

ITU GSR

ONLINE 2021

Глобальный симпозиум для регуляторных органов (ГСР) 2021 года

Руководящие указания на основе примеров передового опыта

*Переход на новый уровень регулирования в целях финансирования
цифровой инфраструктуры, доступа и использования*



Г-жа Дорин Богдан-Мартин,
Директор Бюро развития
электросвязи (БРЭ),
Международный союз
электросвязи

Соответствующая своему назначению система регулирования является ключевым условием успешной цифровой трансформации, которая носит устойчивый характер и сводит к минимуму нежелательные последствия как для рыночных структур, так и для потребителей. В условиях ускорения цифровой трансформации разработка эффективного подхода к регулированию приобретает все большую значимость.

Уверена, что Руководящие указания ГСР на основе примеров передового опыта этого года помогут странам оптимизировать свои стратегии регулирования для содействия возможности установления более быстрых соединений, характеризующихся более широким охватом. Как и в предыдущие годы, Руководящие указания будут также способствовать результативному обсуждению будущего рынков и регулирования.



Г-жа Мерси Ванджау,
исполняющая обязанности
Генерального директора
Управления связи Кении

МСЭ является инициатором глобального диалога по развитию ИКТ, а в последнее время - по цифровой политике и регулированию за последние 20 лет. Руководящие указания на основе примеров передового опыта регулирования, составленные и принятые регуляторными и директивными органами на ГСР, служат для всех нас руководством в решении проблем и новых начинаниях.

Этот новый 18-й выпуск Руководящих указаний в еще большей мере является плодом коллективного творчества - регуляторного сообщества и для регуляторного сообщества, охватывающим регионы и имеющим глобальный масштаб. Призываю регуляторные органы всего мира использовать Руководящие указания для принятия и применения согласованных на глобальном уровне подходов, которые актуальны для их национальной ситуации, и обеспечивать всеобъемлющее сотрудничество.



В настоящее время цифровые технологии являются движущей силой нашей экономики и определяют наш образ жизни – само наше будущее.

Цифровизация стремительным образом приводит к радикальным изменениям производительности, занятости, квалификации, услуг и рынков. Она изменяет средства производства, методы доставки, образ жизни, модели потребления и структуру социального взаимодействия. ИКТ стали основой каждого сектора экономики, эффективности предпринимательской деятельности и национального роста. Эти изменения носят глубинный характер. Совместное цифровое регулирование учитывает сложность и перспективы этих изменений, обеспечивая гибкие и благоприятные политические рамки.

Пандемия COVID-19 показала значение надежной широкополосной связи для людей и предприятий. Инвестиции в создание и совершенствование инфраструктуры ИКТ для развертывания сверхбыстрых сетей широкополосной связи с целью удовлетворения будущих потребностей имеют решающее значение для обеспечения приемлемого в ценовом отношении доступа и расширения цифровизации в интересах социально-экономического блага.

Мы, представители регуляторных органов, участвующие в Глобальном симпозиуме для регуляторных органов 2021 года, признаем, что единой и всеобъемлющей концепции на основе передового опыта не существует и что схемы регулирования для цифровой трансформации должны соответствовать местным условиям, решая при этом региональные и глобальные проблемы. Напоминая о серии разрабатываемых с 2003 года Руководящих указаний ГСР на основе примеров передового опыта, которые отражают устоявшиеся принципы регулирования, специальные знания и опыт, а также проверенную и испытанную практику, мы уделяем основное внимание радикальным, инновационным и передовым подходам и инструментам для цифрового регулирования.

Мы сообща определили и одобрили эти регуляторные руководящие указания на основе примеров передового опыта, с тем чтобы продолжить установление золотого стандарта для цифрового регулирования. Сегодня мы готовы, как никогда, применять их для формирования цифрового импульса в Десятилетие действий.

I. Внедрение новых, эффективных и гибких механизмов финансирования цифровой инфраструктуры, доступа и использования

Правительства и частный сектор делают значительные инвестиции для совершенствования цифровых инфраструктур и содействия всеобщему доступу, чтобы предоставлять более надежный и устойчивый интернет с высокой пропускной способностью домашним хозяйствам, государственным учреждениям и предприятиям. Вместе с тем для достижения универсальной возможности установления соединений потребуются новые стимулы и целостная перспектива.

Задача правительства – создать условия для привлечения таких инвестиций и поддерживать активные, конкурентные рынки для будущих перспективных услуг широкополосной и цифровой связи. С другой стороны, регуляторным и директивным органам может потребоваться принятие альтернативных подходов для стимулирования инвестиций в некоммерческих или проблемных зонах.

