике защиты потребителей, когда неправильно рассчитанный подход может способствовать или препятствовать набору технологий или методов и влиять на конечный результат для общества с точки зрения конкуренции, благосостояния, создания рабочих мест и т. д.

В данном контексте обсуждение должно касаться не только количества правил, но и их качества и результата воздействия при одновременном учете других соответствующих факторов. В итоге, преимущества регулирования должны быть актуальными для граждан. Помимо этого, важно учитывать не только то, что правительства и регуляторные органы должны решать серьезные задачи по содействию инновациям при одновременной защите потребителей, но и то, что ни один подход не будет успешен, если его реализация не будет сопряжена с постоянным диалогом между правительственными органами и другими национальными и международными заинтересованными сторонами, включая частные компании, гражданское общество и международные организации.

Инновации в этом смысле должны реализовываться не только в отношении приложений, услуг и технологий, но и, что очень важно, в отношении того, каким образом компании, правительственные органы и конечные пользователи взаимодействуют друг с другом, с тем чтобы извлечь выгоду из технологии и защитить свои права.

ОЭСР поддерживает проведение анализа воздействия на раннем этапе любой регуляторной процедуры, с тем чтобы выявлять места хранения информации, лучше оценивать затраты и выгоды от возможных мер вмешательства и рассматривать альтернативные средства достижения предлагаемой цели. В этом контексте регуляторные органы во всем мире начали экспериментировать с методами и приемами, связанными с тщательным наблюдением и изучением моделей поведения потребителей, что позволяет опробовать меры вмешательства в более или менее контролируемых условиях для достижения более быстрых и экономически эффективных результатов.

В документе для обсуждения МСЭ/ГСП-19 "Укрепление доверия в ориентированной на данные экономике путем обеспечения компенсации потребителям" приводятся международные принципы и рекомендации⁷⁶. Одна из рекомендаций связана с учетом следующих тем защиты потребителей в стратегиях, принимаемых на национальном уровне:

- i) Укрепление доверия потребителей.
- ii) Этическая практика поставщиков услуг и продуктов при справедливом и равном обращении, соблюдение конфиденциальности, раскрытие информации и прозрачность.
- iii) Разработка справедливых, эффективных, прозрачных и беспристрастных механизмов рассмотрения жалоб потребителей посредством административного, судебного и альтернативного урегулирования споров (АМУ), в том числе в случаях, имеющих трансграничный характер.

⁷⁶ Документ [SG1RGQ/153 + Приложение](#) ИК1 МСЭ-D (координатор БРЭ по Вопросу 6/1).

- iv) Поддержка правовых и/или административных мер, позволяющих потребителям и организациям получать возмещение за ущерб, причиненный им в результате использования товаров или услуг, которые, к примеру, являются дефектными, наносят ущерб их устройствам, не соответствуют рекламируемым критериям качества, или в случае возникновения проблем с доставкой и ненадлежащих обстоятельств, связанных с неденежными сделками.
- v) Обеспечение того, чтобы официальные или неофициальные процедуры возмещения ущерба были оперативными, справедливыми, прозрачными, недорогими, доступными и не приводили к удорожанию, задержкам или неоправданному бремени для соответствующей экономической стоимости и в то же время не создают чрезмерного или неоправданного бремени для общества и компаний; такие процедуры должны особенно учитывать потребности потребителей, принадлежащих к уязвимым и находящимся в неблагоприятном положении группам населения.
- vi) Наличие механизмов совместного регулирования у правительственных органов, рыночных компаний и организаций потребителей для обеспечения способности органов по защите прав потребителей, занимающихся рассмотрением жалоб потребителей, принимать меры и реализовывать или упрощать возмещение ущерба потребителям, включая денежное возмещение, поощряя при этом конкуренцию и устраняя препятствия на пути конкуренции в случае их возникновения.
- vii) Независимые надлежащим образом финансируемые форумы по защите прав потребителей для обсуждения общих приоритетов в области защиты потребителей.
- viii) Потребители и, в частности, потребители принадлежащие к уязвимым группам населения, должны иметь возможность извлекать выгоду из новых технологий и новых бизнес-моделей, при этом конкуренция и регулирование реализуются совместно в интересах потребителей.
- ix) Разработка программ обучения, повышения осведомленности и развития цифровых навыков при участии заинтересованных сторон от частного и государственного секторов, а также благотворительных организаций с координацией усилий по оказанию помощи людям, чтобы они могли безопасно пользоваться благами цифровой экономики.
- x) Использование общественных зданий, таких как библиотеки и здания местных органов власти, для обеспечения надежной сети доступных мест с подготовленным персоналом и волонтерами, бесплатным Wi-Fi, компьютерами и другими технологиями, а также содействием цифровому доступу.
- xi) Система оценки поставщиков и цифровые инструменты сравнения на регулируемых рынках, позволяющие обеспечивать подотчетность за предлагаемые результаты.
- xii) Создание условий для обеспечения учета местных приоритетов в национальной системе.

Хотя данные принципы предназначены в первую очередь для правительственных структур, некоторые из них применимы и к компаниям частного сектора при определении их миссии, концепции и стратегий коммерческого поведения.

Необходимо отметить, что в динамичном мире инноваций создание нормативно-правовой базы, охватывающей все ситуации, связанные с защитой потребителей, нецелесообразно. Поэтому важнейшее значение имеют такие принципы, как "доверие потребителей", "этическая практика" и "развитие прозрачности", и они должны соблюдаться всеми заинтересованными сторонами.

В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом операторы электросвязи организуют свои процедуры и деятельность, с тем чтобы обеспечить надлежащее использование имеющихся технологий, инструментов и приложений, с тем чтобы они могли повысить эффективность с точки зрения оператора и в то же время гарантировать доверие и уверенность конечного пользователя. По всей видимости, такой вопрос возникает при обсуждении автоматизированных вызовов, притом что использование роботов требует коммерческой политики. Запрещать их нецелесообразно. Но, с другой стороны, злоупотребление ими и их неконтролируемое использование может нанести вред конечным пользователям, будь то доставленное неудобство, или, что более серьезно, применение для закрепления мошеннической практики. **Бразилия** представила вклад с исследованием конкретной ситуации по этому вопросу. После того как нежелательные вызовы были определены как растущая проблема, был применен новаторский подход, основанный на принудительном саморегулировании. Был разработан кодекс поведения, включая введение списка "не звонить", с помощью которого конечные пользователи могут блокировать телемаркетинговые вызовы⁷⁷.

⁷⁷ Документ [SG1RGQ/206](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

3.2 Поддержка клиентов (новые технологии для повышения оценки клиентом качества услуг)

Согласно правовым нормам многих стран, поставщики услуг должны обеспечивать клиентам поддержку по телефону. В **Латинской Америке** – в Аргентине, Бразилии, Чили, Колумбии и Мексике – необходимо, чтобы поставщики услуг фиксированной и подвижной связи (голосовой связи и передачи данных) имели доступную службу поддержки. Аргентина, Бразилия, Колумбия и Мексика также регулируют время ответа и гарантируют бесплатный характер услуг поддержки. В **Европе** Италия регулирует как наличие службы поддержки, так и время ответа. Однако наличие и доступность каналов службы поддержки клиентов в любое время для всех клиентов не означает, что все ими пользуются⁷⁸.

В действительности, по результатам проведенных в **Мексике** обследований⁷⁹, большинство пользователей не обращаются к своему поставщику услуг ни по какому поводу (жалобы, вопросы, перебои в работе и т. д.). Только от 10% до 30%, в зависимости от услуги, признают, что обращались к своему поставщику услуг. Что касается жалоб, то 90% заявили, что никогда не подавали жалоб.

Согласно обследованиям, проведенным в **Мексике** и **Бразилии**, те, кто связывается со своим поставщиком услуг, по-прежнему предпочитают телефонные вызовы и личные контакты.

Согласно проведенному в Бразилии обследованию⁸⁰, около 25% всех жалоб, поданных в регуляторный орган электросвязи (Anatel), касаются неспособности операторов электросвязи обеспечить адекватную и своевременную поддержку клиентов. Потребители недовольны услугами, предоставляемыми центрами обработки вызовов, и, возможно, это является причиной, по которой в бразильских обследованиях услуги центров обработки вызовов ежегодно получают низкую оценку. В ходе обследований, проводимых в Мексике, были выявлены области возможного улучшения обслуживания клиентов, страдающих от длительных периодов ожидания связи с телефонными операторами и визитов технических специалистов, от сокращенных или ограниченных часов обслуживания, а также от низкой квалификации персонала, предоставляющего неполную информацию.

В то же время проводимые в Бразилии обследования демонстрируют изменение поведения потребителей и рост спроса на самообслуживание по каналам цифрового обслуживания⁸¹. Тенденция в направлении цифровизации поддержки клиентов открывает положительные перспективы для удовлетворенности пользователей и оценки качества, а также соблюдения прав потребителей. Благодаря распространению мобильных устройств, приложения могут стать основным каналом для сообщения потребителями о том, что их что-то беспокоит.

Ввиду этого такие технологии, как чат-боты и виртуальные помощники, в которых может использоваться ИИ, играют свою роль в предоставлении ответов на большинство типовых и более сложных запросов. Разработчики стремятся адаптировать эти технологии к естественному языку, повышая гладкость речи и налаживая контакт с пользователями. Эти взаимодействия также генерируют большие объемы данных о самих потребителях, предоставляя операторам важную информацию для будущих взаимодействий и открывая путь для повышения персонализации обслуживания клиентов.

Цифровизация также дает основания надеяться на то, что регуляторные органы смогут достичь положительных результатов, поскольку они стремятся использовать технологии для распространения информации, в том числе в ходе кампаний по повышению осведомленности населения. Примером могут служить цифровые платформы для рассмотрения жалоб, которые позволяют осуществлять подачу жалоб и представлять ответы на них в контролируемой цифровой среде с последующей публикацией итоговых данных о предоставленной помощи. Это повышает прозрачность и способствует сокращению числа споров.

Однако все указанные выгоды процесса цифровизации, который осуществляется во многих странах, пока не позволяют снять потребность в регуляторном органе, действующем в качестве посредника между потребителями и поставщиками услуг.

⁷⁸ Документ [SG1RGQ/311\(Rev.1\) + Приложения](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

⁷⁹ Документ [1/186](#) ИК1 МСЭ-D (Мексика).

⁸⁰ Документ [1/219](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

⁸¹ Документ [SG1RGQ/310](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

Как правило, регуляторные органы получают жалобы и устанавливают предельные сроки удовлетворения требований. Некоторые предпочитают выступать посредником при разрешении конфликтов в индивидуальном порядке, другие пересылают жалобы поставщикам услуг, чтобы те представляли ответы напрямую потребителям в установленные сроки. Каналы для получения жалоб могут быть разными – от телефонных вызовов, онлайн-форм, писем и электронной почты до приложений и личных обращений. Для консолидации данных желательно, чтобы систематизация всех жалоб, независимо от входного канала, происходила на единой платформе, а данные были открытыми, что обеспечивало бы прозрачность, а также давало возможность конечным пользователям сравнивать поставщиков услуг. Помимо обеспечения разрешения отдельных конфликтов потребителей, регуляторные органы могут также выбрать коллективный подход и, например, определять основные причины жалоб, осуществлять соответствующий мониторинг, изменять/корректировать рамочные основы и применять меры наказания в случае выявления нарушений.

В **Бенине** ARCEP выступает посредником в процедуре, в которой участвуют потребитель и оператор и которая не должна превышать 30 дней. Жалобы принимаются по телефону или через веб-сайт регуляторного органа и регистрируются непосредственно на платформе управления жалобами. Это обеспечивает автоматическое управление жалобами потребителей, а также устанавливает процедуры и условия для обеспечения прозрачной, эффективной и профессиональной обработки жалоб внутренними посредниками. Цель регуляторного органа – добиться разрешения споров. В результате посреднической деятельности от поставщиков может потребоваться соблюдение применимых правовых/регуляторных обязательств и возмещения убытков или принятия других мер по исправлению положения⁸².

В **Бразилии** Anatel ежегодно получает около 3 миллионов жалоб на поставщиков услуг электросвязи. В настоящее время бесплатными каналами приема жалоб являются веб-сайт, приложение и центр обработки вызовов. Если проблема не решена после обращения непосредственно к оператору, потребитель может подать жалобу в Anatel. Как только Anatel получает жалобу, она пересылается предполагаемому поставщику услуг. Оператор, а не Anatel, несет ответственность за обработку запроса и непосредственное взаимодействие с потребителем для удовлетворения жалоб в течение десяти дней. После того как оператор дал окончательный ответ, у потребителя есть десять дней, чтобы дать оценку принятым мерам или вновь открыть жалобу, если принятые меры не носят удовлетворительного характера. Если в течение этого срока потребитель не дал оценку принятым мерам и не открыл дело вновь, дело считается закрытым и система классифицирует его как "урегулированное".

Помимо прочего, жалобы потребителей помогают Anatel:

- i) оценивать эффективность рассмотрения жалоб клиентов и распространять информацию;
- ii) выявлять основные проблемы операторов и действовать превентивно или даже улучшать существующие правила;
- iii) при необходимости принимать меры по инспектированию, мониторингу и контролю.

В 2013 году центр обработки вызовов Anatel был основным каналом, на который приходилось 92,54% зарегистрированных случаев представления требований. В том же году Anatel было принято решение об инвестировании в цифровизацию как способ технологических инноваций. После реализации стратегии миграции в июле 2020 года 61% от общего числа зарегистрированных случаев приходится уже на цифровые каналы⁸³.

Поведение потребителей изменилось, поэтому способы поддержки клиентов должны адаптироваться и обновляться. Знать больше об опыте потребителей и о пути, который проходит жалоба, – фундаментальное условие перехода от службы поддержки к цифровому обслуживанию. Простота и доступность цифровых инструментов лежат в основе эффективного использования этих каналов.

По данным ОЭСР, смартфонами с доступом к услугам мобильного интернета владеет на 327 млн. женщин меньше, чем мужчин; точно так же, в среднем владеет смартфоном на 26% меньше женщин, чем мужчин. По данным ЮНКТАД, только в каждой третьей стране мира доля женщин, пользующихся интернетом, выше, чем доля мужчин. Доступ к интернету по-прежнему может быть ограничен, в частности, в связи с гендерной принадлежностью, возрастом, ограниченными возможностями и уровнем просвещения, и в процессе инноваций и цифровизации эти аспекты должны учитываться.

