



ГСР-11: ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИЕ УКАЗАНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИМЕРОВ ПЕРЕДОВОГО ОПЫТА ПО РЕГУЛЯТОРНЫМ ПОДХОДАМ К УСКОРЕНИЮ РАЗВЕРТЫВАНИЯ ШИРОКОПОЛОСНОЙ СВЯЗИ, СОДЕЙСТВИЮ ИННОВАЦИЯМ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВСЕОБЩЕГО ОХВАТА ЦИФРОВЫМИ ТЕХНОЛОГИЯМИ*

Стремительный рост цифровой экономики предоставляет огромные возможности для социально-экономического развития, создания мировых рынков приложений и услуг, повышения производительности, сокращения затрат по ведению бизнеса и реализации творческих способностей и инноваций. С ростом широкополосных сетей эта тенденция будет ускоряться, предоставляя возможность преодолевать ограничения, связанные со временем и расстояниями, и обеспечивая большую ширину полосы во всем мире.

Аналогичным образом эти сети обеспечивали и будут и далее обеспечивать для всех членов общества, вне зависимости от пола и включая лиц с ограниченными возможностями, новые способы получения информации, которые будут способствовать улучшениям в сфере образования, занятости, здравоохранения, защищенности и безопасности, а также росту экономической выгоды. Вместе с тем для достижения полного потенциала широкополосной связи регуляторным и директивным органам потребуется изучать глобальные перспективы этой общей пользы и уравнивать безусловное необходимое регулирование с гибкостью и либерализацией в мировом масштабе. Сейчас имеются технологии для создания огромного количества присоединяемых широкополосных сетей, при этом есть сильный конкурентный рынок доступа к таким сетям. В эпоху, когда широкополосная связь все в большей степени рассматривается как право для каждого гражданина, умное регулирование будет и далее развиваться по пути большей открытости и динамизма, уменьшая связанные с этим проблемы и угрозы.

Мы, регуляторные органы, принимающие участие в Глобальном симпозиуме для регуляторных органов 2011 года, признаем, что не имеется какой-либо одной всеобъемлющей схемы для передовой практики, но согласны с тем, что можно учиться на опыте различных стран. Поэтому мы определили и одобрили данные руководящие указания на основе примеров передового опыта в области регулирования в целях ускорения развертывания широкополосной связи, содействия инновациям и обеспечения всеобщего охвата цифровыми технологиями.

I. Механизмы финансирования для содействия развертыванию инфраструктуры широкополосной связи

1) Эффективное использование партнерских отношений

Мы признаем, что, в то время как частный сектор будет играть центральную роль в развитии широкополосной связи, благоприятная политика и разумное управление имеют решающее значение для успешного развертывания и использования широкополосной связи. Когда такое развертывание не приносит существенной отдачи на частные инвестиции, можно мобилизовать государственные средства с помощью партнерств с участием государственного и частного секторов (ПГЧ). Когда

* Руководящие указания основаны на вкладах от Алжира, Беларуси, Колумбии, Кот-д'Ивуара, Эквадора, Египта, Иордании, Ливана, Малави, Парагвая, Перу, Португалии, Руанды, Швейцарии, Таиланда и Соединенных Штатов Америки.

государственные средства выделяются для инвестиций в инфраструктуру широкополосной связи или же в случае важнейших объектов, регуляторные органы могут применять договоренности об открытом доступе (т. е. развязывание) для максимального увеличения экономических выгод для как можно более широкой базы пользователей и поставщиков. Продажа или аренда таких объектов инфраструктуры должны осуществляться прозрачным и недискриминационным образом, с тем чтобы не деформировать соответствующие рынки.

Когда ориентированные на рынок схемы сочетаются с нормативно-правовой базой, направленной на устранение барьеров для новых участников рынка (как местных, так и международных), они являются наиболее эффективным способом содействия развертыванию магистральных сетей и сетей доступа. Когда такие механизмы дополняются доступом к инфраструктуре других отраслей – энергоснабжения, водоснабжения и транспортных перевозок, то затраты, связанные с развертыванием инфраструктуры, можно сократить, создавая при этом дополнительные стимулы для частных инвестиций.