Направления политики и стратегии могут привести к возникновению эффекта мультипликатора в цифровой среде, обеспечивая предсказуемость и направленность

- Разработать общую стратегию создания долгосрочного плана цифрового развития и восстановления экономики, в том числе для развития инфраструктуры сверхбыстрой широкополосной связи с использованием надлежащего набора моделей и подходов для поддержки доступности приемлемой в ценовом отношении волоконно-оптической связи на возможно более широкой территории.
- Изменить масштаб направлений политики для возможности установления соединений в сельских районах, чтобы придать приоритет технологиям и проектам, демонстрирующим устойчивость, эффективность и быстрое осуществление.
- Рассмотреть вопрос о принятии сквозной стратегии цифровой трансформации и дополнении ее направлениями политики нового поколения для цифровой экономики, уделяя основное внимание стимулированию финансовых механизмов внедрения инноваций, развития навыков, создания рабочих мест и развития экосистемы начинающих предприятий, малых и средних предприятий (МСП) с конкретными механизмами и целевыми показателями осуществления.
- Участвовать в общегосударственном сотрудничестве и координации на национальном и местном уровнях, чтобы использовать синергию и объединение средств, а также учитывать социально-экономические приоритеты, в первую очередь на уровне министерств ИКТ, экономики/финансов и планирования, а также на уровне других министерств (например, образования, здравоохранения, сельского хозяйства, транспорта, энергетики и т. п.) и органов местного самоуправления, и проводить политический диалог с участием многих заинтересованных сторон, включая государственный и частный сектора, международных доноров и международные организации, а также гражданское общество.

В основе цифровой трансформации лежат инвестиции

- Создавать стимулы и перспективы для смешанного государственного и частного финансирования и партнерств в инфраструктурах широкополосной связи с высокой пропускной способностью и рассмотреть вопрос о предоставлении "умных" государственных субсидий для поддержки развертывания в краткосрочной перспективе.
- Содействовать расходованию государственных средств на строительство базовой инфраструктуры, например энергетической и транспортной, которое сопряжено со значительными затратами при предоставлении услуг широкополосной связи.
- Содействовать устойчивым и "зеленым" инвестициям для ускорения хода выполнения Повестки дня на период до 2030 года.

Регуляторные инструменты - для восполнения нехватки финансовых средств на корпоративном и государственном уровнях на цифровых рынках

- Обеспечить эффективное и ответственное распределение существующих фондов универсального обслуживания и доступа (USAF) для распространения возможности установления цифровых соединений на необслуживаемые и обслуживаемые в недостаточной степени сообщества. С помощью новых видов национальных фондов, таких как инфраструктурные и инновационные фонды, можно было бы поддерживать развитие цифровой инфраструктуры в различных секторах экономики.
- Поддерживать инновационные финансовые инструменты и создавать адресные стимулы для традиционных и новых экономических участников развертывания инфраструктуры, в основном в обслуживаемых в недостаточной степени районах, такие как смешанные гранты и гарантийные схемы для обеспечения разработанных индивидуально решений.
- Содействовать местным экосистемам инноваций и обеспечивать стимулы для участия малых операторов и операторов коллективных сетей в развертывании низкозатратных сельских сетей, включая конкретные меры лицензирования, доступ к ключевой инфраструктуре и финансированию и программы содействия социальному охвату.
- Осуществлять разумную стратегию налоговой политики для развития цифровой экономики, включая налоговые стимулы или возможность удержания из суммы налога для новых инвестиций в инфраструктуру, материальные и нематериальные активы, такие как оборудование и программное обеспечение ИКТ, и отмена отраслевых налогов на цифровые услуги, устройства и оборудование.

Необходимо уделять основное внимание осуществлению политики для обеспечения воздействия

- Принимать политические и регуляторные меры для обеспечения доступности цифровых устройств и услуг и их приемлемости в ценовом отношении, в том числе путем подключения школ, офисов органов местного самоуправления и медицинских центров, использования схем субсидирования доступа в интернет и приобретения

цифровых устройств в собственность, создания приложений электронного правительства и развития местного цифрового контента.

- Планировать и реализовывать создание спроса на широкополосные услуги и программы цифровой грамотности, в том числе предназначенные в основном для женщин и девушек, лиц с ограниченными возможностями и маргинализированных групп.

Базовые элементы регулирования остаются в силе

- Принимать упорядоченные направления политики и процедуры регулирования и лицензирования и уменьшать существенные регуляторные сборы и лицензионную нагрузку, облегчая задачу предприятий по инвестированию, созданию рабочих мест и обеспечению роста экономики.
- Рассмотреть вопрос о введении контроля за сборами, ориентированными на затраты, которые были бы применимы к операторам, обладающим влиянием на рынке, с тем чтобы обеспечить их способность покрывать затраты на свои инвестиции в сельских и обслуживаемых в недостаточной степени районах.
- Применять стратегии совместного использования инфраструктуры для снижения стоимости развертывания инфраструктуры и предоставления услуг, согласно определению, данному в Руководящих указаниях ГСР-08 на основе примеров передового опыта.