⁸² Документ [1/179](#) ИК1 МСЭ-D (Бенин).

⁸³ Документ [SG1RGQ/309](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

Другими словами, такое совпадение интересов требует решения проблем, иначе потребители не смогут перейти на цифровые инструменты поддержки клиентов. Так, представляется, что в ближайшие годы для удовлетворения требований в области поддержки клиентов необходимы будут и технологии, и человеческое взаимодействие. Такая комбинация будет включать в себя как человеческую способность создавать эмоциональные связи, так и огромный потенциал обработки данных и машинного обучения. Ожидается, что регуляторный орган будет задействован как в вопросах регулирования, так и в стимулировании доверительных и этических отношений между всеми сторонами.

Недавнее прошлое сложно рассматривать в правильной перспективе, однако нельзя игнорировать тот факт, что пандемия COVID-19 критически повлияла на обслуживание клиентов. Эти события определили инфраструктуру электросвязи статус как важнейшую основу для всех отраслей. Проблемы являются огромными и требуют различных решений в зависимости от того, с чем именно сталкивается каждая страна.

Среди других проблем стало очевидным, что жалобами и нуждами потребителей следует управлять в более инициативном порядке, а поставщики услуг должны работать над обеспечением доступности и качества абонентских услуг. В связи с этим регуляторные органы, поставщики услуг и потребители вынуждены перейти к использованию ИКТ для общения и решения проблем.

В **Государстве Палестина**, которое участвует в работе МСЭ в соответствии с Резолюцией 99 (Пересм. Дубай, 2018 г.) Полномочной конференции, соответствующее министерство использует WhatsApp и Facebook как каналы для подачи жалоб и удаленного доступа к запросам для своих должностных лиц. Раньше абонентам всегда требовалось посетить офис компании, чтобы получить услуги и сопутствующую информацию. Однако из-за ограничений и закрытий в результате пандемии и возникших сложностей перемещения, контракты неизбежно приходится заключать дистанционно с применением технологий. Хотя не считается, что они заменяют собой контракты на бумажном носителе, это решение, которое позволяет оказывать услуги без ущерба для какой-либо из сторон⁸⁴.

В **Бразилии** в условиях режима социальной изоляции и необходимости использования бесконтактных технологий, основные поставщики услуг электросвязи сообщают о росте цифровых каналов с упором на использование своих приложений, WhatsApp и виртуальных помощников⁸⁵. Кроме того, Anatel был учрежден Кризисный комитет с функциями надзора и мониторинга последствий COVID-19. В марте 2020 года это агентство и поставщики услуг электросвязи подписали публичное обязательство:

- i) продолжать оказание услуг;
- ii) гарантировать особую поддержку службам здравоохранения и общественной безопасности;
- iii) принимать во внимание трудности потребителей;
- iv) обеспечивать хорошую информированность населения.

Учитывая индивидуальные действия пяти основных поставщиков услуг, было реализовано около 100 инициатив для облегчения доступа к способам оплаты, в том числе были введены тарифные планы с возможностью приобретения дополнительных пакетов данных подвижного и фиксированного широкополосного доступа, предоплатные тарифные планы с возможностью приобретения дополнительных пакетов данных, доступ к различному контенту без списания данных тарифного плана (в том числе к приложению Министерства здравоохранения о коронавирусе, в соответствии с публичным обязательством, подписанным с Anatel, а также к приложению о государственных социальных пособиях).

Во многих, если не во всех, странах мира, приняты законы общего характера о защите прав потребителей. Такие законы охватывают широкий спектр потребительских продуктов. Тем не менее законодательство в целом отстает от постоянно меняющегося набора технологических изменений, ведущих к появлению продуктов, которых не существовало ранее или которые невозможно было предусмотреть на момент публикации закона. Задача действующей нормативно-правовой базы состоит в том, чтобы защитить потребителей, содействовать инновациям, повысить качество обслуживания клиентов, решить трансграничные проблемы, преодолеть разрыв в сфере защиты в цифровой среде, обеспечить развитие недавно появившегося IoT и ИИ, а также принять меры к тому, чтобы такая база содействовала онлайн-коммуникации и проведению операций в интернете. При том что большинство законов общего характера могли быть разработаны без учета особенностей услуг широкополосной связи, некоторые проблемы,

⁸⁴ Документ [SG1RGQ/307 + Приложение](#) ИК1 МСЭ-D (Государство Палестина).

⁸⁵ Документ [SG1RGQ/360](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

которые эти законы были призваны решить и которые уже существовали до цифровой эпохи, сохраняют свою актуальность и полезны в том числе и в цифровой экономике. Примером тому служат законы 12 стран, рассмотренные в одном из вкладов для исследовательской комиссии и обсуждавшиеся на собрании Группы Докладчика в феврале 2020 года⁸⁶.

3.3 Как решить проблемы, связанные с трансграничной деятельностью

Задача решения проблем, связанных с трансграничной деятельностью, в условиях глобальной цифровой экономики приобрела еще более стратегический характер.

Для цифровой экономики не существует границ, что подразумевает проведение огромного числа международных операций. По этой причине деятельность по защите потребителей и возмещению ущерба должна координироваться на международном уровне. Государства – члены ООН, ОЭСР и МСЭ работают над достижением этой цели. Базовым инструментом содействия защите прав потребителей⁸⁷ в этом отношении являются *Руководящие принципы ООН для защиты интересов потребителей* 2016 года, касающиеся онлайн- и офлайн-розничной торговли, урегулирования споров и средств правовой защиты⁸⁸. По-видимому, существует международный консенсус в отношении того, что принципы должны быть технологически нейтральными и что некоторые конкретные области, такие как онлайн-заказ товаров и услуг, защита данных, спам и мошенничество, требуют большего внимания.

В качестве полезной парадигмы решения некоторых проблем, связанных с трансграничной деятельностью, можно рассматривать практику Европейского союза с учетом его масштабов и границ. Начиная с июня 2017 года ЕС прекратил взимать плату за роуминг, и эта мера стала примером для других юрисдикций. Постоянной проблемой, связанной с роумингом, является феномен, известный как "шок от счетов", и европейская политика ориентирована на его предотвращение путем уделения внимания временным поездкам ("роуминг как дома").

Общий регламент по защите данных (GDPR) – еще одна инициатива, в рамках которой ЕС доказал преимущества единого подхода к трансграничной деятельности. Этот Регламент предусматривает необходимость информирования пользователей о возможных международных потоках данных, тем самым создавая персональное право на информацию, касающуюся использования личных данных.

Еще одна возникающая трансграничная проблема – незапрашиваемые коммерческие сообщения или злонамеренные вызовы. Предполагается, что в глобальной цифровой экономике цифровые инструменты и телефоны должны быть средством облегчения экономического обмена между теми, кто предлагает продукт или услугу, и потенциальными покупателями. В то же время, хотя некоторые субъекты экономической деятельности ведут себя в этой среде согласно нормам этики и добросовестности, другие не делают этого, в результате чего пользователи получают чрезмерное количество нежелательных вызовов. Помимо коммерческих вызовов, целью некоторых вызывающих абонентов является причинение вреда вызываемому абоненту путем введения его в заблуждение и с помощью мошеннических действий. Многие страны мира столкнулись с этой проблемой, и для борьбы с ней используются различные подходы, которые включают трафик сетевых вызовов, системы аутентификации вызовов, определение префиксной нумерации для телемаркетинга, изменения юридического характера и списки "Не беспокоить". Эти подходы перечисляются во вкладе **Бразилии**, где приводится обзор проблем и стратегий в связи с нежелательными вызовами⁸⁹.

Регуляторный орган электросвязи **Индии** (TRAI) объявил о директиве, действующей в рамках Регламента в области предпочтений клиентов относительно коммерческих сообщений (ТСССР) и предусматривающей внедрение платформы с технологией блокчейн⁹⁰.

В **Бразилии** НРО (Anatel) и операторы электросвязи содействовали решению проблемы злонамеренных вызовов посредством саморегулирования (включая механизмы самоконтроля) и подхода, предусматривающего реагирование. Операторы представили Anatel кодекс поведения при предложении

⁸⁶ Документ [1/336](#) ИК1 МСЭ-D (Зимбабве).

⁸⁷ Документ [SG1RGQ/153 + Приложение ИК1 МСЭ-D \(координатор БРЭ по Вопросу 6/1\)](#).

⁸⁸ ЮНКТАД. "[Укрепление защиты прав потребителей и усиление конкуренции в цифровой экономике](#)", записка секретариата ЮНКТАД. Нью-Йорк и Женева, 2016 год.

⁸⁹ Документ [SG1RGQ/308](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

⁹⁰ Документ [1/334](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

услуг электросвязи посредством телемаркетинга, а также создали единый национальный список "Не беспокоить"⁹¹.

Исследовательские комиссии МСЭ-D провели вебинар на тему "*Незапрашиваемые коммерческие сообщения/злонамеренные вызовы: являются ли потребители более уязвимыми в эпоху COVID-19?*"⁹².

На вебинаре Федеральная комиссия по связи (ФКС) Соединенных Штатов Америки, Национальное агентство электросвязи (Anatel) Бразилии и Idea-Vodafone (Индия) поделились национальными подходами к решению этой проблемы. Было подчеркнуто значение просвещения потребителей. Представитель ассоциации Beltug (Бельгия/Европа) обратила внимание на то, что пользователи уязвимы во время кризиса, такого как пандемия COVID-19, и отметила рост электронного мошенничества с использованием телефона и электронной почты. В этих условиях потребность в безопасности растет. Африканский союз электросвязи (АСЭ) подчеркнул важность трансграничного подхода, включая международный план по установлению стандартов для решения этой проблемы.

Группа Докладчика по Вопросу 6/1 1-й Исследовательской комиссии МСЭ-D продолжила использовать материалы семинара-практикума, чтобы дополнить свой ежегодный итоговый документ по теме "*Незапрашиваемые коммерческие сообщения: обзор проблем и стратегий*"⁹³, который был утвержден в сентябре 2020 года, а затем опубликован.

3.4 Как удовлетворить потребности людей с ограниченными возможностями, женщин и детей в новой цифровой экосистеме (технологии, услуги и продукты, ориентированные на защиту потребителей, и цифровая грамотность, касающаяся защиты потребителей)

В число потребителей ИКТ входят несколько уязвимых групп, имеющих особые потребности в плане равенства и доступа.

В документе для обсуждения ГСР-19 "*Укрепление доверия в ориентированной на данные экономике путем обеспечения компенсации потребителям*"⁹⁴, касающемся вопроса защиты потребителей в цифровую эпоху, дана следующая рекомендация:

Рекомендация 4: Национальная цифровая политика на основе принципов – Правительствам следует после консультаций с общественностью разработать сильную, ориентированную на потребителя, основанную на принципах национальную цифровую стратегию и план ее реализации. Задача цифрового плана – дать возможность всем потребителям, в том числе людям с ограниченными возможностями, компаниям и правительству, безопасно участвовать в цифровой экономике. План реализации должен содержать стимулы для обеспечения того, чтобы каждый человек обладал доступными навыками для использования возможности установления высокоскоростных интернет-соединений и использования преимуществ цифровой экономики при минимальном риске причинения вреда.

Главным вопросом, когда речь идет о лицах с ограниченными возможностями, группе, которая, по данным Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), составляет около 10% мирового населения, является уменьшение препятствий для доступа. Подход, ориентированный на пользователя, имеет решающее значение для разработки продуктов и услуг для людей с физическими, зрительными, слуховыми, психическими или интеллектуальными нарушениями. Дизайн, ориентированный на пользователя, позволяет не только оценить возможность физического доступа, но и учесть культурные особенности.

Материалы обследований, проведенных в **Мексике**, показывают, что около 70% людей с ограниченными возможностями не знают о своих правах при заказе услуг. Кроме того, опросы позволили IFT (Мексика) выявить и опубликовать основные перспективные области, которые открываются пользователям с ограниченными возможностями, такие как предоставление лечения в соответствии с их потребностями, предоставление специализированных сведений об оборудовании и программном обеспечении или

⁹¹ Документ [SG1RGQ/206](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

⁹² Вебинар "[Незапрашиваемые коммерческие сообщения/злонамеренные вызовы: являются ли потребители более уязвимыми в эпоху COVID-19?](#)", 2 июля 2020 года.

⁹³ 1-я Исследовательская комиссия МСЭ-D. Вопрос 6/1. Ежегодный итоговый документ, 2019–2020 годы. [Незапрашиваемые коммерческие сообщения – обзор проблем и стратегий](#).

⁹⁴ Документ [SG1RGQ/153 + Приложение](#) ИК1 МСЭ-D (координатор БРЭ по Вопросу 6/1) и МСЭ. ГСР-19 (цит. выше)

пакетах услуг, облегчающих их использование, а также распространение информации (брошюры, реклама и акции) в доступном формате⁹⁵.

В **Бразилии** проживает около 45 млн. человек с тем или иным образом ограниченными возможностями, что составляет более 23% населения. Этот факт является важнейшим стимулом для улучшения доступности электросвязи за счет использования новых технологий. В связи с этим Anatel опубликовало *Общие правила обеспечения доступности (RGA)* (Резолюция 667/2016), разработанные на базе Закона о правах инвалидов № 13.146/2015. Что касается прав людей с ограниченными возможностями и обязанностей компаний электросвязи, то, согласно RGA, компании обязаны приоритизировать и индивидуализировать доступные услуги для лиц с ограниченными возможностями и их сопровождающих; предлагать документы на бумажной основе (в том числе контракты и планы обслуживания) в формате, доступном для инвалидов по зрению; поддерживать веб-сайты в доступном формате; поддерживать веб-чаты и возможность осуществления видеовызовов через интернет.

Более того, этой нормативно-правовой базой также было предусмотрено создание рейтинга доступности. Идея состоит в том, чтобы ежегодно награждать компании, которые, помимо соблюдения правил, установленных RGA, применяют лучшие практики по содействию интеграции людей с ограниченными возможностями. Впервые Anatel вручило награду оператору в 2019 году. Пять крупнейших компаний оценивались по следующим критериям: доступность веб-сайтов; специализированный сервис в магазинах; результативность взаимодействия через электронные сообщения, веб-чаты и видеовызовы; и волонтерская деятельность, которая поддерживает/продвигает/гарантирует права людей с ограниченными возможностями⁹⁶.