2) Модернизация программ и фондов универсального обслуживания

Мы считаем, что включение широкополосного доступа к интернету в определение универсального обслуживания может послужить первым шагом по преодолению принимающего угрожающие масштабы цифрового разрыва. Кроме того, может быть выбрана национальная программа универсального обслуживания, включающая структуру для обеспечения всеобщего доступа к важнейшим широкополосным услугам. Определение универсального обслуживания должно быть нейтральным с точки зрения технологий, т. е. следует определять услуги, а не сети или технологии.

Регуляторные и директивные органы могут рассмотреть вопрос о преобразовании существующих программ универсального обслуживания в программы охвата цифровыми технологиями, способствующими предоставлению широкополосных услуг всем гражданам. Программы универсального обслуживания могли бы финансироваться за счет поступлений от деятельности множества участников рынка, а также из альтернативных источников. "Умные" субсидии могли бы использоваться для того, чтобы не допускать искажений на рынке, способствуя при этом достижению целей универсального обслуживания.

Если фонд универсального доступа/универсального обслуживания (UASF) существует, он может быть модернизирован:

- чтобы выполнять функции посредника на рынке, управляя инновационными услугами и приложениями для сельских районов, создавая спрос на установление соединений с новейшими ИКТ и на современные услуги ИКТ (т. е. с помощью финансирования широкополосного доступа для школ и больниц и прямых субсидий пользователям); и/или
- чтобы выполнять функции механизма финансирования широкополосных сетей в сельских и высокозатратных районах путем поддержки как розничных услуг (например, совместный доступ), так и оптовых услуг (например, путем субсидирования промежуточных сетевых объектов, таких как магистральные сети, башни беспроводной связи и другая пассивная инфраструктура).

II. Содействие частным инвестициям в широкополосную связь с помощью стимулирующего регулирования

У директивных и регуляторных органов есть несколько возможностей предоставления частному сектору стимулов для инвестиций в сектор ИКТ, например принятие благоприятной политики, упрощение режимов лицензирования, предоставление в распоряжение большего объема спектра, сокращение регуляторных обязательств и предоставление налоговых стимулов.

1) Обеспечение общего руководства с помощью национальной политики

Мы считаем, что правительствам необходимо ввести согласованную и всеобъемлющую политику в области ИКТ и/или широкополосной связи. Такая политика должна прояснить обязательства правительства содействовать развитию широкополосной связи во всех секторах и с помощью либерализации рынка широкополосной связи и расширения полномочий регуляторного органа выполнять план либерализации.

Мы понимаем, что директивные органы при поддержке регуляторных органов должны проверять актуальность существующей нормативно-правовой базы, с тем чтобы уменьшать барьеры, которые препятствуют развертыванию и использованию широкополосной связи, т. е. пересматривать основные законы, такие как закон об ИКТ, закон об электронных транзакциях, закон об интеллектуальной собственности и закон о защите личной информации.

Кроме того, имеется настоятельная потребность признать проблему изменения климата, в том числе электронных отходов, в качестве одной из приоритетных проблем в политической программе стран, которые еще этого не сделали, чтобы обеспечить выделение ресурсов для укрепления надзора за соблюдением регуляторных стандартов по утилизации электронных отходов.

Мы признаем, что лучше всего использовать всесторонние консультации с широкой общественностью при разработке национальных планов, политики и стратегий развития сектора ИКТ в целом или развертывания и внедрения широкополосной связи в частности для обеспечения того, чтобы предстоящие крупные инвестиции были основаны на коллективных решениях правительства, отрасли и общества. Создание координационных органов, таких как национальная комиссия или национальный совет по охвату широкополосной связью или цифровыми технологиями, в которые входят представители государственных органов, инвесторов и пользователей, а также широкого круга заинтересованных сторон, может послужить платформой для разработки общего понимания, общих замыслов и общей стратегии. Другой путь установления позитивных отношений со всеми заинтересованными сторонами состоит в создании инкубаторов благоприятной политики для выработки с участием многих сторон идей и для совместных обсуждений нестандартных решений, направленных на внедрение широкополосной связи более высокого уровня.

2) Рационализация режимов лицензирования

С тем чтобы содействовать выходу на рынок широкополосной связи и увеличить конкуренцию на всех уровнях сети, регулирование выдачи лицензий можно упростить и ввести единую структуру лицензирования, при которой все услуги объединяются в рамках единой лицензии или концессии.

