

Глобальный симпозиум для регуляторных органов (ГСР) 2020 года **Руководящие указания на основе примеров передового опыта**

Золотой стандарт для цифрового регулирования



Г-жа Дорин Богдан-Мартин,
Директор Бюро развития
электросвязи (БРЭ)
Международного союза
электросвязи

В течение последних 20 лет ГСР направляет нас в процессе развития регулирования – от регулирования в сфере электросвязи и далее в сфере ИКТ к цифровому регулированию – и обеспечивает форум, который помогает нашей отрасли развиваться и реагировать на крупнейшие мировые кризисы, такие как финансовый кризис 2008 года и пандемия COVID-19, а также на любые национальные проблемы и неблагоприятные условия.

Руководящие указания ГСР-20 на основе примеров передового опыта составлены на базе коллективного опыта предыдущих ГСР, для того чтобы дать представление о цифровой трансформации и помочь регуляторным и директивным органам прокладывать курс по незнакомой территории, на которую мы вступаем, и реагировать на беспрецедентные нарушения, вызванные COVID-19. Руководящие указания устанавливают ключевые функции режимов регулирования рынков ИКТ, которые позволят им оставаться "включенными" в цифровую трансформацию, ускорять восприятие рынком, и обеспечивать более широкий доступ для большего числа людей в более короткие сроки.



Г-н Дан Шëблом,
генеральный директор
Национального агентства почты
и электросвязи Швеции (PTS),
председатель BEREC и
председатель ГСР-20

В условиях ускорения темпов цифровой трансформации важность разработки эффективного подхода к регулированию возросла как никогда прежде. Учитывая угрозу новых глобальных чрезвычайных ситуаций, необходимо чтобы правительства и регуляторные органы рассматривали комплексные, межотраслевые и, по возможности, многонациональные подходы к регулированию и выработке политики.

Руководящие указания ГСР-20 на основе примеров передового опыта формируют основу для передовых концепций регулирования и прогрессивной политики и намечают направление движения для отрасли и регуляторных органов. Руководящие указания открывают комплексную стратегическую перспективу, но также определяют конкретные шаги вперед, которые позволят регуляторным органам реформировать регулирование с целью создания процветающих всеохватных цифровых рынков.



Поддержка устойчивого роста цифровой экономики, а также обеспечение бесперебойного предоставления услуг и ведения хозяйственной деятельности, в том числе в период кризиса, требуют от регуляторных и директивных органов поиска обоснованного баланса между мерами содействия цифровой трансформации и приемлемой в ценовом отношении возможности установления соединений, с одной стороны, и обеспечением выполнения долгосрочных социально-политических задач, с другой стороны. Ввиду этого необходимой является 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.

Пандемия COVID-19 показала нам, что возможность установления соединений для всех имеет важнейшее значение для экономической деятельности и благополучия граждан, а основные цифровые проблемы невозможно решить силами только одной группы заинтересованных сторон. Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, представляя Дорожную карту по цифровому сотрудничеству, отметил: "Эффективное цифровое сотрудничество играет большую роль в достижении будущего, которого мы хотим, и масштабных целей Повестки для в области устойчивого развития на период до 2030 года".

Мы, представители регуляторных органов, участвующие в 20 м юбилейном Глобальном симпозиуме для регуляторных органов, признаем, что не существует единой, всеобъемлющей концепции передового опыта и что модели регулирования для характеризующейся соединениями цифровой экономики должны соответствовать обстановке на местах при решении региональных и глобальных проблем, в особенности теперь, когда мы стремимся с помощью цифровых технологий восстановить и улучшить ситуацию во всех областях.

Мы согласны, что опыт стран может быть полезным и позволит достичь в регулировании отличных показателей на благо всех. Мы определили и одобрили эти регуляторные руководящие указания на основе примеров передового опыта, с тем чтобы установить золотой стандарт для цифрового регулирования. Напоминая о серии разрабатываемых с 2003 года Руководящих указаний ГСР на основе примеров передового опыта, которые отражают устоявшиеся принципы, опыт и проверенную и испытанную практику регулирования, мы уделяем основное внимание новым, радикальным, инновационным и передовым подходам и инструментам для цифрового регулирования.

Проявление идейного лидерства в области регулирования для цифровой трансформации

Признавая, что цифровое регулирование будет основываться на ключевых принципах разработки политики, изложенных в [Руководящих указаниях ГСР-19 на основе примеров передового опыта для ускоренного обеспечения возможности установления цифрового соединения для всех](#), мы определили следующие основополагающие элементы для надежных, перспективных систем регулирования, необходимых для решения проблем цифровой трансформации после глобальных кризисов и на следующих этапах.