Если рассматривать доступность в контексте гендерного разрыва, то проблемы несколько иные. Доля женщин, пользующихся интернетом, на 12% ниже, чем доля мужчин, а в сегменте подвижной связи вероятность того, что женщина пользуется интернетом, в целом на 26% ниже. Некоторые аспекты технологических перемен наиболее сказываются на женщинах: местные условия, цифровая неграмотность, физическая безопасность и культурное представление о том, что интернет может не иметь отношения к жизни человека.

Молодежь (моложе 18 лет) составляет сегодня треть пользователей интернета, а люди в возрасте от 15 до 24 лет являются самой "соединенной" демографической группой. Сегодня устанавливают соединения даже дети намного младше.

В **Японии** Корпорация KDDI осуществляет инициативу "Уроки безопасного обращения со смартфонами". По данным Национального полицейского агентства, количество школьников, пострадавших от сервисов социальных сетей (SNS), увеличивается почти в той же пропорции, что и проникновение смартфонов в среду школьников. В рамках инициативы KDDI проводит занятия, чтобы познакомить учащихся (начальной, средней и старшей школы) с правилами безопасного и защищенного использования устройств связи, таких как смартфоны, во избежание неприятностей. На занятиях изучаются темы защиты потребителей, такие как дезинформация, написание оскорбительных комментариев в социальных сетях, слишком легкое доверие к людям в онлайн-среде, запугивание через SNS, а также игровая зависимость и зависимость от SNS при использовании смартфонов. В период с 2005 по 2019 год в общей сложности было проведено 29 000 занятий, в которых приняли участие более 5 310 000 человек⁹⁷.

Около 346 млн. молодых людей все еще не имеют соединения с интернетом. Это серьезная проблема политического характера, поскольку такой разрыв в целом мешает этому поколению получать образование и профессиональную квалификацию. Также следует подчеркнуть важность наличия надлежащей политики и деятельности по защите детей в онлайн-среде.

Инициатива МСЭ "Защита ребенка в онлайн-среде" (COP) направлена на объединение усилий партнеров из всех секторов мирового сообщества с целью обеспечения безопасной и защищенной онлайн-среды для детей в любой точке мира. Проблемой защиты детей в онлайн-среде также занимается ЮНИСЕФ в рамках инициативы Global Kids Online.

Исламская Республика Иран⁹⁸ отмечает риски, связанные с использованием услуг ИКТ детьми, и предлагает некоторые подходы, связанные с COP, в том числе включение прав детей во все политики,

⁹⁵ Документ [1/186](#) ИК1 МСЭ-D (Мексика).

⁹⁶ Документ [SG1RGQ/196](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

⁹⁷ Документ [1/397](#) ИК1 МСЭ-D (KDDI (Япония)).

⁹⁸ Документ [SG1RGQ/196](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

связанные с ИКТ, в частности обучение детей, родителей и учителей вопросам безопасности детей и их обязанностям при использовании ИКТ. Также утверждается необходимость родительского контроля и инструментов управления киберпространством для защиты детей в киберпространстве⁹⁹.

Ввиду этого Министерство ИКТ Ирана разработало и опубликовало политику под названием "Вспомогательный документ и план действий по развитию интернет-услуг для детей"¹⁰⁰.

В плане поставлены четыре цели:

- i) обеспечение инфраструктуры связи, контента и доверия;
- ii) развитие рынка и рост компаний;
- iii) развитие сферы просвещения и продвижение киберпространства;
- iv) план действий по вопросам управления.

Для обеспечения доступа ко всем этим группам решающее значение имеет преодоление разрыва. В 2019 году Федеральный институт электросвязи (IFT) **Мексика** начал программу повышения цифровой грамотности под названием "*Conoce tus derechos*" ("*Знай свои права*"). Программа включает учебные курсы, выступления и работу информационного бюро и имеет целью дать потребителям возможность узнать и определить свои права и возможности как пользователей услуг электросвязи и способы обеспечения их соблюдения. Это подчеркивает важность принятия обоснованных решений и правильного использования услуг электросвязи и оборудования¹⁰¹.

Цифровые планы направлены на уменьшение препятствий для общения.

В этом контексте в **Российской Федерации** было принято постановление, которое распространило принцип "роуминг как дома" на всех операторов сотовой связи, а также ввело требование о бесплатных входящих вызовах в национальном роуминге¹⁰².

Национальное управление ИКТ (NICTA) **Папуа-Новой Гвинеи** занимается созданием нормативно-правовой базы для обеспечения QoS. Одна из целей – помочь потребителям понять любые различия в QoS разных поставщиков услуг и дать им возможность принимать эту информацию во внимание при выборе поставщика услуг¹⁰³.

3.5 Пользователи ИИ, интернета вещей и других возникающих технологий: новые инструменты нужны для новых участников и новой категории деятельности

Новые цифровые технологии, как, например, искусственный интеллект, обладают потенциалом, который может значительно повысить качество жизни. Помимо множества вариантов применения в таких областях, как здравоохранение, образование, мобильность, сельское хозяйство и обрабатывающая промышленность, ИИ может способствовать усовершенствованию услуг цифровой связи и улучшению потребительского опыта.

Согласно различным источникам, актуальный статус внедрения ИИ и интернета вещей с точки зрения того, как они влияют на конечного пользователя сегодня, отражает лишь малую толику всего потенциала этих технологий. И хотя области потенциального использования этих технологий могут быть вне досягаемости рядового потребителя, некоторые вопросы подробно обсуждаются ассоциациями потребителей, отдельными лицами и регуляторными органами.

Существующие на данный момент коммерческие приложения на базе ИИ и IoT основаны на данных, генерируемых при межмашинном взаимодействии (M2M) и взаимодействии человек-машина (H2M). Это поднимает вопросы, касающиеся защиты пользовательских данных в иностранных юрисдикциях – международный поток данных, а также касающиеся юридических границ между регулируемыми и нерегулируемыми секторами экономики. В этих условиях может быть неприменимо даже типовое различие между торговлей товарами и торговлей услугами.

⁹⁹ Документ [1/76](#) ИК1 МСЭ-D (Иранский научно-технологический университет (Исламская Республика Иран)).

¹⁰⁰ Документ [1/74](#) ИК1 МСЭ-D (Иранский научно-технологический университет (Исламская Республика Иран)).

¹⁰¹ Документ [1/349](#) ИК1 МСЭ-D (Мексика).

¹⁰² Документ [1/317](#) ИК1 МСЭ-D (Российская Федерация).

¹⁰³ Документ [1/329](#) ИК1 МСЭ-D (Папуа-Новая Гвинея).

На сегодняшний день независимо от того, в каком секторе экономики используются ИИ и IoT, центральным вопросом для потребителей становится прозрачность ввиду асимметричности информации, которой обладают пользователи и поставщики товаров и услуг. Точкой отчета здесь является понимание того, какие данные собираются и когда и как они будут использоваться. Другие проблемы, связанные с данными в контексте ИИ и IoT, касаются прозрачности алгоритмов – риска идентификации людей по данным, асимметрии при агрегировании данных, возможных расовых и социальных предубеждений, безопасности на этапе проектирования, киберугроз для присоединяемых устройств, защиты детей и гарантии продуктов, среди прочего.

На эти проблемы указали **Индия**¹⁰⁴ и **Зимбабве**¹⁰⁵. Обе страны подчеркнули важность зрелой национальной политики конфиденциальности и безопасности, а также правил в отношении ИИ и интернета вещей, которая позволяет потребителям оставаться защищенными. Кроме того, как и в случае с другими вопросами, касающимися защиты потребителей в цифровую эпоху, вопросы, связанные с применением ИИ и IoT, также требуют установления сотрудничества и укрепления потенциала в области регулирования как на национальном, так и на международном уровнях. Конечная цель заключается в том, чтобы воспользоваться преимуществами технологий, обеспечив при этом защиту от потенциального вреда.

¹⁰⁴ Документ [1/307](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

¹⁰⁵ Документ [1/336](#) ИК1 МСЭ-D (Зимбабве).

Глава 4 – Способствование повышению осведомленности и расширению прав и возможностей потребителей (в вопросах конкуренции, бизнес-моделей и цен, прозрачности)

4.1 Как обеспечить потребителей правами и возможностями участия в цифровой экономике?

Как регуляторные органы могут содействовать повышению осведомленности и расширению прав и возможностей потребителей в новой цифровой экосистеме?

Помощь потребителям в приобретении навыков, необходимых для пользования цифровыми услугами, является обязательным условием развития цифровой экономики. Действительно, хотя на расширении прав и возможностей потребителей положительно отразились цифровые инновации и конкуренция на рынках электросвязи, перед регуляторными органами по-прежнему стоит важная задача повышения осведомленности и расширения прав и возможностей потребителей в новой цифровой экосистеме.

Содействие неограниченной возможности установления соединений обеспечит спрос потребителей на высококачественные услуги, поддерживаемые сетями с очень высокой пропускной способностью, развитие которых является ключевым приоритетом при создании позитивных взаимодействий. Кроме того, национальные регуляторные органы должны продолжать работу по поощрению выбора и расширению прав и возможностей для конечных пользователей, придавая приоритетное значение работе по укреплению доверия к ИКТ и цифровым услугам, а также стремиться помогать потребителям делать более обоснованный выбор и в результате добиться этого¹⁰⁶. Для этого они могли бы, например, требовать от поставщиков цифровых услуг публикации соответствующей информации об услугах и разработки инструментов, которые повышали бы осведомленность конечных пользователей, помогая им при осуществлении выбора.

Подход регуляторных органов к расширению прав и возможностей конечных пользователей может быть построен на двух основных принципах¹⁰⁷ – мониторинг отрасли и соответствующий уровень прозрачности. Осуществляя мониторинг функционирования электронного рынка, регуляторные органы могут также осуществлять мониторинг новых нормативных положений о конечных пользователях, таких как требования о предоставлении информации, включая шаблон резюме контракта. Что касается прозрачности, то регуляторные органы также могут продолжить работу по более широкому вовлечению заинтересованных сторон, в том числе представителей потребителей¹⁰⁸.

Более того, важным средством укрепления потенциала потребителей цифровых услуг может быть институциональное и международное сотрудничество национальных регуляторных органов со всего мира в формате обмена опытом и передовой практикой.

Регуляторные органы могут помочь повысить осведомленность и расширить права и возможности потребителей путем комбинирования различных действий. Сюда относится сотрудничество между многими заинтересованными сторонами для разработки соответствующих политик, стратегий, законов, регламентов, руководств, процессов возмещения ущерба и правоохранительной деятельности. Поставщики услуг должны соблюдать законодательство и действовать социально ответственно. Потребители должны иметь цифровые навыки и компетенции и быть осведомленными.

Наконец, одним из видов регуляторного вмешательства, доступных в сфере деятельности национальных регуляторных органов и относящихся к их компетенции, является возможность обязать поставщиков публиковать информацию в интересах потребителей.

¹⁰⁶ BEREC. [Отчет о прозрачности тарифной информации](#). Документ ERG (08) 59rev2. Март 2009 года.

¹⁰⁷ Там же.

¹⁰⁸ Там же.

Передовой опыт предприятий в интересах потребителей услуг электросвязи

Некоторые поставщики услуг в секторе связи разработали методы саморегулирования, которые включают разработку билля о правах потребителей, предоставляют потребителям адекватную и точную информацию, которая позволяет им делать эффективный выбор и отстаивать свои права, а также внедряют прозрачные и недорогие процедуры, упрощающие для потребителей смену поставщика услуг.

Другие поставщики услуг, совместно с директивными и регуляторными органами, поощряют участие потребителей в рыночных процессах в сфере электросвязи, рассказывая потребителям об их правах, повышая осведомленность о новых услугах и возможностях, предлагаемых на рынке, и делая процедуру смены оператора фиксированной и подвижной связи, а также интернета проще, дешевле и быстрее.

4.2 Прозрачность как механизм содействия конкуренции на основе тарифов и качества обслуживания

4.2.1 Инструменты сравнения для оценки прозрачности и расширения прав и возможностей потребителей

Согласно BEREC, некоторые негативные последствия использования услуг электросвязи возможно предотвратить, предоставив потребителям доступ к информации, которая отвечает их потребностям.

В Отчете о прозрачности тарифной информации BEREC заявляет, что информационная работа может быть разделена на три типа в зависимости от стороны, предоставляющей информацию конечным пользователям:

- 1) методы/инструменты информационной работы, применяемые поставщиками услуг;
- 2) методы/инструменты информационной работы, внедряемые НРО;
- 3) методы/инструменты информационной работы, предоставляемые третьими сторонами.

Что касается первого типа, то BEREC утверждает, что поставщики услуг электронной связи используют широкий спектр методов и инструментов для информирования конечных пользователей на обязательной или добровольной основе. Используются инструменты как статического характера, так и предусматривающие интерактивную деятельность. Меры первого типа, которые ряд НРО считает особенно эффективными, включают публикации на веб-сайтах поставщиков услуг, счета (в частности, детализированные счета с обязательным минимальным набором пунктов) или рассылаемые вместе с ними печатные информационные материалы¹⁰⁹.

Инструменты второго типа обычно нацелены на конкретных потребителей, и в них предлагается онлайн-овая и/или персонализированная помощь. Особенно эффективными услугами по поддержке клиентов некоторые НРО назвали приложения для мгновенного управления счетами, голосовые объявления/звуковые сигналы при вызове на перенесенный номер/номер другой сети/специальный тарифный номер, а также отправка информации по SMS или электронной почте непосредственно пользователю.

Отчет BEREC показывает, что инструменты адресного и персонализированного предоставления информации напрямую потребителям (по телефону, в письме, по электронной почте, SMS, через интерактивные веб-приложения и т. д.) могут дополнять общие требования об информировании, которые должны выполняться поставщиками, в частности в связи с изменениями, имеющими место после заключения договора, и контролем расходов на услуги электронной связи. Онлайн-овые методы могут быть дополнены "офлайн-овыми" методами, способными охватить широкую аудиторию, особенно там, где многие не имеют доступа в интернет. Внедрение таких методов – будь то в обязательном порядке (согласно законам или подзаконным актам) или добровольно (путем поощрения и согласно нормам, принятым в порядке саморегулирования отрасли) – может расширить права и возможности конечных пользователей, помогая им делать обоснованный выбор, наилучшим образом отвечающий их потребностям¹¹⁰.