Чтобы позволить операторам ИКТ быстро начать свою работу, регуляторным органам необходимо рассмотреть возможность сокращения лицензионных сборов, а также административных и официальных требований к выходу на рынок и предоставлению той или иной услуги. Перед выдачей окончательных лицензий могут бесплатно (или с оплатой только административных затрат) выдаваться временные лицензии на испытательный срок, который может продлеваться.

3) Предоставление спектра для подвижной широкополосной связи

С ростом спроса на более мощные, повсеместные и бесшовные широкополосные услуги распределение спектра для услуг широкополосной беспроводной связи становится основой будущего роста цифровой экономики. Анализируя национальные цели, экономические реалии и давление рынка, регуляторным и директивным органам необходимо решать множество вопросов, чтобы обеспечить наиболее эффективное использование спектра.

В связи с этим мы признаем, что основанный на стимулах, движимый рынком подход к предоставлению большего объема спектра для услуг подвижной широкополосной связи является предпочтительным, обеспечивая возможность конкуренции в рамках различных платформ и содействуя инновациям. Можно устроить целый ряд аукционов на спектр нового поколения для расширения доступа к широкополосной связи в необслуживаемых и недостаточно обслуживаемых

районах, например аукционы по добровольному стимулированию и обратные аукционы, и предлагать все полосы широкополосного спектра в рамках единого аукциона. Кроме того, предоставление возможности гибкого использования спектра, включая перегруппировку спектра и вторичные рынки спектра, имеет решающее значение для того, чтобы развитый рынок и перегруппированный спектр привели к более продуктивным видам использования, в том числе подвижной широкополосной связи. При эффективном использовании спектра, составляющего "цифровой дивиденд", зону доступа к подвижной широкополосной связи можно расширить, при этом телевизионное "белое пространство" может быть предоставлено для нелицензируемого использования, обеспечивая более эффективные широкополосные услуги.

4) Устранение барьеров расширению широкополосной связи и доступу к сетям широкополосной связи

Мы признаем, что страны с политикой и регулированием, направленными на устранение барьеров расширению инфраструктуры широкополосной связи, в том числе которые дополняются возглавляемыми государством инициативами по стимулированию спроса, будут находиться в авангарде цифровой экономики. Сокращение регуляторного бремени и применение самого незначительного регуляторного вмешательства имеют решающее значение для снижения затрат на создание инфраструктуры, предоставление услуг конечным пользователям и стимулирование разработки новых приложений и цифрового контента. Регуляторные требования, включенные в официальные инструменты, которые не могут своевременно пересматриваться для того, чтобы охватывать новые возникающие обстоятельства, будут препятствовать росту широкополосной связи, особенно когда они влияют на выбор технологии или эксплуатационную деятельность, связанную с развертыванием и использованием широкополосной связи. Расширяя свою деятельность, опираясь на Руководящие указания ГСР 2008 года на основе примеров передового опыта, регуляторные органы могут:

- облегчить предоставление необходимых разрешений на расширение инфраструктуры, особенно когда для сетей доступа требуется право прохода для развертывания сетей с доведением оптического кабеля до пользователей, а также обеспечить доставку пакетов, включающих несколько широкополосных услуг;
- принять правила или содействовать политике и инициативам, которые благоприятствуют и способствуют совместному использованию инфраструктуры, особенно включающему совместное использование пассивной инфраструктуры: башен, кабелепроводов и других вспомогательных средств;
- способствовать созданию национальных пунктов обмена трафиком интернета (IXP), где местные поставщики услуг интернета (ISP) могут обмениваться трафиком интернета на местном, национальном или региональном уровнях, снижая таким образом затраты на доставку контента и оптимизируя использование ширины полосы, особенно для передовых мультимедийных услуг;
- содействовать созданию виртуальных точек выхода на сушу (VLP) для подводных кабелей. VLP и связанные с ними международные шлюзы могли бы принадлежать и управляться оператором ИКТ, определенным с помощью процесса конкурсного отбора, или на основе модели ПГЧ. VLP потребовались бы для предоставления ширины полосы с высокой пропускной способностью всем лицензированным операторам в стране на основе стандартных рыночных условий, действующих в передовой практике, таких как открытый доступ, недискриминационное и прозрачное ценообразование.