- **Стратегии регулирования для цифровой среды.** Регуляторным органам следует четко обосновывать, каким образом и на каком основании принимаются решения, их цели, временные рамки и механизмы мониторинга для обеспечения эффективного выполнения. В стратегических приоритетах следует принимать во внимание краткосрочные и среднесрочные перспективы национальных и глобальных рынков, а также долгосрочные стратегии, в которых учитываются соответствующие государственная политика и скоординированный подход всех заинтересованных сторон, при осуществлении региональных стратегий развития в надлежащих случаях.
- **Включение устойчивости в системы регулирования.** Следует пересмотреть политический подход к технологиям и расширить сферу его охвата до полного цикла цифровых технологий и услуг, от разработки идеи до распространения, а затем до утилизации цифровых продуктов. Следует учитывать экологические аспекты на всех этапах применения комплексной, последовательной системы регулирования, охватывающей вопросы от углеродного следа облака до управления электронными отходами и до цифровизации работы секторов экономики. В связи с этим сотрудничество в сфере регулирования с регуляторными органами других секторов экономики должно стать нормой.
- **Максимальное увеличение преимуществ при сведении к минимуму вреда от цифровых технологий.** Директивным и регуляторным органам следует разрабатывать системы регулирования, которые бы делали возможным внедрение инноваций при контролировании вреда, использование данных и цифровых технологий для повышения эффективности и действенности государственных служб, совместную работу над разработкой и продвижением региональных и глобальных стандартов, делающих возможным расширение использования технологий.
- **Открытый, всеохватный и прозрачный процесс регулирования.** Мы утверждаем, что цифровое регулирование необходимо ориентировать на повышение прозрачности, расширение использования этических норм и доверия на протяжении всего процесса регулирования. В процессе принятия регуляторных решений следует стимулировать широкое участие заинтересованных сторон, в том числе представителей отрасли, гражданского общества и органов местного самоуправления, по официальным и неофициальным каналам. В ходе этого процесса объединения объекты регулирования и регуляторные органы должны нести совместную ответственность за разработку, мониторинг и выполнение правил и руководящих указаний.

- **Разнообразие форматов и режимов регулирования.** Официальное регулирование не должно исключать возможность использования моделей саморегулирования, гибридного и совместного регулирования, а также механизмов надзора для целей правоприменения. От стимулов и наград, через отказ до принудительных мер к адресным обязательствам – в распоряжении регуляторных органов имеется широкий диапазон инструментов и мер воздействия. Новые проблемы требуют новых подходов, и средства регулирования теперь включают регуляторные “песочницы”, этические принципы, технологические дорожные карты, оценку воздействия регулирования, многофакторные исследования и моделирование больших данных для изучения наиболее сбалансированных, пропорциональных и справедливых мер регулирования. К числу сложных проблем, ожидающих рассмотрения, относятся, в частности, искусственный интеллект, интернет вещей и онлайн-дезинформация.
- **Наличие надлежащего управления и эффективных учреждений с соответствующими механизмами для совместных подходов к регулированию.** Институциональная модель имеет решающее значение, при этом регуляторные органы должны обладать соответствующими полномочиями и высоким уровнем независимости от участников рынка, а также других национальных директивных органов и источников политического влияния. Им следует действовать добросовестно и иметь возможность принимать объективные, перспективные решения и организовывать межсекторальное сотрудничество для содействия цифровой трансформации. Это позволит привлекать на основе принципов все заинтересованные стороны рынка и налаживать сотрудничество между секторами. Эффективным учреждениям нужны соответствующие мандаты, надлежащее финансирование и высокий кадровый потенциал. Необходимо постоянно повышать квалификацию сотрудников, соблюдая при этом принципы надлежащего управления, в том числе подотчетности и прозрачности.
- **Доказательный подход.** Факты и данные служат основой для принятия регуляторных решений и помогают определять возникающие вопросы регулирования. Данные и их анализ также дают регуляторным органам возможность определить, делают ли срывы рынка необходимыми конкретные регуляторные меры и решения, и помогают им сформулировать желательные результаты регулирования и варианты государственной политики для их достижения. Укрепление способности регуляторных органов осуществлять мониторинг и оценку и использование этих функций при сотрудничестве с другими компетентными организациями может способствовать усилиям по совершенствованию регулирования и обеспечению достижения целей регулирования наиболее эффективным и действенным способом, в частности способности сетей к восстановлению и совершенствованию пропускной способности и покрытия сетей без создания несоразмерного, избыточного или перекрывающегося бремени для рынка.
- **Не существует незыблемых правил.** Следует периодически анализировать системы регулирования, чтобы обеспечивать их соответствие своему назначению. Может потребоваться адаптировать системы регулирования, чтобы они и далее соответствовали целям государственной политики в развивающейся цифровой среде. Отмена правил, которые более необоснованны, так же важно, как и принятие перспективных правил.