Некоторые НРО внедрили различные методы, подходы и инструменты для информирования потребителей цифровых услуг. К ним относятся статические и однонаправленные (например, публикация информации

¹⁰⁹ Там же.

¹¹⁰ Там же.

общего характера на веб-сайтах, поддерживаемых НРО), динамические и однонаправленные (кампании в СМИ), а также динамические и двунаправленные, или интерактивные (сайты сравнения предложений, помощь потребителям по телефону, почте или электронной почте и т. д.)¹¹¹.

Многие регуляторные органы рассматривают веб-сайты НРО как эффективные инструменты информационной работы. Большинство НРО публикуют на своих веб-сайтах информацию общего характера для конечных пользователей, в том числе сведения о возможности смены поставщика услуг, правах конечных пользователей в отношении с поставщиками услуг, процедурах рассмотрения жалоб и разрешения споров, советы по выбору тарифного предложения, общие сведения о тарифах и выставлении счетов, а также специальные правила тарификации. Другими инструментами, которые выступившие респондентами НРО считают эффективными в информационной работе, являются интерактивные веб-справочники по ценам (калькуляторы цен), которые могут выполнять расчеты на основе предполагаемых объемов потребления и ранжировать по цене пакеты абонентских услуг от разных поставщиков. В целом половина НРО внедрила или считают целесообразным внедрить такие инструменты, напрямую или через аккредитацию сторонних инициатив¹¹².

Пользующиеся успехом калькуляторы цен, которые охватывают весь спектр услуг электронной связи, имеют много функций, а также по-настоящему удобный интерфейс и придают большое значение простоте и удобству в использовании. Альтернативой интерактивному калькулятору цен либо соответствующему веб-сайту, которые поддерживаются НРО, является создание системы аккредитации таких веб-сайтов, поддерживаемых третьими сторонами.

Более того, схема аккредитации способна гарантировать качество, например, благодаря подтверждению того, что расчеты цен, предлагаемые аккредитованными веб-сайтами, являются доступными, точными, прозрачными и носят всеобъемлющий характер. Другие методы информирования, признанные НРО эффективными, включают использование каналов СМИ (радио, телевидение, газеты), распространение печатных информационных материалов и индивидуальные каналы связи, которые могут использоваться конечными пользователями для обращения за помощью¹¹³.

Эти инструменты могут иметь особое значение для тех, кто не имеет доступа к интернету, и могут дополнять использование веб-инструментов информирования.

Третьи стороны, имеющие как национальную принадлежность, так и международный характер, также могут быть полезны в разработке инициатив, которые дополняли бы инициативы, развернутые поставщиками услуг и НРО в ходе работы по информированию конечных пользователей.

4.2.2 Конкретные примеры того, как регуляторные органы могут содействовать повышению осведомленности и сообщать потребителям результаты практических действий по мониторингу качества работы и потребительской оценки (с целью информирования потребителей и пользователей об основных особенностях, качестве, уровне безопасности и тарифах на разные услуги, предлагаемые операторами)

Ниже приведены конкретные примеры того, как регуляторные органы могут содействовать повышению осведомленности.

В Индии Регуляторный орган электросвязи (TRAI) стремится расширить права и возможности потребителей услуг электросвязи и радиовещания путем обеспечения прозрачности систем, которыми управляют поставщики услуг электросвязи. TRAI объявил ряд соответствующих инициатив, в том числе были введены контрольные показатели для беспроводных сетей передачи данных, а также проводится периодическая оценка показателей работы сетей. TRAI представил мобильное приложение "TRAI my speed", чтобы пользователи могли измерять скорость широкополосной связи и сообщать ее TRAI почти в реальном времени. Измерение опыта использования широкополосной связи важно для потребителей, позволяя им сделать обоснованный выбор; оно также помогает регуляторным и директивным органам оценить доступность услуг, зависящих от широкополосного соединения¹¹⁴. Опыт использования широкополосной

¹¹¹ Там же.

¹¹² ОЭСР. [Инструментарий по защите цифровых потребителей: ресурс для директивных органов Группы 20](#), ОЭСР, 2018 год. (цит. выше).

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ Документ [SG1RGQ/182](#) ИК1 МСЭ-D (Регуляторный орган электросвязи Индии (TRAI) (Индия)).

связи в разных местах и в разных сетях также формирует представление о масштабе и уровне достижения поставленных правительством целей.

В соответствии с решениями Резолюции 196 (Пересм. Дубай, 2018 г.) Полномочной конференции МСЭ¹¹⁵ и Резолюции 64 (Пересм. Буэнос-Айрес, 2017 г.) ВКРЭ¹¹⁶ **Российская Федерация** осуществляет ряд мероприятий по формированию системы QoS электросвязи/ИКТ, а также деятельность по обеспечению защиты основных интересов потребителей услуг связи, что способствует установлению равноправных отношений между поставщиками и потребителями услуг электросвязи/ИКТ¹¹⁷.

Данная деятельность включает в себя выработку государственной политики, направленной на защиту прав пользователей и потребителей услуг электросвязи/ИКТ, в том числе в части, касающейся получения бесплатной и актуальной информации о тарифах и условиях оказания услуг связи и цен на международный роуминг, а также по обеспечению населения страны услугами электросвязи/ИКТ надлежащего качества, путем формирования системы государственных стандартов, определяющих показатели качества предоставляемых услуг.

В **Гане** все операторы обязаны публиковать информацию о рейтинге услуг подвижной связи в разбивке по тарифным планам в какой-либо из двух национальных газет, а также на веб-сайте поставщика услуг. Ведется сбор подробной информации об этих тарифных планах, основанной на положениях и условиях контрактов; бизнес-правила вводятся в систему оценки SIGOS SITE, которая оснащена модулями идентификации абонентов (SIM), подписанных на различные акции и предложения¹¹⁸.

Для регуляторных и директивных органов, особенно в условиях чрезвычайных ситуаций, например пандемии COVID-19, также важно предоставлять рекомендации и материалы для заинтересованных сторон о возможных обновлениях в абонентских договорах, чтобы отразить изменения в сфере услуг связи, вызванные глобальной пандемией, влияние которой в этой отрасли огромно. Так, в **Государстве Палестина*** подразделение жалоб и защиты потребителей провело тщательный анализ услуг, предусмотренных абонентскими договорами, с целью гарантировать подписчикам полный доступ к их правам и услугам, которые они запрашивают. Министерство также предоставило абонентам номера WhatsApp для подачи жалоб и запросов официальным лицам¹¹⁹.

4.3 Как потребители могут более эффективно защищать свои права (конкретные примеры механизмов защиты потребителей по отдельным вопросам, позволяющих им быть в курсе своих прав и пользоваться ими, чтобы использовать свои услуги надлежащим образом и принимать обоснованные решения при заключении договоров на эти услуги)

4.3.1 Средства предотвращения мошеннической, обманной и недобросовестной деловой практики, прозрачность и абонентские договоры

Исследования показали, что в ходе многочисленных рекламных кампаний поставщиков услуг потребителям не предоставляется базовая информация, необходимая для обоснованного выбора услуг, на которые им стоит подписаться, в частности не сообщается ключевой элемент любой такой рекламы – цена.

В последние годы количество рекламных кампаний, проводимых операторами подвижной связи и оператором фиксированной связи в **Государстве Палестина**, а также уровень конкуренции между поставщиками услуг интернета на линии доступа возросли настолько, что операторы начали использовать приемы стимулирования в ходе рекламных кампаний.

¹¹⁵ МСЭ. Полномочная конференция. Резолюция 196 (Пересм. Дубай, 2018 г.), о защите пользователей/потребителей услуг электросвязи. [Заключительные акты Полномочной конференции \(Дубай, 2018 г.\)](#), стр.399.

¹¹⁶ МСЭ. Резолюция 64 (Пересм. Буэнос-Айрес, 2017 г.), о защите и поддержке пользователей/потребителей услуг электросвязи/ИКТ. [Заключительный отчет Всемирной конференции по развитию электросвязи \(Буэнос-Айрес, 2017 г.\) \(ВКРЭ-17\)](#). Буэнос-Айрес, Аргентина, 9–20 октября 2017 г. стр. 507.

¹¹⁷ Документ [SG1RGQ/201](#) ИК1 МСЭ-D (Российская Федерация).

¹¹⁸ Документ [SG1RGQ/244](#) ИК1 МСЭ-D (Гана).

¹¹⁹ Документ [SG1RGQ/155](#) ИК1 МСЭ-D (Государство Палестина*, которое участвует в работе МСЭ в соответствии с Резолюцией 99 (Пересм. Дубай, 2018 г.) Полномочной конференции).

Такого рода кампании, включая ежедневные, еженедельные и ежемесячные предложения, являются новинкой для данной страны и предоставляют потребителям широкий спектр возможностей для удовлетворения их потребностей. Это побудило министерство организовать ряд интенсивных кампаний по надзору за рынком электросвязи и ИКТ¹²⁰.

Незапрашиваемые вызовы носят как национальный, так и трансграничный характер и распространяются на многие секторы экономики по всему миру.

Ввиду отсутствия федерального регулирования, касающегося незапрашиваемых вызовов, агентство Anatel в **Бразилии** предложило решать проблему нежелательных соединений в секторе электросвязи путем возможного введения соблюдаемых норм саморегулирования¹²¹.

Заслуживает внимания сбалансированный подход к решению проблемы незапрашиваемых коммерческих сообщений (НКС), принятый в **Индии**. С одной стороны, в нем соблюдается конфиденциальность и пожелания абонентов, которые имеют возможность контролировать контент, время и формат телемаркетинговых сообщений, а с другой – он удобен для телемаркетинга, так что все заинтересованные стороны, например поставщики услуг доступа, зарегистрированные операторы услуг телемаркетинга и коммерческие организации, имеют возможность действовать прозрачно и в рамках нормативных требований¹²².

4.3.2 Передовой опыт и инструменты, расширяющие права и возможности пользователей/потребителей и повышающие осведомленность в области управления персональными данными

Широкое использование электронных услуг может сделать потребителей более уязвимыми и повысить риск мошенничества с персональными данными либо причинения ущерба имуществу. Кроме того, есть и другие проблемы, такие как свободный доступ к персональным данным в интернете, отсутствие подготовленных людских ресурсов для эффективного применения законодательства, а также неэффективность ассоциаций потребителей.

Диффамация в онлайн-среде, через социальные сети, мошенничество (финансовое мошенничество, мошенничество с использованием персональных данных, сетевое мошенничество и т. д.), ложная информация и фальшивые новости становятся частыми явлениями, все более опасными для потребителей, которые зачастую имеют низкий уровень образования и мало реагируют на это. Они пользуются низкой стоимостью, которую рекламируют социальные сети и ОТТ, в обмен на предоставление доступа к своим персональным данным.

Для решения этой проблемы в 2016 году в **Гвинее** были приняты соответствующие законодательные акты, в том числе Закон о кибербезопасности и защите персональных данных, а также Закон об электронных операциях. Создается комиссия по защите персональных данных¹²³.

В то же время следует отметить, что быстрое и значимое развитие информационных технологий требует – в дополнение к юридической базе – управления, информирования и просвещения в области использования этих технологий.

Кроме того, приоритетное внимание следует уделить учреждению комиссий, развитию навыков и созданию потенциала в области защиты данных и управления ими, а также работе с проблемами и жалобами потребителей, с тем чтобы совершенствовать защиту потребителей и обмен передовым опытом между различными участниками отрасли.

31 декабря 2018 года правительством **Буркина-Фасо** были приняты новые нормативно-правовые акты, касающиеся способов определения абонентов услуг электронной связи и клиентов киберкафе¹²⁴.

Новая нормативно-правовая база ориентирована на то, чтобы помочь предотвратить использование услуг ИКТ в преступных целях и защитить потребителей ИКТ. Принятие этого декрета поможет в борьбе с отсутствием безопасности, поскольку компетентные структуры и органы власти получают возможность

¹²⁰ Там же.

¹²¹ Документ [SG1RGQ/206](#) ИК1 МСЭ-D (Бразилия).

¹²² Документ [SG1RGQ/182](#) ИК1 МСЭ-D (Индия).

¹²³ Документ [SG1RGQ/191](#) ИК1 МСЭ-D (Гвинея).

¹²⁴ Документ [SG1RGQ/172](#) ИК1 МСЭ-D (Буркина-Фасо).

доступа к надежной базе данных пользователей электронной связи. Это также поможет укрепить доверие среди потребителей услуг ИКТ.

Целью этой нормативно-правовой базы является предотвращение использования обманных действий, связанных со сбором и использованием персональных данных потребителей, поставщиками услуг.

Как упоминалось в разделе 2.4.1, выше, **Бразилия** приняла Закон о защите персональных данных. Закон № 13.709 был принят 14 августа 2018 года.

4.3.3 Механизмы/средства, введенные в действие регуляторными органами для того, чтобы операторы/поставщики услуг публиковали прозрачную, сопоставимую, надлежащую, обновленную информацию, в том числе о ценах, тарифах, расходах, связанных с прекращением действия контракта, а также доступом к услугам электросвязи и их обновлением, с тем чтобы постоянно информировать потребителей и разрабатывать четкие и простые предложения, а также передовую практику для просвещения потребителей

Радикальные изменения в отрасли электросвязи/ИКТ вынудили национальные регуляторные и директивные органы пересматривать действующие правила и политику на регулярной основе, чтобы повысить прозрачность в новой цифровой среде.

В **Гане** основными поводами для жалоб в регуляторный орган были проблемы с выставлением счетов, в частности необоснованные списания со счета, завышение цен и неправильное выставление счетов, при этом потребители часто чувствовали, что на них наживаются, поскольку полученные услуги не соответствовали сумме, внесенной на счет мобильного телефона для пополнения разговорного времени. По этой причине Гана ввела практику отправки информационных сообщений о списании средств (BFM) – уведомлений об окончании вызова через неструктурированные данные дополнительных услуг (USSD) или флэш-сообщений, которые информируют пользователя услуг подвижной связи о том, какой запас времени связи, сколько SMS или какая полоса пропускания были использованы в конце деятельности, за которую выставляется счет. Целью BFM было решение проблемы жалоб потребителей и предполагаемого некорректного выставления счетов за услуги электросвязи¹²⁵.

