

Руководящие указания ГСР-21 на основе примеров передового опыта – первый проект v1.3, 10 июня 2021 года

ПЕРЕХОД НА НОВЫЙ УРОВЕНЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ ФИНАНСИРОВАНИЯ ЦИФРОВОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ДОСТУПА И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

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.*
- *Участствовать 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 низкочастотных 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 вырабатывать 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.*
-