Направления регуляторных действий: открытость, гибкость и устойчивость

Ввиду усиления роли цифровой инфраструктуры для национальных экономик и граждан, в сочетании с вероятностью возникновения новых глобальных чрезвычайных ситуаций, регуляторным органам следует переключиться с регулирования в традиционных отраслевых рамках на системы регулирования, которые предполагают адаптацию и сотрудничество, ориентированы на результаты и нейтральны в технологическом отношении.

Мы рекомендуем базировать цифровое регулирование на следующих направлениях, чтобы можно было полностью раскрыть потенциал цифровой трансформации.

- **Потребители – это граждане, пациенты, учащиеся и наши семьи.** Заинтересованность потребителей и справедливое к ним отношение играют решающую роль в цифровом регулировании, и все регуляторные решения следует принимать, помня о потребителях, от поэтапных мер для обеспечения спокойного пребывания в онлайн-среде до эффективных способов получения компенсации, в том числе через органы защиты прав потребителей, и до просвещения потребителей и правовой реформы.
- **Основное внимание – хозяйственной деятельности.** Цифровое регулирование следует использовать как стимул для развития перспектив хозяйственной деятельности, направленных на цифровую экономику, для всех видов и масштабов участников рынка, включая малые и средние предприятия (МСП). В области политики следует ставить цифровые технологии в центр местных, национальных и, по мере возможности, региональных стратегий развития, чтобы стимулировать экономику, вести хозяйственную деятельность и создавать преимущества в секторах с высоким потенциалом при содействии межсекторальной синергии, а также обеспечению возможности установления соединений и цифровизации МСП.
- Регулирование необходимо только там, где **государственная политика обосновывает регулирование** той или иной услуги, как путем расширения сферы применения существующих правил и регуляторных режимов, так и путем разработки новых норм. В отсутствие обоснования в рамках государственной политики регуляторным и директивным органам не следует пытаться ограничивать конкуренцию.
- **Укрытие данных.** Четкие, жесткие и реализуемые правила, касающиеся управления данными, могут обеспечить надлежащее укрытие для цифровой защиты потребителей, создавая при этом предсказуемую и структурированную основу для ведения цифровой хозяйственной деятельности. Современные регуляторные протоколы и механизмы могут в значительной мере содействовать укреплению доверия в цифровой экосистеме, например обязательству по соблюдению требований, касающихся доступа к данным, не

имеющим персонального характера и сохраняемым цифровыми платформами, прозрачности определенных важнейших алгоритмов, используемых цифровыми услугами, переносимости важнейших данных платформ структурирования, функциональной совместимости и поддержки API (интерфейсов прикладного программирования).

- **Заново устанавливать рыночные определения.** Регуляторные органы могут определять новые проблемы и задачи в области управления, учитывая, что предоставляемые в глобальном масштабе услуги предоставляются и на местном уровне. Появление глобальных цифровых платформ может привести к расширению сферы охвата рынков за пределы сектора электронной связи. Новые модели регулирования ex-ante для таких платформ могут проектироваться таким образом, чтобы сохранять открытый интернет на всех уровнях, от доступа к услугам на устройствах пользователей до генерирования контента. При этом должное внимание следует уделять использованию регулирования только там и тогда, когда это необходимо, и по мере возможности выбирать профилактические меры.
- **Реальная возможность установления соединений для всех.** Адресные и инновационные стратегии распространения универсального широкополосного доступа и снижения затрат на связь уменьшат существующие на национальном уровне проблемы на рынке, а также помогут добиться доверия, безопасности и защищенности инфраструктуры и услуг. Регуляторные инициативы могут способствовать достижению ЦУР благодаря более оперативному сокращению цифровых разрывов, не только в отношении неравного доступа к инфраструктуре, но и применительно к цифровой грамотности и значимому контенту и перспективам. Реальная возможность установления цифровых соединений представляет собой уравнивающий фактор, который сокращает социально-экономические разрывы в таких областях, как образование, здравоохранение, финансы, но только если эта возможность признается универсальным правом.
- **Настоящее золото.** Механизмы, упрощающие перемещения по рынку, и ликвидация сложности регуляторных правил и стандартов повышают доверие к регуляторному управлению и способствуют притоку новых инвестиций и появлению новых участников вне зависимости от рамок секторов и от границ, а также созданию достаточной, способной к восстановлению и открытой инфраструктуры. Общие режимы санкционирования, эффективные и действенные рыночные механизмы управления использованием спектра, совместное использование инфраструктуры и общие законы конкуренции стали катализаторами цифровой трансформации и остаются основой регулирования в будущем.