4.3.4 Выявление передового опыта для национальных регуляторных органов и операторов при использовании национальных ресурсов телефонной нумерации и управлении ими

В условиях стремительного развития технологий и появления на рынке все более совершенного оборудования потребители, которые не являются специалистами в области электросвязи/ИКТ, могут испытывать чувство растерянности. Таким образом, информация для потребителей и права потребителей стали приоритетом, и в ходе Всемирной конференции по развитию электросвязи (Дубай, 2014 г.) было учтено пожелание Государств-Членов и Членов Сектора изучить проблему защиты потребителей услуг электросвязи/ИКТ.

Вопрос о защите прав потребителей стал постоянной проблемой. В то же время ни регуляторные органы, ни операторы, ни поставщики услуг, ни производители оборудования не определили и не разработали особую правовую основу для защиты прав потребителей – то есть тот инструмент, который необходимо внедрить для обеспечения универсального доступа к качественным недорогим услугам электросвязи/ИКТ.

Внедрение новых технологий и новых услуг увеличили спрос на ресурсы нумерации. Это вызвало необходимость наличия адекватного национального плана нумерации для эффективной конкуренции и удовлетворения будущих потребностей.

Усилить конкуренцию на рынках электросвязи должен подход к регулированию вопросов присвоения, распределения, изъятия и использования номеров, который создаст возможность для переносимости номеров и выбора оператора.

¹²⁵ Документ [SG1RGQ/244](#) ИК1 МСЭ-D (Гана).

Глава 5 – Выводы и руководящие указания

По итогам анализа представленных вкладов были сделаны выводы, перечисленные ниже, и сформулированы следующие руководящие указания:

5.1 Выводы

- Растет риск онлайн-мошенничества и неправомерного использования персональных данных, а онлайн-операции и соответствующие контрактные условия приобретают все более сложный характер.
- Онлайн-контент требует регуляторных мер, от саморегулирования на уровне посредников/платформ и обеспечения соблюдения кодекса этики до установления обязанностей по устранению вредного контента.
- Цифровая экономика и цифровая экосистема включают множество элементов и заинтересованных сторон. Принципы и политика в области защиты потребителей, а также рекомендации и стандарты, принятые на международном и региональном уровнях, могут служить руководством для директивных и регуляторных органов на национальном уровне, особенно в мире, который становится все более взаимосвязанным.
- Реагирование на COVID-19 показало возросшую потребность в межведомственном, региональном и международном сотрудничестве.
- Во многих, если не во всех, странах мира действуют законы общего характера о защите прав потребителей, охватывающие основные проблемы потребителей, которые касаются предоставления большинства услуг электросвязи.
- Законодательство в целом отстает от постоянно меняющегося набора технологических изменений. Это привело к отсутствию регуляторных норм в отношении продуктов, которых не существовало ранее или которые невозможно было предусмотреть на момент публикации закона.
- Во многих странах предпринято крайне мало усилий по определению законодательных норм защиты прав потребителей в связи с разработкой ИИ и IoT.
- Защита персональных данных, конфиденциальность, право на информацию, соблюдение этических норм при выставлении счетов, добросовестные договорные положения, переносимость номеров, универсальный доступ, быстрое рассмотрение жалоб, качество обслуживания, защита от излучения, защита ребенка в онлайн-среде, честная реклама и безопасное использование интернета являются ключевыми элементами всех законов, направленных на защиту потребителей.
- Задача действующей нормативно-правовой базы состоит в том, чтобы защитить потребителей, содействовать инновациям, повысить качество обслуживания клиентов, решить трансграничные проблемы, преодолеть разрыв в сфере защиты в цифровой среде, обеспечить развитие недавно появившегося IoT и технологий ИИ, а также принять меры к тому, чтобы такая база содействовала обмену информацией и проведению операций в интернете.
- Соответственно изменился и характер защиты потребителей в области конвергентных услуг, и этот процесс будет продолжаться ввиду быстрых технологических изменений, появления новых услуг и их широкого распространения.
- Реакция регуляторных органов больше не может быть симметричной, учитывая гигантское разнообразие услуг и приложений. Больше не может быть "единого универсального" решения. Регуляторные органы должны проявлять осторожность, чтобы не допустить сдерживания инноваций и роста цифровых услуг. При этом безопасность и доверие потребителей являются в равной степени важными моментами в рамках задачи сохранения темпов роста.
- Важным средством укрепления потенциала потребителей цифровых услуг может быть институциональное и международное сотрудничество национальных регуляторных органов по всему миру в формате обмена опытом и передовой практикой.
- Диффамация в онлайн-среде, через социальные сети, мошенничество (финансовое мошенничество, мошенничество с использованием персональных данных, сетевое мошенничество и т. д.), ложная информация и фальшивые новости становятся частыми явлениями, все более опасными для потребителей, которые зачастую имеют низкий уровень образования и мало реагируют на это.

Они пользуются низкой стоимостью, которую рекламируют социальные сети и ОТТ, в обмен на предоставление доступа к своим персональным данным.

5.2 Руководящие указания

По итогам исследования вытекают следующие рекомендации:

- Директивные органы должны создать благоприятную среду посредством регулирования и необходимого законодательства, которая не позволит поставщикам услуг обчитать потребителей.
- Неотъемлемой частью регуляторной политики должна быть защита потребителей от онлайн-мошенничества и неправомерного использования персональных данных.
- Сами потребители также должны быть осмотрительными и принимать необходимые меры предосторожности, например устанавливать и обновлять антивирусные программы, менять пароли, регулярно делать резервные копии данных, подключаться к защищенным общественным сетям и т. д.
- Цифровая экономика не имеет границ, поэтому необходимо трансграничное сотрудничество между регуляторными органами.
- Просвещение потребителей по вопросам прав и обязанностей должно быть центральным аспектом деятельности директивных органов.
- Необходимо разработать юридическую базу, чтобы защитить потребителей, содействовать инновациям, повысить качество обслуживания клиентов, решить трансграничные проблемы, преодолеть разрыв в сфере защиты в цифровой среде, обеспечить развитие недавно появившегося IoT и технологий ИИ, а также принять меры к тому, чтобы такая структура содействовала обмену информацией и проведению операций в интернете.
- Регуляторные органы должны проявлять осторожность, чтобы не допустить сдерживания инноваций и роста цифровых услуг.
- Инвестиции в обеспечение возможности установления соединений в сельских и отдаленных районах в настоящее время имеют решающее значение для обеспечения возможности установления соединений отдельных лиц и домохозяйств, поскольку пандемии и стихийные бедствия могут мешать доступу к услугам широкополосной связи через пункты доступа сообществ.
- Необходимо создать надежные механизмы защиты данных, чтобы минимизировать количество нежелательных вызовов и незапрашиваемых сообщений.
- Для проведения цифровой трансформации политика и регулирование должны быть более целостными. Необходимо поощрять межсекторальное сотрудничество наряду с пересмотром регуляторных подходов, таких как сорегулирование и саморегулирование. Это должно создать новые формы совместного регулирования на основании таких общих целей, как социально-экономические блага и инновации.
- Политика и регулирование должны базироваться на консультациях и сотрудничестве. Аналогично тому, что цифровая экономика распространяется по экономическим секторам, рынкам и географическим объектам, при принятии решений в области регулирования следует учитывать ожидания, идеи, а также специальные знания и опыт всех заинтересованных сторон на рынке и участников рынка, включая академические организации, гражданское общество, ассоциации потребителей, специалистов по обработке данных, конечных пользователей и соответствующие государственные учреждения из различных секторов.
- Политика и регулирование должны основываться на фактической информации. Фактическая информация имеет первостепенное значение для формирования надлежащего понимания имеющихся вопросов, определения вариантов дальнейших действий и оценки их последствий. Соответствующие достоверные критерии и показатели могут служить для регуляторных органов ориентирами при разработке правил и обеспечении их выполнения, повышая качество регуляторных решений.
- Политика и регулирование должны ориентироваться на результаты, для того чтобы рассматривались наиболее актуальные вопросы, например рыночные барьеры и создание условий для достижения синергии. Любая регуляторная реакция на новые технологии должна базироваться на воздействии

на потребителей, общество, участников рынка и потоки инвестиций, а также на национальное развитие в целом.

- Политика и регулирование должны ориентироваться на стимулы и предусматривать поощрение участников, обеспечивающих защиту потребителей.
- Наконец, рекомендуется создание учреждений, таких как центры просвещения для потребителей, специализированные центры по рассмотрению жалоб потребителей или комиссии, специализированные суды по делам потребителей, для эффективной защиты потребителей.

Annex 1: Summary of contributions submitted to Question 6/1

Document [1/43 \(Brazil\)](#) presents the Brazilian consumer satisfaction and perceived quality regulatory framework, and defines lessons learnt which can be beneficial to Question 6/1. Under this framework, Anatel coordinates the annual survey of consumers and is mandated to enforce such obligation on operators. The aim of the survey is to provide greater transparency to consumers to inform their decision-making process in choosing an operator.

Participants requested clarification and further information on the practical tools Anatel uses to measure and evaluate consumer satisfaction, examining whether consumer associations are included in the survey and evaluation, how the cost of the survey is covered, and how this consumer satisfaction survey interlinks with other surveys and audits, such as those related to QoS. They suggested that such experiences could be shared in future contributions, including through case studies and other contributions. The contribution was noted.

Document [1/45 \(Mexico\)](#) presents the *Users' Information and Empowerment System*, designed and implemented by the *Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)* through its dedicated consumer affairs department (CGPU). The *Users' Information and Empowerment System* includes a set of online applications and is intended to provide telecommunication service users with the tools and elements needed for better decision-making when accessing, signing up for and using services by helping to eliminate asymmetries in information and train empowered users. The contribution was noted.

Document [1/74 \(Islamic Republic of Iran\)](#) from **Iran University of Science and Technology (IUST)** describes the general framework and action plan for Child Online Protection that has been developed in the country to support and harmonize activities related to Child Online Protection that have been conducted by the private sector and governmental organizations. The contribution was noted.

Document [1/76 \(Islamic Republic of Iran\)](#) suggests a number of categories of tools that could be considered in relation to Child Online Protection and proposes that the definition of such categories of tools (e.g. content refinement, applicable controls, monitoring) as well as best practices and case studies could be the subject of a survey (questionnaire), the results of which could be included in the final report of Question 6/1. The contribution was noted.

Document [1/48 \(BDT\)](#) contains a series of resources and materials that have been developed and that could be useful for the activities of the ITU-D study groups, in particular for Study Group 1 Question 6/1. The contribution was noted.

Document [1/84 \(BDT\)](#) shares information on the lessons learned as indicated by members in their contributions to the first meeting of ITU-D Study Group 1 for the 2018-2021 study period. The contribution was noted.

Document [SG1RGQ/20 \(Brazil\)](#) presents the Brazilian experience on an alternate and experimental approach to enforce consumer protection and rights. It particularly highlights Anatel's experience in addressing the billing of unwanted value-added services (VAS) from mobile-phone consumers. Participants requested further clarification on the tools required and shared relevant experience in their countries.

Document [SG1RGQ/31 \(Madagascar\)](#) highlights the importance of adopting a digital identification policy which includes the registration of SIM cards in order to enhance access to mobile services. The contribution further shares experience from Madagascar on the identification of SIM card users, which has become essential for interconnection of services. Madagascar also introduced the obligation for operators to introduce awareness-raising activities.

Document [SG1RGQ/34 \(India\)](#) stresses the importance of addressing the culture of security that promotes trust in telecommunication/ICT applications and services, and the effective enforcement of privacy and consumer protection. The contribution calls for Question 6/1 to include "Best practices and tools to empower users/consumers in managing their data provided to telecommunication service providers" in this cycle, as provided in the Buenos Aires Action Plan.

Document [SG1RGQ/52 \(India\)](#) emphasizes the importance for industry, regulators and academia to address data protection, privacy, competition and security, and develop an appropriate regulatory framework that will act as the foundation for good business practices and adequate consumer safeguards. To this end, there is a need for capacity building, mutual learning, evolution of appropriate regulation and sharing of best practices. It was suggested that this should be addressed during this cycle under 'Question 6/1 deliverables', which could include guidelines, toolkits and best practices.

Document [SG1RGQ/35 \(Proge-Software, Italy – SME pilot participant\)](#) shares information about its model used to support the Italian Government and private companies to achieve GDPR and AgID¹²⁶ compliance. It suggests that such proposals could be included as a possible example to define guidelines for governments and private companies for the Data Privacy Regulations Compliance Process. Participants remarked that the document touches on the core issues of the Question and could therefore be considered to be included as information in the report. Countries could contribute information on how they are dealing with the cloud, in particular to protect consumers using cloud service platforms. Participants also said that many SMEs face challenges, and guidelines and best practices could be useful.

Document [SG1RGQ/38 \(Haiti\)](#) contains initial text to be considered for Chapter 1 of the report.

Document [SG1RGQ/72 \(Zimbabwe\)](#) highlights telecommunication consumer needs from the perspective of Zimbabwe's mobile telecommunication service providers and consumer watchdogs. The contribution examines access needs, especially in rural and remote areas, as well as social and economic needs of telecommunication consumers in Zimbabwe. The input was provided in response to a circular sent to the major mobile telecommunication operators and the main consumer watchdogs in Zimbabwe. Consumers and service providers are targeted in the questionnaire in order to have a full picture of consumer needs as well as that of the service providers. E-education, e-agriculture, mobile banking and e-health featured repeatedly in the feedback received. In response to an enquiry from participants, the delegate from Zimbabwe explained that an additional survey should be carried out to specifically identify consumer needs of persons with disabilities.

Document [SG1RGQ/96 \(Islamic Republic of Iran\)](#) from **Iran University of Science Technology (IUST)** proposes that the Question should also address child protection in the online environment, including by listing possible actions in terms of government/NGOs as well as for parents. The contribution includes conclusions from a research project carried out by the Research Centre for ICT Strategic and International Studies at IUST.

Document [SG1RGQ/56 + Annex \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) contains the GSR-18 Best-Practice Guidelines that address the potential of emerging technologies, business and investment models as well as policy and regulatory approaches for continued innovation. It also contains concrete recommendations for regulators to consider in approaching the new regulatory frontiers. Participants also suggested that WSIS documents and the Council Working Group on the Internet could be useful for ITU-D study group Questions.

