

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ФОРУМ МСЭ ПО РАЗВИТИЮ ДЛЯ СТРАН СНГ

“ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ИКТ В
РЕГИОНЕ СНГ И АСПЕКТЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ”

*“Основные принципы создания
независимых и ответственных
регулирующих органов в отрасли связи”*

Кишинев, Республика Молдова

22.05 - 23.05.2012 г.

Реформа регулирования

Предпосылки: социальные, экономические и технологические изменения

Цель реформы регулирования:

- Совершенствование отраслей национальной экономики и повышение способности адаптироваться к происходящим изменениям

Регуляторная реформа не является одноразовым усилием, это динамичный, долгосрочный и многопрофильный процесс

Ожидаемые результаты:

- Процессы регулирования должны быть актуальными и надежными, прозрачными, не дискриминационными и рассчитанными на длительную перспективу развития.
-

Структурные изменениям в отрасли связи

Этапы реформирования структуры управления:

- Разделение функций политики и регулирования от предоставления услуг и собственности
- Разделение функции политики от функций регулирования



Регулирующие органы в системе управления

- Для выполнения регуляторных функций были созданы независимые регулирующие органы
 - Они являются частью государственного управления, где регулирующая функция четко отделена от функции определения политики и обладания собственностью
 - Наделенные значительной независимостью, к ним применяется системе «сдержек и противовесов»
-

Требования к независимым регуляторам

Регуляторный орган должен быть:

- беспристрастным, прозрачным, объективным и не ангажированным;
- претворять в жизнь принятую правительством политику средствами, предусмотренными в уставе регуляторного органа;
- свободным от временного политического влияния;
- независимым от отрасли, предоставляющей услуги ИКТ и товары



Необходимость в независимости

- Сектор ИКТ требует высокий уровень технической экспертизы, специализации и адаптации к быстро меняющемуся рынку
- Эффективное регулирование требует некоторой независимости от политического влияния особенно при повседневной работе по каждому принимаемому решению.

Основные преимущества независимого регуляторного органа

1. предоставляет высокий уровень технической, экономической и юридической специализации и know-how;
2. обеспечивает адекватную регулируемую среду и долгосрочную стабильность на рынке, способствует привлечению инвестиций;
3. позволяет защитить рынок от краткосрочных политических мер и избежать захвата игроками на рынке и подчинению частным интересами.

Ключевые аспекты обеспечения независимости регулятора

1. Институциональные особенности и принятие решений

1.1. Административная независимость

1.2. Структура управления и принятие решений: единоличный или коллегиальный принцип

Совет/комиссия: принцип коллегиального принятия решений укрепляет независимость регулирующего органа

- более высокий уровень независимости и целостности в принятии решений.
- возможность внутреннего обсуждения до принятия решения,
- представляет несколько типов специальных знаний.

Совет/ комиссия состоит из нечетного количества членов (3, 5, 7
реже 9)

Решение принимается большинством голосов

Ключевые аспекты обеспечения независимости регулятора

1.3. Назначение и освобождение от должности

- a) **Выдвижение и утверждение кандидатов на должность руководителя и членов Совет**
 - Выдвижение должно производиться на основе профессионального опыта и тестов на компетентность
 - Установление четко определенных профессиональных критериев для назначения на должность

Независимость будет выше, когда кандидатура утверждается Парламентом, или в процесс выдвижения задействованы исполнительная и законодательная ветви власти
 - b) **Назначение на определенный срок (4 - 6 лет) руководителя и членов Совета**

Позволит Совету осуществлять регулирующие полномочия без снятия с должности в результате краткосрочных политических интересов
 - c) **Поэтапное назначение членов Совета**
 - Позволяет обеспечить последовательность решений Совета, что обеспечивает стабильность регулирующей среды
-

Ключевые аспекты обеспечения независимости регулятора

е) **Отстранение от должности**

- Недопущение отстранения от должности за исключением четко определенных оснований

Условия отстранения должны быть четко установлены в законе и основание для снятия должно быть достаточно весомым

Директива 2009/140/СЕ Европейского Парламента

- Руководитель регулирующего органа или, члены совета, могут быть уволен, только в случае если они не отвечают требованиям, необходимым для выполнения своих обязанностей, при условии, что эти требования будут сформулированы в законодательстве. Решение об увольнении должно быть опубликовано. Уволенный руководитель должно получить письменное объяснение о причинах увольнения и имеет право потребовать опубликование данного решения и мотивов увольнения.