После глобального кризиса COVID-19 может потребоваться переориентирование государственной и социальной политики и изменение моделей регулирования.

Мы полагаем, что цифровое регулирование может повысить готовность цифровых рынков реагировать на непредвиденные события и чрезвычайные ситуации, а также оправдывать ожидания, несмотря на неблагоприятные обстоятельства, в первую очередь в рамках следующих целевых программ.

- **Гибкие рамки для конкуренции на цифровых рынках.** Для обеспечения конкуренции, инноваций и свободы выбора потребителей в условиях глобальных цифровых платформ оказания услуг, новые гибкие подходы к регулированию могут основываться на мониторинге деятельности в режиме реального времени, а также на адресных, соразмерных и своевременных действиях на основе принципа ex-ante исходя из конкретных обстоятельств. Регуляторным органам следует поддерживать инновации и новые модели хозяйственной деятельности и лицензирования, которые способствовали бы приемлемому в ценовом отношении доступу к здравоохранению, предпринимательству и образовательным услугам и инвестициям в них на цифровых платформах, в особенности когда мир адаптируется к имеющей сейчас место пандемии в области здоровья человека и восстанавливается после нее.
- **Кодексы поведения (добровольные и осуществимые).** В таких важных областях, как упорядочение онлайн-контента на цифровых платформах, решение проблем недостоверной информации и качества онлайн-новостей, а также защита ребенка в онлайн-среде, настоятельно рекомендуется на цифровых платформах применять подходы, ориентированные на результаты, и регуляторным органам следует направлять и поддерживать их в процессе разработки кодексов, их выполнения и реализации осуществления. Усилия по деятельности СМИ, цифровой грамотности и повышению информированности также должны играть основную роль в преодолении трудностей, связанных с услугами, которые становятся возможными благодаря цифровой трансформации.
- **Совершенствование национальных планов действий в чрезвычайных ситуациях.** Разработка и осуществление эффективных планов действий в чрезвычайных ситуациях обеспечивает более четкую подготовленность к кризисам и принятие решений в период кризисов. Такие планы играют ключевую роль в предвидении будущих неожиданных событий и их негативных последствий, и в них внимание следует уделять и городским, и сельским районам в рамках подхода, предусматривающего использование нескольких технологий. Требуется двустороннее, региональное и международное сотрудничество для обеспечения непрерывности ведения хозяйственной деятельности и предоставления государственных услуг и для содействия национальным усилиям при восстановлении после чрезвычайных ситуаций. Директивным органам следует принять меры к тому, чтобы в этих планах учитывались вызванные болезнями чрезвычайные ситуации, а также стихийные бедствия, если они еще не учтены.

- **Реформирование использования спектра.** Специалисты по управлению использованием спектра должны уметь своевременно реагировать, предоставляя спектр для беспроводных приложений тогда и там, где это требуется, по возможности без промедления, обеспечивая пользователям спектра и новаторам гибкость для предоставления услуг, которые принесут максимальную пользу. Динамичная и гибкая система санкционирования, в которой используются подходы, нейтральные в отношении технологий и услуг, может дать пользователям спектра возможность быстро и беспрепятственно разворачивать оборудование и развивать свои сети. Обеспечение достаточного объема нелицензируемого спектра стимулирует инновации и инвестиции в технологии, которые могут дополнять и поддерживать сети, а также расширять широкополосный доступ при низких затратах. Притом что регуляторное реформирование с целью вывода на рынок новых систем и услуг радиосвязи заслуживает одобрения, реформирование использования спектра следует ориентировать также на обеспечение ценовой приемлемости доступа к услугам широкополосной связи в тех областях и для такого населения, которые традиционно не были охвачены обслуживанием или обслуживались в недостаточной степени.