Document [SG1RGQ/57 + Annex \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) presents a quantitative analysis of data collected by ITU on International Mobile Roaming (IMR) regulatory and policy strategies as well as a brief introduction to the future of IMR, in particular on roaming for Internet of Things (IoT) and machine-to-machine (M2M) communications.

Document [SG1RGQ/58 \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) provides information from the ITU-D regulatory survey, focusing in particular on consumer-protection issues.

Document [SG1RGQ/66 + Annex \(BDT Focal Point for Europe\)](#), containing the report on the outcomes of a workshop on the future of cable TV held in January 2018, indicated that information from the workshop may be considered for the report.

Document [SG1RGQ/TD/5 \(Guinea\)](#) provides information on telecommunication market development in Guinea and calls on the group to provide best practices, guidelines and tools to assist countries, in particular developing countries, in their digital transformation relating to consumer-awareness and consumer-protection issues. Participants contributed by giving examples of how they raise awareness in their respective countries.

Liaison statements: Documents [SG1RGQ/ADM/2](#) (list of liaison statements), [SG1RGQ/1](#) (BDT), [SG1RGQ/10](#) (ITU-T Study Group 2) and [SG1RGQ/22 + Annex](#) (ITU-T Study Group 11).

Document [SG1RGQ/84 \(ATDI, France\)](#) provides a mapping of ITU-D SG1 and SG2 Questions to ITU-R Working Parties. Question 6/1 is only mapped to ITU-R WP1B, which relates to regulators and covers issues such as licences that are relevant to consumers. Participants said they would be interested in discussing with the group that deals with cross-border coordination issues. They were assured that this could be addressed in WP1B.

Document [1/104 \(TRA, Oman\)](#) focuses on a campaign created at the initiative of the TRA to promote awareness on electronic scams.

¹²⁶ *Agencia per l'Italia Digitale (AgID)*. [About us](#).

Document [1/111 \(Papua New Guinea\)](#) addresses the efforts undertaken by the National ICT Authority of Papua New Guinea to promote consumer protection and welfare through the Consumer Protection Rule, 2014. Several participants added that their respective countries have adopted similar laws. They highlighted the importance of such legal frameworks as well as adherence to the rules to safeguard the interests of consumers. Kuwait shared its guidelines on consumer protection, which is available in Arabic.

Document [1/134 \(Benin\)](#) provides information on Benin ARCEP's new automated web-based platform for the management of consumer complaints regarding electronic communication and postal services.

Document [1/179 \(Benin\)](#) highlights the importance of the role of regulatory authorities in dispute resolution and illustrates how the NRA in Benin has strengthened its capacity for institutional mediation for the protection of consumers.

Document [1/153 \(State of Palestine, which participates in ITU work under Resolution 99 \(Rev. Dubai, 2018\) of the Plenipotentiary Conference\)](#) focuses on various awareness-raising campaigns organized by the Ministry to provide consumers with better ICT services.

Document [1/154 \(Central African Republic\)](#) describes the current situation with respect to ICT consumer protection in the Central African Republic. The chairman agreed that this contribution could enrich the report in various chapters.

Document [1/174 \(Rapporteur for Q4/1\)](#) reports on the ITU-D Study Group 1 Experts' Knowledge Exchange session on Question 4/1 and Question 6/1, which was held back-to-back with the ITU Regional Economic Dialogue on Telecommunications/ICTs for Africa (RED-AFR) in Ouagadougou, Burkina Faso, 8-9 October 2018, to collect regional experiences and explore new ways of building synergies between the work that is taking place in the region and the activities that are currently under way in the ITU-D study groups.

Document [1/186 \(Mexico\)](#) provides information from the Federal Telecommunications Institute (IFT) of Mexico on '*Surveys to Users of Telecommunications Services*'.

Document [1/187 \(Mexico\)](#) provides information on '*Telecommunications Users Satisfaction indicators Methodology*' to help the different sectors, regulated agents, researchers and anyone interested in the analysis of the sector with analysis and/or decision-making.

Document [1/188 \(Mexico\)](#) highlights reports published by IFT on '*Comparable Information of Plans and Rates for Telecommunications Services*' and '*Plans and Rates Evolution*' in order to help reduce information asymmetries and to promote the empowerment of users.

Document [1/189 \(Mexico\)](#) presents guidelines published in January 2018 that set the indices and quality parameters for mobile service providers to adhere to.

Document [1/194 \(Mexico\)](#) focuses on results of a survey and advice IFT has issued on its website on cybersecurity in the use of fixed and/or mobile Internet, including on how to install and update antivirus software, change passwords, back up information regularly and connect to secure public networks.

Document [1/198 \(India\)](#) indicates that as regulation catches up with technological change, regulatory loopholes can be exploited to the detriment of consumers and competitive market conditions, and proposes that regulators should strive to understand, cooperate and coordinate to implement protective and corrective measures. While appreciating the contribution, participants at the meeting called upon the team to ensure consistency with ITU-R recommendations and other ITU definitions in terminology. Some participants also raised concerns with some of the substantive assertions related to big data and digital platforms.

Document [1/219 \(Brazil\)](#) illustrates its experience on the regulation of customer care. Following adoption of the Consumer Defence Code and an executive decree concerning adequate customer care, Anatel has been enforcing operators' performance based on both qualitative requirements and procedural indicators.

Document [1/220 \(China\)](#) highlights China's experience in the protection of consumer rights and interests where a government-led and multistakeholder supervision and protection system was established. The document also recommends that given the constant and rapid market developments, industry supervision and the protection system should be continuously improved in order to effectively protect the legitimate rights and interests of users.

Document [1/248 \(Zimbabwe\)](#) provides information on the development and consolidation of consumer laws in Zimbabwe and the public hearings and consultations on Zimbabwe's Consumer Bill. The bill highlights basic consumer rights and proposes enforcement measures. The contribution also makes a number of recommendations for wider application, including the promulgation of sector-specific regulations. Zimbabwe requested feedback on the provisions of the bill.

ITU-T Study Group 2 Documents [1/TD/16](#) on *ClickFarms* and [1/TD/18](#) on *Countering and combating the absence of Calling Line Identity (CLI)* and administrative documents – Documents [1/ADM/21](#), which lists Q6/1 documents, and [1/252](#), which shares information and lessons learned as indicated by members in their contributions to the SG1 meeting) – were noted. While appreciating the level of contributions, the Rapporteur encouraged participants to continue to contribute their experiences relevant to this Question so as to enrich the report.

Document [SG1RGQ/143 \(Haiti\)](#) (case study) describes the work undertaken by the Haitian Administration as well as challenges faced and possible solutions in the light of concerns from consumer associations and individual consumers. The Vice-Rapporteur from Haiti, Mr Altemar, provided further details and clarification on the case study, in particular on the setting up of the unit, the role and mandate of the unit and the regulator on consumer protection, sanctions and enforcement, mechanisms and processes, solutions to issues reported, channels to communicate with the regulator, and the role of consumer associations.

Document [SG1RGQ/151 \(India\)](#) presents issues and solutions, shares examples of collaboration, and makes recommendations for regulators to sustain trust and ensure consumer protection in the use of digital communication services, including the need for collaborative regulation. The Vice-Rapporteur Ms A. Gulati from India, also highlighted the need for capacity building and sharing of materials and experiences through the creation of a repository of materials. Participants requested further information on the strategy adopted by the Indian Administration to achieve such collaboration with market players and technology companies. Others requested information on how competition rules (draft policy) can be applied to online retail platforms not based in India.

Document [SG1RGQ/153 + Annex \(BDT Focal Point for Q6/1\)](#) presents a 2019 GSR Discussion Paper – *Building confidence in a data-driven economy by assuring consumer redress*. The document addresses issues related to consumer protection in a digital age and could provide useful background for several chapters that contribute to guidelines and principles to be considered by the rapporteur group.

Document [SG1RGQ/155 \(State of Palestine\)](#) (case study) shares information on campaigns organized by the ICT Ministry to inform consumers about promotional campaigns run by mobile-telephone companies and the fixed-service company in the State of Palestine.

Document [SG1RGQ/162 \(State of Palestine\)](#) (case study) sets forth proposed instructions on the provision of telecommunication services and promotional campaigns and offers, based on Articles 28(e) and 6(e/f/g) of the Palestinian Telecommunications Act. The instructions will be subject to annual review in the light of experience gained from the development of the telecommunication market and any changes to the Act or relevant legislation.

Document [SG1RGQ/169 \(Benin\)](#) (case study) highlights several regulatory measures taken by Benin's Regulatory Authority for Electronic Communications and Post (ARCEP) in order to facilitate the establishment of radio facilities in conditions that guarantee the safety of users and operating staff of electronic communication networks as well as the protection of the environment, while respecting constraints associated with urban and regional planning throughout the Republic of Benin. It also focuses on difficulties encountered during installation, in particular public opposition to the installation, or calls for the dismantling of facilities, and invites other Member States to share their experiences.

Document [SG1RGQ/170 \(Comoros\)](#) (case study) shares information on the development of the ICT/telecommunication market in the Comoros as well as its legal and regulatory framework, highlighting that the limitation of the legal framework limits the ability of the regulator to assist consumers.

Document [SG1RGQ/171 \(Democratic Republic of the Congo\)](#) (case study) notes the development of the ICT/telecommunication market in the Democratic Republic of the Congo as well as its legal and regulatory framework.

Document [SG1RGQ/172 \(Burkina Faso\)](#) (case study) mentions the new regulations adopted in December 2018 on ways of identifying electronic communication service subscribers and cybercafé customers. The new regulatory framework is intended to help prevent ICT services being used for criminal purposes and to protect ICT consumers.

[SG1RGQ/178 \(Burkina Faso\)](#) (case study) on the regulatory process for the adoption of the Digital Planning Roadmap in Burkina Faso. The roadmap provides a reference document for digital planning and implementation in Burkina Faso. It provides a practical and operational planning tool as well as the legal basis that will help reduce the country's digital divide in terms of access to high-speed and very high-speed broadband by 2030.

Document [SG1RGQ/174 \(India\)](#) (case study), addresses unsolicited commercial communications (UCC) and explains the framework adopted by India to curb UCC by way of regulation in cooperation with telecom service providers (TSPs).

Document [SG1RGQ/182 \(TRAI, India\)](#) discusses the approach for testing broadband speed and the working of the 'TRAI My Speed' app, an analytic portal to judge the speed of broadband services being provided by TSPs. Such initiatives are aimed at allowing consumers to make an informed choice about the level of services made available by their TSPs, for regulators and policy-makers to assess the quality of services being provided by TSPs, and for governmental insight on the extent and level of achievement of goals set by them.

Document [SG1RGQ/191 \(Guinea\)](#) presents an overview of the ICT/telecommunication market and relevant legal and regulatory framework in Guinea. It highlights legislation passed in 2016 of particular importance to consumers, including an act on cybersecurity and personal data protection and an act on electronic transactions. A personal data protection commission is being set up. It further affirms that, in addition to a legal framework, awareness and education in using information technologies, data protection and management, it is necessary to follow up on problems and consumer complaints. This should be made a priority so as to ensure better protection for consumers. Capacity building and sharing of experiences can help strengthen skills of professional stakeholders and address challenges related to the digital world.

Document [SG1RGQ/201 \(Russian Federation\)](#) highlights best practices of the Russian Federation in establishing a quality-of-service system for telecommunications/ICTs and its activities to protect the key interests of communication service consumers, thereby helping to put providers and consumers of communication/ICT services on an equal footing in their relations.

Document [SG1RGQ/206 \(Brazil\)](#) shares a case study from Brazil focusing on the regulatory and institutional approach of Anatel to unsolicited calls (abusive calls) and telemarketing to enforce consumer protection and rights.

Document [SG1RGQ/215 \(Brazil\)](#) provides information and a general overview of the terms of the recently enacted Brazilian Personal Data Protection Law. It includes the background, object and scope, the concept and types of personal and processing data, as well as the principles, the agents involved, the legal permissions for domestic and international processing, the basic rights of data subjects, and the creation of the data-protection authority in Brazil.

Document [SG1RGQ/232 + Annex \(BDT Focal Point for Europe\)](#) includes a summary of actions of the ITU Office for Europe for 2019. It provides key outcomes, where possible, for actions already implemented as well as relevant weblinks to outcome reports and to event webpages. It summarizes upcoming actions for 2019 and also lists the 2019 training status of the ITU Europe network of centres of excellence (CoE). In annex, information on all events of 2019 and a list of planned events for 2020 are provided. All actions are grouped under the five regional initiatives for the Europe region agreed at WTDC-17.

Document [SG1RGQ/241 \(Zimbabwe\)](#) highlights the link between satisfaction of consumer needs and access to broadband. It concludes that investment, solutions to the digital divide, research and innovation are key elements for broadband roll-out and affordability of broadband access. It recommends resolution of the problems related to these key elements in order to improve broadband coverage, broadband adoption and consumer satisfaction. There is also a need to ensure coordination with Question 5/1 and avoid overlap.

Document [SG1RGQ/244 \(Ghana\)](#) focuses on protection against unfair market practices. As an example, it highlights the introduction of the Billing Feedback Message (BFM) in Ghana in 2013 that was aimed at reducing complaints on billing, ensuring transparency on billing, and addressing issues of perceived wrongful charges on network services. In order to address the challenge of service providers taking advantage of the system and using the same platform for advertisement, Ghana introduced measures to protect consumers against unfair market practices on billing in the telecommunications market as well as mechanisms to guarantee adequate transparency and consumer protection.

Document [SG1RGQ/259 \(BDT\)](#) shares information on lessons learned as indicated by members in their contributions to the second block of ITU-D SG1 Rapporteur Group meetings for the 2018-2021 study period. The

document includes a list of extracted lessons learned that are relevant for Q6/1. BDT also presented Document [SG1RGQ/258](#) that elaborates on collaboration opportunities with ITU-D study groups and the WSIS platform, including the potential reuse of ICT-related activities reported in the WSIS Stocktaking Database as well as potential participation and contribution by WSIS participants in ITU-D study groups. Some possible next steps are also provided for consideration, which include identification by the ITU-D rapporteur groups of WSIS documents relevant to their Question and collaboration with their authors, along with the possibility of organizing an ITU-D study group-related session during WSIS Forum 2020.