Ключевые аспекты обеспечения независимости регулятора

2.1. Независимость от политических партий

- Статус независимости регулирующих органов от политических партий. Глава и члены Совета не должны быть членами партий

2.2. Независимость от регулируемой отрасли

"Захват" игроками на рынке

- Статус независимости регулирующего органа от поставщиков сетей и/или услуг и производителей оборудования
- Глава и члены Совета:
 - не должны работать, владеть акциями или иметь другие интересы в регулируемых фирмах;
 - в определенных случаях: запрет на работу в регулируемых фирмах в течение нескольких лет после окончания срока полномочий.

Ключевые аспекты обеспечения независимости регулятора

3. Бюджет и источники финансирования

3.1. Обеспечение *финансовой независимости*

- Финансирование производится из нескольких источников:
 - госбюджет
 - сборы с сектора, в качестве взимаемого процента с дохода регулируемых операторов или тарифов на потребление регулируемых услуг
 - плата за ограниченные ресурсы, оказание конкретных услуг,
 - общественные фонды

Это позволит оградить регулятора от политического влияния в ходе сбора средств и использовании бюджета

Ключевые аспекты обеспечения независимости регулятора

3.2. Составление и утверждение бюджета

Необходимо предоставить регулятору достаточно финансовых средств для выполнения его мандата и свободу ими распоряжаться

Утверждение бюджета

Существуют несколько моделей:

1. Правительство или Парламент утверждает проект бюджета регулятора
 2. Проект бюджета составляется и утверждается регулятором
-

Ключевые аспекты обеспечения независимости регулятора

4. Кадровая политика

Регулирующий орган должен быть:

- обеспечен достаточным количеством квалифицированных сотрудников для выполнения своих функций
- освобожден от ограничений по заработной плате: позволит привлечь и удержать наиболее квалифицированный персонал и как результат обеспечит эффективное регулирование

Должны быть:

- **установлены критерии отбора сотрудников:** гражданство, определенный срок и уровень профессиональной деятельности, независимость, целостность и т.д.
- **исключены конфликты интересов.** т.е. сотрудники не могут быть членами правительства, парламента, не должны быть должностными лицами местных органов власти или бизнеса
- **установлены правила отстранения от должности сотрудников** в случае проявления ими неправомерных действий или некомпетентности.

Необходимость в ответственности



Разработка законодательной системы и институциональной структуры, которая гарантирует независимость регуляторного органу - половина задачи

- Широкие полномочия, существенная власть и права, возложенные на регулирующие органы, должны быть сбалансированы подотчетностью, прозрачностью и предсказуемостью: позволит предотвратить злоупотребления, захват регулятора, его подчинение интересам частных групп.
Подотчетность дисциплинирует регулятора в процессе регулирования и принятия решений
- Чтобы сохранить независимость регулятора, инструменты подотчетности должны быть достаточно сбалансированы.

Ключевые аспекты обеспечения подотчетности регулятора

1. Прозрачность

Требования ВТО и регуляторного пакета ЕС: прозрачность в вопросах присоединения, выдачи разрешений и лицензий, обязательств по универсальному доступу

- Опубликование регулирующих документов, проектов решений, решений и соглашений в области регулирования, аргументаций принимаемых решений, принципов и фактов, которыми руководствовались при их принятии
 - Заседания совета должны проводиться открыто с предоставлением доступа всех заинтересованных лиц
 - Предоставление информации по требованию
 - Периодическое опубликование статистических данных и уровня развития отрасли: важный вклад в прозрачность и ясность в процессе принятия решений регулятора
-

Ключевые аспекты обеспечения подотчетности регулятора

2. Отчетность

- Представление в Парламент и/или Правительство ежегодного Отчета о работы регулятора

Отчет должен включать:

- финансовый отчет и результаты финансового аудита
 - отчет о проделанной работе в течение отчетного времени: принятые решения, утвержденные регулирующие документы, выданные разрешающие документы, проведенные проверки и т.д.
 - план действий на следующий период времени
- Опубликование Отчета на сайте регулятора и Парламента
-

Ключевые аспекты обеспечения подотчетности регулятора

3. Оценка эффективности регулятора

- **Аудит эффективности** предполагает оценку проделанной работы Регулятора, и определение, если поставленные цели были достигнуты и насколько эффективно
- **Ключевой аспект оценки эффективности** - общая экономическая оценка, которая подразумевает вклад регулятора в общую экономическую эффективность / производительность отрасли, качество регулирующих документов и действий, и регуляторное влияние которое привело к экономическим успехам или застоям в отрасли.

Периодический независимый финансовый аудит и аудит эффективности повышает ответственность Регулятора

Ключевые аспекты обеспечения подотчетности регулятора

4. Обжалование решений

Возможность пересмотра решений регулятора – дисциплинирует регулятор и способствует улучшению процесса принятия решений

- **Решение обжаловано в министерстве или Правительстве** – риск подорвать независимость Регулятора и поставить его в зависимость от политического вмешательства
- **Решение обжаловано в судебной инстанции** – обжалование в обычной судебной инстанции - риски:
 1. время, необходимое для вынесения судебного решения представляет собой одно из препятствий. Решения, принимаемые регулятором на быстро развивающемся рынке, сильно зависят от времени.
 2. обладают ли судьи знаниями, чтобы судить решение регулятора по существу или они ограничиваются процедурными аспектами.

Устранение недостатков: создание специальных судов, которые объединяют судебные процедуры, юридические, экономические и технические знания

Ключевые аспекты обеспечения подотчетности регулятора

5. Консультации и участие

Консультации - инструмент регулирования, используемый для повышения прозрачности, эффективности, увеличения качества и действенности регулирования

Типы консультаций:

- **Консультации с участниками рынка, пользователями, другими заинтересованными сторонами**
должны проводиться при обсуждении любых вопросов, которые затрагивают интересы любого поставщика или пользователей
- **Консультации с общественностью**
могут служить для оценки регулирующего воздействия и измерения ожиданий регуляторных решений, информацией для разработки государственных политик и стратегий
- **Консультации с другими органами** (органом по защите конкуренции):
должны проводиться таким образом, чтобы не подорвать независимость регулятора

Ключевые аспекты обеспечения подотчетности регулятора

5. Консультации и участие (продолжение)

Процедура проведения консультации

- размещение проекта решения на web-странице Регулятора или другая форма предоставления проекта решения
- установление достаточного срока для консультации
- предоставление возможности внесения предложений и комментариев по проекту решения
- возможность обсуждения предложений и комментариев – встречи и публичные слушания.
- возможность ознакомления с результатами консультаций, включая основания, по которым были отклонены возражения или предложения

Статистика: регуляторные органы в секторе ИКТ

- К началу 2011 года самостоятельные регуляторные органы были созданы **более чем в 80 процентах стран** — в целом 158 регуляторных органов в мире по сравнению со 106 регуляторными органами десять лет тому назад.
- **Африка — 93%**
- **Северная и Южная Америка — 91%**
- **Европа — 88%**
- **Азиатско-Тихоокеанский регион — 73%**
- **Арабские государства — 71%**
- **СНГ — 50%**

Источник: отчет МСЭ "Тенденции в реформировании электросвязи, 2010–2011 годы"

Заключение

Создание независимого регулирующего органа предполагает:

- решение вопросов четкого разделения функций между регулирующим органом и другими структурами управления отраслью
- наделение регулятора функциями и полномочиями необходимыми для выполнения своего мандата
- проектирование институциональной структуры регулирующего органа обеспечивающей его независимость и подотчетность
- соблюдения баланса между независимостью и подотчетностью регулятора
- обеспечение соответствующей законодательной базы

Спасибо за внимание !

**Людмила Иешеану, независимый эксперт в области
регулирования электронных коммуникаций**

Chisinau, R Moldova; tel: +(373) 790 070 73;

e-mail ludmila.ieseanu@gmail.com