Сотрудничество между секторами, трансграничное сотрудничество и всестороннее участие

Расширение глобализации рынков и стирание традиционных граней между секторами будет знаменовать решающее значение международного и межправительственного сотрудничества в обеспечении того, чтобы наши системы регулирования могли адаптироваться к новым и возникающим проблемам регулирования и реагировать на них.

В государственной политике центр внимания смещается с одного сектора на экономику и общество в целом, на основе цифровой трансформации. Регуляторные и директивные органы в области ИКТ испытывают все большее давление, побуждающее их устанавливать соединения со своими партнерами и участниками всех секторов экономики, с тем чтобы использовать цифровую трансформацию как двигатель устойчивого развития и достижения ЦУР.

Совместное регулирование пятого поколения на основании прочных принципов регулирования обеспечит определенность, которая должна играть ключевую роль, чтобы регулирование продолжало привлекать инвестиции и содействовать инновациям, которые до сих пор определяли цифровую экономику.

Ввиду этого мы считаем следующие области необходимыми для успеха сотрудничества в сфере регулирования и принятия соответствующих мер.

- **Правоспособность для совместных действий.** Вероятно, результаты совместного регулирования будут значимыми, эффективными и хорошо продуманными, с меньшим числом ненамеренных отрицательных последствий, если они будут базироваться на прочных правовых процессах, институциональных системах и мандатах. Особенно полезны меморандумы о взаимопонимании и аналогичные акты, имеющие обязательную силу, для придания официальной силы основаниям для сотрудничества, определяющим ролям, механизмам и результатам сотрудничества. Эти рамки могли бы охватывать не только сотрудничество между секторами на национальном уровне, но и региональное и международное сотрудничество в целях более эффективного решения трансграничных проблем.
- **Объединение разрозненных усилий вокруг общего дела, согласование действий и увеличение числа результатов для потребителей и предприятий.** Регуляторный орган ИКТ играет ведущую роль в упрощении доступа к ресурсам для чрезвычайных ситуаций (таких, как частотный спектр, полоса пропускания интернета, развертывание оборудования и совместное использование инфраструктуры), как и в продолжающейся координации с такими секторами, как здравоохранение, государственное управление и финансы, чтобы учитывать потребности граждан и поддерживать в целом государственные подходы к цифровой трансформации.
- **Включение современных методов диагностики регуляторного и институционального потенциала учреждений** даст им возможность гибко уточнять свои задачи, чтобы реагировать как на предсказуемые варианты технологических изменений и новые услуги, так и на такие чрезвычайные ситуации, как пандемии. Управление рисками, планирование, мониторинг реализации регулирования, а также анализ и оценка воздействия этих мер регулирования на цифровые рынки и экономику, равно как и на проведение государственной политики должны служить формированию институционального механизма, который не ограничивался бы краткосрочными аспектами политики, чтобы системы регулирования характеризовались предсказуемостью и устойчивостью на протяжении времени, а также прочной основой, на которой можно было бы объединять и лучше использовать государственные ресурсы.

E D I T I O N

- **Создание платформ для диалога по важнейшим вопросам.** При проектировании жизнеспособных вспомогательных систем регулирования для осуществляемых отраслью технологических решений регуляторным органам необходимо осуществлять обмен информацией в отрасли и между отраслью и государственными учреждениями, а также другими структурами, такими как учреждения по защите данных и защите потребителей. Стратегическая координация, а также взаимодействие на внутреннем и международном уровнях между регуляторными и правоохранительными органами приведут к улучшению реализации мер регулирования и увеличат пользу, получаемую потребителями.
- **Новые функции ассоциаций регуляторных органов (АР)** должны ориентировать их потенциал на содействие развитию цифровых рынков на национальном и региональном уровнях при разработке сценариев принятия мер при чрезвычайных ситуациях в будущем. Следует далее укреплять сотрудничество, обмен информацией и взаимное плодотворное общение регуляторных органов, а также АР, ориентируя эти процессы на региональное согласование и региональную координацию, в том числе в области управления использованием спектра, международного мобильного роуминга и регулирования цифровых платформ.
- **Международное сотрудничество.** Эффективный международный диалог необходим для обмена знаниями между странами, а также для изучения общих политических решений как на региональном, так и на глобальном уровне. Международные организации должны удвоить усилия по выполнению своих обязательств перед международным сообществом с различными, но взаимозависимыми интересами и ситуациями. Инструменты международного сотрудничества следует применять прозрачным и эффективным образом и превращать их в движущие силы, дающие международным рынкам возможность процветать.

E D I T I O N