Liaison statements: Document [1/ADM/20](#) contains a list of incoming liaison statements.

Document [1/307 \(India\)](#) cites the example of the National Institute for Transforming India (NITI Aayog) that has published a discussion paper titled 'AI for All', laying the ground for the National Strategy on Artificial Intelligence and building capacity on these issues. The contribution highlights the unique challenges emanating from the use of AI in digital services, indicating that this requires

1. Appropriate institutional mechanisms within Member States that would keep abreast of latest technologies and advise on cross-sectoral legislation and regulation, including areas of consumer awareness and protection.
2. The need for international consensus and cooperation on standards, ethics and consumer protection. Among the recommended best practices is for governments to develop an AI national plan to outline key strategies for preparing the country for AI.

Document [1/317 \(Russian Federation\)](#) provides a case study and contains information on the experience of the Russian Federation in abolishing national and online roaming charges in the country. The contribution refers to recently adopted regulations related to roaming-at-home. Participants suggested that the information could be integrated into the Question 6/1 final report (Chapter 1, section 1.1; Chapter 3, section 3.4; and Chapter 4) and in the annex.

Document [1/328 \(United Kingdom\)](#) identifies how numbering misuse could impact consumers, both directly and indirectly. Examples of these types of misuse are presented together with some initial means to overcome or minimize such impacts. The contribution also highlights that such tools should not be seen in isolation but rather used in conjunction with the tools that are deployed by administrations or regulators at points of interconnect, both national and international. It was suggested that the information could be included in sections 1.3.5 and 4.3.4 and that the results of the survey during the previous period could also provide useful information and should be included in the Question 6/1 final report.

Document [1/329 \(Papua New Guinea\)](#) provides a case study with a proposed regulatory framework for QoS. The "draft Rule on Telecommunication Quality of Service Performance Monitoring", which is the subject of a public consultation, seeks to establish a performance measurement and monitoring regime with respect to retail telecommunication services, including mobile-telephony, fixed-broadband and mobile-broadband services that are popular with retail subscribers. Amongst other things, NICTA envisages that, over time, this information, when presented in a meaningful format, will enable consumers to better understand and compare the quality of services between different service providers whilst also providing an incentive to licensees or service providers to improve their performance.

Document [1/334 \(India\)](#) provides a case study describing TRAI's Telecom Commercial Communications Customer Preference Regulation that combines co-regulation with new technology (blockchain) to try and curb the menace of unsolicited commercial communications (UCC). Telecommunication service providers will establish and arrange the framework for compliance with the necessary flexibility and speed required to combat spammers who continually change their tactics and morph their identities to escape detection. The framework is user-friendly and automated using technological advancements to smooth the processes and to reduce the cost of compliance.

Document [1/336 \(Zimbabwe\)](#) provides an overview of consumer legislation with relevant references from various countries (through contributions and research). It covers legislation on consumer rights as well as other legislation and regulations to protect consumers. It also highlights the need for the development of legal frameworks in relation to AI and IoT.

Document [1/344 \(India\)](#), a case study from India, addresses regulatory questions related to online platforms in terms of consumer protection and competition. The Indian approach is a mix of encouraging self-regulation and filling gaps with State regulation. The contribution points to a study by India's competition regulator that looks

at platform neutrality (third-party treatment versus own products and services), transparency (of search results and reviews) and data-sharing practices, and calls for greater transparency of platform practices in these areas to address information asymmetry and competition concerns. The study concludes with recommendations on self-regulatory measures that platforms are encouraged to implement in the area of greater transparency and disclosure on:

- i. search ranking;
- ii. collection, use and sharing of data;
- iii. user review and rating mechanism as well as contract terms and discount policies *vis-à-vis* sellers.

Document [1/349 \(Mexico\)](#) is a case study on the Digital Literacy Programme “*Conoce tus derechos*” that provides an information mechanism for IFT Mexico to accomplish direct communications with users through general training and provision of informational material. The aim of the programme is to empower users of telecommunication services with information that allows them to demand their rights as users, using tools that the Institute has developed in their favour to make informed decisions, and to use their telecommunication services and equipment appropriately.

Document [1/353 \(State of Palestine\)](#) provides an overview of the law addressing offers of both the non-competitive and competitive telecommunication services, specifying the rights and obligations, including those regarding telecommunication devices, mobile Internet, offers of the general fixed-telecommunication companies, duration of the offers, and consequences of contravention of the instructions. This will be an important input to Chapter 4, participants concluded.

Document [1/374 \(Rev.1\) \(TRA, Oman\)](#) is a case study from TRA to review the mechanism for providing services to advertising companies, the method of sending bulk SMS to users and the method of unsubscribing from receiving promotional SMS. The method for unsubscribing was assessed in terms of its effectiveness and its availability to beneficiaries free of charge – and to the extent the systems of telecommunication companies can be modified to allow the flow of promotional messages based on a request from beneficiaries to opt-in to this service rather than making opting-out necessary to stop the service. The telecommunication companies were requested to provide copies of the contracts concluded between them and the companies promoting their services and products.

Document [1/397 \(KDDI Corporation, Japan\)](#) shares information on how KDDI Corporation is promoting initiatives of “smartphone safety classes” under the corporate philosophy to “achieve a truly connected society”. The company sends certified lecturers to primary, secondary and high schools all over Japan and holds “smartphone safety classes” to have students learn rules and manners and not to get into trouble.

Document [SG1RGQ/307 \(State of Palestine\)](#) set out measures taken to review subscription services and update subscription contracts to respond to challenges from the global pandemic. The contribution also illustrates how the Complaints and Consumer Protection Unit can proactively manage the issue and work to guarantee the accessibility, quality and affordability of subscription services.

Document [SG1RGQ/309 \(Brazil\)](#) shared the results achieved by Anatel in the strategy of migrating from traditional helpdesk call centres to digital services channels under customer care service. The report also presented the history of the use of the channels and the continuity of this strategy.

Document [SG1RGQ/310 \(Brazil\)](#) presented a brief study illustrating how innovation and digitalization applied to customer care in the telecommunication sector can combine human interaction and technology in order to provide more meaningful interactions to the consumer, reduce time and effort, and improve customer experience and satisfaction. In Brazil, where consumers’ interactions through traditional channels, mainly by phone, take a lot of time and effort, it is especially demanded of telecommunication companies to focus on reducing the time-effort duo and on improving customer experience and satisfaction, regardless of the contact channel used by the consumer.

Document [SG1RGQ/311\(Rev.1\) \(Brazil\)](#) looks at how communication between consumers and service providers has changed over time. It highlights examples in selected countries with potential lessons to be learned based on data collected in close collaboration with Cullen International, a leading regulatory intelligence analyst that provides unbiased information covering telecommunications, media, digital economy and competition law trusted by over 270 industry players and regulators worldwide.

Document [SG1RGQ/360 \(Brazil\)](#) reaffirmed that in response to emergencies, one of the roles of the Brazilian National Telecommunications Agency (Anatel) is to keep Brazilians connected, especially during the present pandemic. It is an unprecedented challenge and, in Anatel's view, solutions will depend on a variety of arrangements as there is no unique formula to handle the complexity of the current situation. The Agency follows measures developed by the service providers and discusses with them as well as with other bodies, local governments and civil society in search of solutions that will address the legitimate concerns of all.

Document [SG1RGQ/358 \(India\)](#) provides an overview of the evolution of regulations in India and the present regulatory framework adopted by India to curb unsolicited commercial communications (UCC) – communications made through telecommunication services by message, voice or SMS and transmitted to subscribers without their consent or willingness. These could be for the purpose of informing, soliciting or promoting any commercial transaction in relation to goods, investments or services, but does not include any transactional message or service messages, nor any messages transmitted by or on the directions of the State or competent authority. Apart from being a source of inconvenience, such communications also impinge upon the privacy of individuals.

Document [SG1RGQ/326 \(Zimbabwe\)](#) provided information on how consumer needs have changed during the period that the world has been facing the COVID-19 pandemic. It indicated that the COVID-19 pandemic has shown how regulators and policy-makers need to go back to the drawing board and come up with policies that encourage investment in rural and remote areas, especially for last mile connectivity. It suggests that solutions that connect individual homes become a priority for rural and remote areas to ensure that consumers continue to have access to ICTs particularly during pandemics.

Document [SG1RGQ/342 \(Ghana\)](#) provided an overview of the Billing Verification System (BVS) that verifies prices charged by the mobile network operators (MNOs) and ensures that tariffs are fair and reasonable and do not discriminate unduly among consumers. It aims to ensure consumers are adequately protected against unfair marketing practices, as tariffs are essential to the mandate of the telecommunication regulator in Ghana. The billing feedback messaging feature was introduced to Ghanaians to ensure transparency on billing and to empower consumers to track their activities on their usage of telecommunication services.

Document [SG1RGQ/TD/17 \(Nigeria\)](#) shed light on the response to the menace of unsolicited telemarketing messages in the Nigerian telecommunication industry by the regulatory instrument introduced in Nigeria.

Document [SG1RGQ/373 \(BDT Focal point for Q1/1, Q3/1, Q4/1, Q6/1\)](#) introduced the Digital Regulation Handbook and Online Platform, the result of an ongoing collaboration over two decades between ITU and the World Bank. It aims to provide practical guidance and best practices for policy-makers and regulators across the globe concerned with harnessing the benefits of the digital economy and society for their citizens and firms.

Document [SG1RGQ/374 \(BDT Focal point for Q1/1, Q3/1, Q4/1, Q6/1\)](#) presented the GSR-20 Best Practice Guidelines. According to the guidelines, the COVID-19 pandemic has revealed that connectivity for all is essential for economic activity and citizen welfare, and that key digital challenges cannot be overcome by one stakeholder group alone. Within this context, the guidelines conclude that in order for the digital economy to grow sustainably and to ensure service and business continuity, including in times of crisis, regulators and policy-makers need to find an appropriate balance between facilitative actions to promote digital transformation and affordable connectivity. While ensuring long-term social policy objectives are met, an adaptive, resilient, collaborative and fit-for-purpose regulatory ecosystem is necessary for open and competitive digital markets to thrive along with delivering positive consumer outcomes and providing the foundation for digital transformation. Inputs from this contribution will be reflected in Chapter 2.5 with a reference to the publication.

Annex 2: Outcomes of the ITU Global Symposium for Regulators in 2018 and 2019 (GSR-18 and GSR-19)

2018 Global Symposium for Regulators (GSR-18) (Geneva, Switzerland, 9-12 July 2018)

Digitalization is increasingly and fundamentally changing societies and economies and disrupting many sectors in what has been termed the 4th Industrial Revolution. Meanwhile, ICT regulation has evolved globally over the past 10 years and has experienced steady transformation. As regulators, we need to keep pace with advances in technology, address the new regulatory frontiers and create the foundation upon which digital transformation can achieve its full potential. Being prepared for digital transformation and emerging technologies, such as AI, IoT, M2M and 5G is fundamental. We, the regulators participating in the 2018 Global Symposium for Regulators, recognize that flexible and innovative policy and regulatory approaches can support and incentivize digital transformation. The best practices in this regard would allow us to respond to the changing landscape and address the continuing need for secure and reliable ICT infrastructure, affordable access to and delivery of digital services, as well as protect consumers and maintain trust in ICTs. We have therefore identified and endorsed the following regulatory best-practice guidelines on new regulatory frontiers to achieve digital transformation:

- I. Fostering the potential of emerging technologies for digital transformation.
- II. Business and investment models to support digital.
- III. Policy and regulatory approaches for continued innovation and progress transformation.

To this end, regulators participating in the 2018 Global Symposium for Regulators, declared that they need to:

- Consider putting in place innovative, out-of-the-box measures, such as regulatory sandboxes for enterprises wishing to test an emerging technology or innovative service without being bound by all the regulations that would normally apply.
- “Start-up and experiment” interfaces to support start-ups, enterprises and communities in their experimental initiatives.
- 5G pilot projects to obtain initial feedback and facilitate reflection and design of future spectrum allocations while stimulating the take-up of services, building specific use cases and assessing future challenges related to emerging technologies under real-life conditions.
- Promote further public participation and consultation in the regulatory process through regulation by data that is based on information and the observations of digital stakeholders and users to provide citizens and stakeholders with the most detailed and transparent information, and allowing consultation and participation in the regulatory decision-making process to complement the regulators’ traditional tools.
- Establish effective mechanisms for cooperation across the sectors, including with consumer protection authorities, service providers and other relevant bodies at the national, regional and international levels, to promote the development of cross-cutting services, such as e-commerce, e-banking and e-health.
- Consider, as appropriate and within our mandate, the necessary frameworks to ensure privacy and security of government, business and consumer data so that stakeholders are adequately informed about potential security and privacy challenges they may face with online services, and have access to timely and accurate information regarding the services and applications they use (including reliability, speed, quality of service and data traffic management).

2019 Global Symposium for Regulators (GSR-19) (Port Vila, Vanuatu, 9-12 July 2019)

Technology paradigms and business models challenge existing regulatory patterns and frameworks. From the imminent entry in markets of 5G and IoT, to the profusion of cloud services and AI, regulatory response requires a new perspective. Unleashing the full potential of digital will require an actionable, agile, collaborative, innovative and outcome-based approach to regulation. In the increasingly complex and dynamic digital transformation, it is important to agree on common principles and put forward clear and simple rules – and follow them forward.

In this regard, regulators participating in the 2019 Global Symposium for Regulators recognize that there is no single, comprehensive blueprint for best practice and that regulatory patterns for the digital transformation will be rooted in local circumstances while addressing regional and global challenges. They nevertheless agreed that country experiences can be enlightening and guide them towards regulatory excellence for the benefit of all.

They identified and endorsed these regulatory best-practice guidelines to fast-forward digital connectivity for all to allow everyone to participate in the digital economy and benefit from digital transformation. Recalling the series of GSR Best Practice Guidelines since 2003 that capture established regulatory wisdom and tried-and-tested practices, the focus of the regulators is on new and innovative approaches, tools and mechanisms for achieving inclusive digital infrastructure and services.