II. Создание прототипов регуляторных схем для цифрового мира после пандемии COVID

Для цифрового мира после пандемии COVID требуется новое представление о регулировании. Могут понадобиться новые подходы для совершенствования регуляторной перспективы, использования данных для определения направленности мер и создания для регуляторных органов и отрасли пространства для совместного экспериментирования. Это является важнейшим условием при выборе рыночных решений для новых задач, поскольку существующие регуляторные парадигмы по-прежнему подвергаются испытанию со стороны новых технологий, бизнес-моделей и участников. Такие новые подходы создадут рациональные решения для защиты потребителей при стимулировании рыночного роста и инноваций.

Инновационные регуляторные подходы позволяют раскрыть потенциал новых и возникающих технологий

- Обеспечить готовность к внедрению многорежимных систем регулирования, которые дают возможность разрабатывать возникающие технологии и бизнес-модели. Широкий круг схем совместного регулирования и саморегулирования позволит разработчикам технологий и поставщикам услуг оперативно реагировать при кризисах без необходимости внесения срочных изменений в законодательство и, в обычной обстановке, даст возможность быстрее и эффективнее развертывать сети с меньшими затратами для потребителей и предприятий.

- Распространить подход ex post на регулирование и конкуренцию на цифровых рынках и там, где рынок способен это поддержать, содействовать конкуренции в инфраструктуре сетей широкополосной связи наряду с ориентированной на доступ конкуренцией услуг и совместным использованием инфраструктуры.
- Совершенствовать инновации в возникающих областях, создавая безопасное пространство для регуляторных экспериментов, таких как испытательные стенды для инноваций и регуляторные "песочницы", чтобы осуществлять тонкую настройку новых бизнес-моделей и содействовать устойчивости будущих сетей и услуг.
- Принять расширение правовых рамок для экспериментальных режимов с целью введения цифровых инноваций, используя регуляторные "песочницы" в различных секторах, таких как медицина, транспорт, сельское хозяйство, финансы, коммерция, государственные услуги и надзор. Такие режимы дадут возможность безопасного и рационального тестирования возникающих технологий и их приложений (например, таких как искусственный интеллект, блокчейн, большие данные, нейротехнологии, квантовые технологии, виртуальная реальность) до их выхода на рынок. Такие меры будут способствовать цифровой трансформации и содействовать рассмотрению новых проблем и чрезвычайных ситуаций.

Инновации в области спектра - ключевое условие цифрового будущего

- Установить направления политики, которые гарантировали бы эффективное использование спектра благодаря умеренному ценообразованию, и придать расширению сетей приоритет по отношению к максимальному увеличению доходов государства, что может оказать существенное благоприятное влияние на цифровую экономику, инвестиции в инфраструктуру и создание преимуществ для отдаленных или находящихся в неблагоприятном положении районов, в особенности в контексте возникающих технологий (таких, как 5G и интернет вещей (IoT)).
- Принять многоплановый подход к высвобождению дополнительного спектра в низких, средних и высоких полосах частот для различных бизнес-планов с целью успешного удовлетворения потребности в дополнительной пропускной способности сетей в условиях ограниченности ресурсов спектра, в том числе высвобождая спектр для создания коллективных сетей на технологически нейтральной основе.
- Добиться более эффективного использования спектра путем балансирования лицензируемых и нелицензируемых видов использования и рассмотреть новые правила расширения нелицензируемой широкополосной связи на диапазон 6 ГГц с целью создания для новаторов возможности предоставления новых и усовершенствованных услуг, таких как следующее поколение Wi-Fi (т. е. Wi-Fi 6), обеспечивая при этом дальнейшую успешную работу лицензированных традиционных операторов в этом диапазоне.

Создавать условия для установки испытательных платформ для новых технологий, на которых лицензируемые и нелицензируемые операторы и участники отрасли могли бы получать доступ к имеющейся инфраструктуре для испытания своих сценариев использования (в том числе для 5G, IoT).

Данные представляют собой идеальное средство для цифрового регулирования

- Создавать потенциал исследований и аналитики данных для обоснования принятия регуляторных решений и прогнозирования, мониторинга осуществления политики и определения возникающих регуляторных вопросов в отношении динамики отрасли, потребителей и рынков.
- Принимать инструменты на основе данных для принятия решений (включая схемы на основе больших данных и открытых данных), инструменты машинного обучения и онлайн-платформы, включая национальные системы ГИС, для определения белых и серых зон и координации развертывания и совместного использования цифровых инфраструктур, таких как национальные системы картографирования инфраструктуры.
- Обеспечивать наличие у регуляторных органов способности собирать соответствующие данные у участников рынка и потенциала разработки регуляторных инструментов для исправления выявленных сбоев на рынках ИКТ и цифровых рынках.