1. Core design principles for collaborative regulation

- i. *To achieve digital transformation, policy and regulation should be more holistic.* Cross-sectoral collaboration along with revisited regulatory approaches, such as co-regulation and self-regulation, can lead to new forms of collaborative regulation based on common goals, including social and economic good, and innovation.
- ii. *Policy and regulation should be based on consultation and collaboration.* In the same way that digital cuts across economic sectors, markets and geographies, regulatory decision-making should include the expectations, ideas and expertise of all market stakeholders and players, including academia, civil society, consumer associations, data scientists, end users and relevant government agencies from different sectors.
- iii. *Policy and regulation should be evidence-based.* Evidence is critical for creating a sound understanding of the issues at stake and identifying the options going forward as well as their impact. Appropriate authoritative benchmarks and metrics can guide regulators in rule-making and enforcement, enhancing the quality of regulatory decisions.
- iv. *Policy and regulation should be outcome-based:* Regulators need to address the most pressing issues, for example market barriers and enabling synergies. The rationale for any regulatory response to new technologies should be grounded in the impact on consumers, societies, market players and investment flows as well as on national development as a whole.
- v. *Policy and regulation should be incentive-based.* Collaborative regulation is driven by leadership, incentive and reward. Regulators should keep a wide array of investment incentives at hand to provide impetus for markets to innovate and transform while maximizing benefits to consumers.
- vi. *Policy and regulation should be adaptive, balanced and fit for purpose.* Regulation-making is about flexibility – continually improving, refining and adjusting regulatory practices. The balance in regulatory treatment of new services is more delicate than ever. A close, continuous link to markets and consumers is important to get digital on the right glidepath to achieving social and economic goals.
- vii. *Policy and regulation should focus on building trust and engagement.* Collaborative regulation provides the space for co-creating win-win propositions, working towards regulatory objectives while increasing the engagement of industry. Trust becomes the foundation of the regulatory process, underpinning the growth of digital.

2. Benchmarks for regulatory excellence and market performance

We recommend five main clusters of benchmarks for regulators:

- i. *Connectivity mapping:* Tracking the deployment of the various kinds of digital infrastructure can inform the regulatory process and allow regulators to identify market gaps and market stakeholders – and turn them into opportunities for investment and growth.
- ii. *Metrics for market performance:* Metrics allow regulators to assess the performance of market segments for digital services against social and economic goals and identify priority action areas for policy and regulation.
- iii. *Measuring regulatory maturity and levels of collaborative regulation:* Regulatory benchmarks pinpoint the status of advancement of policy and regulatory frameworks for digital markets. They help track progress and identify trends and gaps in regulatory frameworks, making the case for further regulatory reform towards achieving vibrant and inclusive digital industries.
- iv. *Impact assessment:* A combination of quantitative and qualitative econometric studies based on reliable data can enable regulators to explore, understand and quantify how digital technologies, market players or regulation can contribute economically to growing the larger digital ecosystem and making it more inclusive.

- v. *Regulatory roadmaps* based on established authoritative metrics can guide regulators towards achieving digital connectivity objectives in a faster and better-targeted way. In order to leverage these evidence-based instruments, the volume and quality of data accessible to regulators need to be increased, and their sources diversified. These instruments can also enable market players to reflect on their performance and impact on the economy and development, and on how they can engage in self-regulation.

3. What regulatory tools and approaches are at hand for enabling digital experimentation?

We recognize that, among the many tools that can improve digital market outcomes, the following form the core of collaborative regulation best practice:

- Space for digital experimentation: From temporary licences and new technology pilots to regulatory sandboxes, a range of tools and techniques can be used to create a dynamic regulatory environment in which digital market failures and opportunities have space and flexibility to address present and future challenges. Such methodologies can also be employed to design strategies to enhance digital applications and skills.
- Pro-competition frameworks for the digital transformation should consider longer value chains, more diverse market players, services and devices, stakeholder partnerships and digital infrastructure layers and, ultimately, their impact on markets, consumers and Internet neutrality. Nonetheless, excessive and unwieldy regulation must be avoided.
- Regulatory incentives can create a positive market dynamic and improve market outcomes with less regulatory effort.
- Stakeholder engagement vehicles, such as public hearings, high-level roundtables, expert workshops and hackathons can allow pooling of resources and expertise to inform major regulatory decisions.
- Robust and enforceable mechanisms for consumer protection, including a set of rules on data protection, privacy and data portability as well as accessible mechanisms for consumer redress are essential to support digital transformation in economic sectors across the board and ensure consumers' interests are safeguarded.
- Market-based and dynamic mechanisms for spectrum management can allow for flexible, simplified and transparent use of scarce radio frequencies, while promoting technology neutrality.
- Regulatory Impact Assessment (RIA): Enhanced with new benchmarks and data analysis, RIA allows for better decision-making and should be introduced as a regular practice before major regulatory decisions are made as well as throughout the lifecycle of regulation.
- Agile data-driven monitoring solutions, based on standards for the interoperability of data systems and tools among regulators and market players, can facilitate market oversight in areas such as quality of service and experience as well as regulatory compliance.
- Diversified mechanisms for consumer engagement and feedback multiply regulatory inputs and allow for fine-tuning regulatory policies and their implementation.
- Effective channels for dynamic collaboration among regulatory authorities, such as the ICT, financial and competition authorities as well as law-enforcement agencies and the judiciary, are necessary to ensure coherent and reasonable regulations across economic sectors. Regulatory sandboxes involving multiple regulators can incubate key cross-sector regulations, such as for digital financial inclusion.
- Regional and international cooperation in defining regulatory rules on cross-border issues can ensure consistency, predictability and fluidity of digital markets and will catalyse the deployment of region-wide and global digital infrastructure, from fibre backbones and submarine cables to mobile networks and satellite connectivity.
- Regulatory expertise needs to be developed continuously to integrate new technologies, competencies and skills, and allow for data and evidence-based decision-making.

The GSR-19 discussion paper on *“Building confidence in a data-driven economy by assuring consumer redress”* includes examples of best practice and makes recommendations to improve effectiveness, covering such areas as:

- Collaborative development of consumer-protection policies, regulation and mechanisms across the sector: media, ICT, competition, as well as products and services.

- Collaboration between different policy-making ministries, such as those responsible for utilities, finance and business, education, health, agriculture and tourism.
- Collaboration between policy-makers and regulators; different regulators; regulators and industry; and regulators and consumer associations.
- Consumer complaint handling and empowerment initiatives and mechanisms in policies, laws and regulations to foster more effective consumer complaint handling mechanisms with the industry.
- Impact of cross-border activities.

Abbreviations and acronyms

This table contains abbreviations/acronyms relating to international, regional or supranational bodies, instruments or texts, as well as technical and other terms used in this report.

Abbreviations/acronyms of national bodies, instruments or texts are explained in the text relating to the country concerned, and are thus not included in this table.

Abbreviation	Term
AI	artificial intelligence
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATU	African Telecommunications Union
BDT	ITU Telecommunication Development Bureau
BEREC	Body of European Regulators for Electronic Communications
BEUC	European Consumer Organization (<i>Bureau Européen des Unions de Consommateurs</i>)
BFM	billing feedback message
CERRE	Centre on Regulation in Europe
CI	Consumers International
CLI	calling-line identity
CoE	ITU centre of excellence
COP	child online protection
COVID-19	Coronavirus pandemic 2019
DFS	digital financial services
EC	European Commission
EDPB	European Data Protection Board
EECC	European Electronic Communications Code
EU	European Union
GDPR	EU General Regulation on Data Protection
GKO	Global Kids Online (UNICEF initiative)
GSMA	GSM Association
GSR	Global Symposium for Regulators
H2M	human-to-machine
ICN	International Competition Network
ICPEN	International Consumer Protection Enforcement Network
ICT	information and communication technology
IMR	international mobile roaming
IOA	International Ombudsman Association

(продолжение)

Abbreviation	Term
IoT	Internet of Things
IPTV	Internet Protocol television
ISP	Internet service provider
ITU	International Telecommunication Union
ITU-D	ITU Telecommunication Development Sector
ITU-R	ITU Radiocommunication Sector
ITU-T	ITU Telecommunication Standardization Sector
IXP	Internet exchange point
LDC	least developed country
M2M	machine-to-machine
NEF	New Economics Foundation
NGN	next-generation network
NGO	non-governmental organization
NRA	national regulatory agency
OAS	Organization of American States
OECD	Organisation for Economic Development and Co-operation
OTT	over-the-top
RED	Regional Economic Dialogue
RRA	regional regulators association
QoS	quality of service
SIM	subscriber identification module
SMEs	Small- and medium-sized enterprises
SMS	short messaging service
SNS	social networking service
TSP	telecommunication service provider
UCC	unsolicited commercial communications
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USSD	unstructured supplementary service data
VAS	value-added service
WB	World Bank

(продолжение)

Abbreviation	Term
WSIS	World Summit on the Information Society
WTDC	World Telecommunication Development Conference

**Канцелярия Директора
Международный союз электросвязи (МСЭ)
Бюро развития электросвязи (БРЭ)**
Place des Nations
CH-1211 Geneva 20 – Switzerland

Эл. почта: bdtdirector@itu.int
Тел.: +41 22 730 5035/5435
Факс: +41 22 730 5484

**Департамент цифровых сетей и
цифрового общества (DNS)**

Эл. почта: bdt-dns@itu.int
Тел.: +41 22 730 5421
Факс: +41 22 730 5484

**Департамент центра цифровых
знаний (ДКН)**

Эл. почта: bdt-dkh@itu.int
Тел.: +41 22 730 5900
Факс: +41 22 730 5484

**Канцелярия заместителя Директора и региональное присутствие
Департамент координации операций на местах (DDR)**
Place des Nations
CH-1211 Geneva 20 – Switzerland

Эл. почта: bdtdeputydir@itu.int
Тел.: +41 22 730 5131
Факс: +41 22 730 5484

**Департамент партнерских отношений
в интересах цифрового развития (PDD)**

Эл. почта: bdt-pdd@itu.int
Тел.: +41 22 730 5447
Факс: +41 22 730 5484

Африка

Эфиопия

Региональное отделение МСЭ
Gambia Road
Leghar Ethio Telecom Bldg., 3rd floor
P.O. Box 60 005
Addis Ababa – Ethiopia

Эл. почта: itu-ro-africa@itu.int
Тел.: +251 11 551 4977
Тел.: +251 11 551 4855
Тел.: +251 11 551 8328
Факс: +251 11 551 7299

Камерун

Зональное отделение МСЭ
Immeuble CAMPOST, 3^e étage
Boulevard du 20 mai
Boîte postale 11017
Yaoundé – Cameroun

Эл. почта: itu-yaounde@itu.int
Тел.: + 237 22 22 9292
Тел.: + 237 22 22 9291
Факс: + 237 22 22 9297

Сенегал

Зональное отделение МСЭ
8, Route des Almadies
Immeuble Rokhaya, 3^e étage
Boîte postale 29471
Dakar – Yoff – Senegal

Эл. почта: itu-dakar@itu.int
Тел.: +221 33 859 7010
Тел.: +221 33 859 7021
Факс: +221 33 868 6386

Зимбабве

Зональное отделение МСЭ
TelOne Centre for Learning
Corner Samora Machel and
Hampton Road
P.O. Box BE 792
Belvedere Harare – Zimbabwe

Эл. почта: itu-harare@itu.int
Тел.: +263 4 77 5939
Тел.: +263 4 77 5941
Факс: +263 4 77 1257

Северная и Южная Америка

Бразилия

Региональное отделение МСЭ
SAUS Quadra 6 Ed. Luis Eduardo
Magalhães
Bloco E, 10^o andar, Ala Sul
(Anatel)
CEP 70070-940 Brasilia – DF – Brazil

Эл. почта: itubrasilia@itu.int
Тел.: +55 61 2312 2730-1
Тел.: +55 61 2312 2733-5
Факс: +55 61 2312 2738

Барбадос

Зональное отделение МСЭ
United Nations House
Marine Gardens
Hastings, Christ Church
P.O. Box 1047
Bridgetown – Barbados

Эл. почта: itubridgetown@itu.int
Тел.: +1 246 431 0343
Факс: +1 246 437 7403

Чили

Зональное отделение МСЭ
Merced 753, Piso 4
Santiago de Chile – Chile

Эл. почта: itusantiago@itu.int
Тел.: +56 2 632 6134/6147
Факс: +56 2 632 6154

Гондурас

Зональное отделение МСЭ
Colonia Altos de Miramontes
Calle principal, Edificio No. 1583
Frente a Santos y Cia
Apartado Postal 976
Tegucigalpa – Honduras

Эл. почта: itutegucigalpa@itu.int
Тел.: +504 2235 5470
Факс: +504 2235 5471

Арабские государства

Египет

Региональное отделение МСЭ
Smart Village, Building B 147
3rd floor
Km 28 Cairo
Alexandria Desert Road
Giza Governorate
Cairo – Egypt

Эл. почта: itu-ro-arabstates@itu.int
Тел.: +202 3537 1777
Факс: +202 3537 1888

Азиатско-Тихоокеанский регион

Таиланд

Региональное отделение МСЭ
Thailand Post Training Center
5th floor
111, Chaengwattana Road, Laksi
Bangkok 10210 – Thailand

Mailing address:
P.O. Box 178, Laksi Post Office
Laksi, Bangkok 10210 – Thailand

Эл. почта: ituasiapacificregion@itu.int
Тел.: +66 2 575 0055
Факс: +66 2 575 3507

Индонезия

Зональное отделение МСЭ
Sapta Pesona Building
13th floor
Jl. Merdan Merdeka Barat No. 17
Jakarta 10110 – Indonesia

Mailing address:
c/o UNDP – P.O. Box 2338
Jakarta 10110 – Indonesia

Эл. почта: ituasiapacificregion@itu.int
Тел.: +62 21 381 3572
Тел.: +62 21 380 2322/2324
Факс: +62 21 389 5521

СНГ

Российская Федерация

Региональное отделение МСЭ
4, Building 1
Sergiy Radonezhsky Str.
Moscow 105120
Russian Federation

Эл. почта: itumoscow@itu.int
Тел.: +7 495 926 6070

Европа

Швейцария

Отделение для Европы МСЭ
Place des Nations
CH-1211 Geneva 20 – Switzerland

Эл. почта: eurregion@itu.int
Тел.: +41 22 730 5467
Факс: +41 22 730 5484

Международный союз электросвязи
Бюро развития электросвязи
Place des Nations
CH-1211 Geneva 20
Switzerland

ISBN: 978-92-61-34624-9



9 789261 346249

Опубликовано в Швейцарии
Женева, 2021 г.