III. Преобразующее руководство для реализации потенциала возникающих технологий и бизнес моделей

Развитие технологий и экономические потрясения вследствие глобального кризиса COVID-19 сказываются на политических установках. Дефицит инвестиций и скудное финансирование цифровой инфраструктуры и услуг усугубляют необходимость анализа политических и регуляторных систем без учета национальных границ и секторов. Пандемия COVID-19 подчеркнула значение наличия гибких, способных к реагированию регуляторных мер и руководства.

Цифровая политика и регулирование перспективны в трех направлениях – как инструмент продвижения цифровой трансформации экономики; как основа для цифровой трансформации регуляторных органов и регуляторного управления; и как интерфейс для трансграничного сотрудничества и координации по спорным вопросам, связанным с цифровыми рынками.

Преобразующее руководство будет базироваться на новых и пересмотренных подходах к цифровому и совместному регулированию.

Регуляторные и директивные органы - основные движущие силы цифровой трансформации

- Оснащаться четкими, масштабными, но выполнимыми регуляторными дорожными картами, которые включали бы среднесрочную стратегическую перспективу развития широкого цифрового рынка. В дорожных картах следует определять приоритеты, обязанности и устанавливать поддающиеся измерению цели и показатели для рынков и для регуляторного органа. Их выполнение следует координировать с помощью государственных учреждений и заинтересованных сторон частного сектора.
- Адаптировать структуры регуляторного управления к новым цифровым мандатам, уполномочить регуляторные органы для обеспечения их надлежащего оснащения для решения старых и новых вопросов и определения механизмов координации и сотрудничества государственных учреждений с целью объединения ресурсов и специальных знаний и опыта.
- Обеспечить участие регуляторных органов в законодательных инициативах, которые оказывают воздействие на входящий в зону действия их мандата и в сферу их компетенции сектор.
- Развивать консультативную функцию регуляторных органов в различных секторах применительно к отрасли и гражданам, в первую очередь путем участия в новых инициативах, таких как лаборатории инноваций, которые помогают начинающим предприятиям расти и совместно работать, схемы цифрового наставничества и программы исследований.

Необходима смена регуляторной парадигмы для обеспечения цифрового дивиденда для всех

- Обеспечивать подотчетность, уделяя основное внимание проектированию и реализации мер совместного регулирования путем интеграции регулярного и прозрачного участия заинтересованных сторон и создания новых регуляторных партнерств, в том числе для надзора за разработкой цифровыми платформами добровольных кодексов практики.
- Укреплять гибкость и прозрачность регулирования путем четкого обоснования для общественности того, каким образом и на каком основании принимаются решения; мониторинга и выполнения правил и руководящих указаний с заинтересованными сторонами.
- Совершенствовать структуру, администрирование и эффективность регулирования, производить дерегулирование областей, в которых более не требуется масштабный регуляторный надзор, и перестраивать регуляторный потенциал для рассмотрения пробелов и новых областей.

Учитывая безграничную природу цифровой экономики, внедрение механизмов международного и регионального сотрудничества, которые относились бы в первую очередь к спорным вопросам, связанным с цифровой торговлей, защитой данных, интернетом вещей и налогообложением, даст возможность совместному регулированию пятого поколения (G5) охватывать географические районы и рынки для обеспечения трансграничного сотрудничества.

Национальные регуляторные и директивные органы должны играть свою роль на международной арене

- Развивать национальные и международные стратегии участия и тесно сотрудничать с международным сообществом многих заинтересованных сторон и с другими национальными и иностранными регуляторными органами по трансграничным вопросам в цифровой экосистеме.
- Сотрудничать и выработать общее понимание на международном уровне по вопросам, касающимся антиконкурентного поведения в цифровой экономике, и стремиться к определенному уровню регионального согласования с целью определения направленности инноваций и инвестиций в цифровой среде.
- Стимулировать региональное и международное сотрудничество по инициативам в области конфиденциальности данных и кибербезопасности для упорядочения сложного сочетания правил и видов практики в области конфиденциальности данных и кибербезопасности для создания общих региональных или глобальных стандартов и законов и обеспечения свободного потока данных и цифровой торговли.
- Укреплять международное сотрудничество по трансграничным потокам данных для обеспечения того, чтобы требования по локализации данных и другие ограничения не создавали излишних помех для трансграничного общения и социально-экономических преимуществ, которые делают возможными глобальные сети передачи данных, в минимальной степени ограничивали торговлю и при этом содействовали доверию.