5) Предоставление налоговых стимулов

Регуляторным и директивным органам необходимо сотрудничать в целях снижения налогов на услуги, устройства и оборудование, что, в свою очередь, приведет к повышению уровней проникновения и откроет путь для увеличения спроса на услуги широкополосной связи.

В более общем плане, целевые налоговые стимулы для поставщиков широкополосных сетей, услуг и оборудования как для фиксированной, так и для подвижной связи могут предоставляться для стимулирования надежных и конкурентных рынков широкополосной связи. Такие стимулы могут включать, например, освобождение на определенный период от некоторых финансовых сборов (например, сборов за пользование спектром в конкретных областях, представляющих интерес); применение разовой преференциальной импортной пошлины на оборудование и материалы; освобождение от налога на добавленную стоимость импортируемого оборудования и материалов, которые производятся или продаются на местном уровне; а также налоговые вычеты для тех, кто направляет свои ресурсы на исследования и разработку приложений и цифрового контента.

III. Стимулирование инноваций и разработка приложений и услуг

1) Поощрение создания и внедрения приложений, услуг и цифрового контента

Мы считаем, что широкое распространение приложений и услуг электронного правительства и электронных финансов приведет к существенному росту потребительского спроса на широкополосную связь. В связи с этим государственным учреждениям необходимо внедрить соответствующие приложения и контент, которые позволяют расширить участие граждан, способствуя таким образом появлению новой цифровой культуры. Многие электронные приложения, такие как системы электронных закупок и электронных платежей, системы отслеживания документов и управления делопроизводством, могут усовершенствовать государственные бизнес-процессы, увеличивая при этом участие граждан в социально-экономическом развитии страны. Инициативы в области таких приложений, как электронное здравоохранение, электронное сельское хозяйство и электронное образование помогают правительствам в достижении важнейших национальных целей, для чего становится необходимым содействовать укреплению доверия при использовании ИКТ.

Мы также считаем, что в широкополосной экосистеме директивным и регуляторным органам принадлежит определенная роль по созданию среды, в которой могут расширяться создание, распространение и принятие динамичного цифрового контента. В качестве первого шага необходимо тщательно и с прицелом на будущее рассмотреть нормативно-правовую базу сектора ИКТ для оценки изменений, необходимых для новых и появляющихся услуг и приложений, таких как мобильный банкинг и социальные сети.

2) Активизирование инвестиций в деятельность по исследованиям и разработкам

Инновации имеют решающее значение для роста широкополосной экономики и для обеспечения права на доступ к цифровому контенту, его использование и создание.

Мы считаем, что всеми возможными средствами следует поощрять частные инвестиции в исследования и разработки (НИОКР). Кроме того, при наличии ресурсов инвестиции следует направлять на государственные исследования и разработки. Например, финансирование универсального доступа/обслуживания (UASF) можно было бы использовать для частичного финансирования деятельности в области НИОКР. Кроме того, правительственные учреждения (включая регуляторные органы), частный сектор и неправительственные организации могут сотрудничать в целях создания для населения стимулов для разработки инновационных цифровых приложений и контента.

Мы осознаем, что правительства могут содействовать инновациям для решения конкретных проблем, а именно: активизировать разработку местного контента на местных языках и наименований доменов, а также создавать учебные центры для содействия технологическим инновациям студентов. Не меньшее значение для местного социально-экономического развития имеют создание и сохранение инкубаторов инноваций в области ИКТ и центров развития бизнеса, где размещались бы серверы, проводилась профессиональная подготовка и предоставлялись консультации в области

высоких технологий малым и средним предприятиям, а также предлагались средства и другие виды помощи для создания компаний ИКТ.

3) Обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности

Мы признаем важность защиты интеллектуальной собственности, поскольку она дает возможность исследователям и изобретателям открыть дорогу "умной" и инновационной цифровой экономике. Инновациям можно способствовать с помощью режимов для интеллектуальной собственности, в которых уравнивается монопольное использование изобретений и создание обширной общедоступной области интеллектуальных ценностей.

Кроме того, мы считаем, что обеспечение того, чтобы для владельцев контента имелся сбалансированный, пропорциональный и прочный механизм борьбы с нарушением авторских прав, обеспечивает стабильную и прочную основу для инноваций и творчества. Разработка правил и процедур обеспечения соблюдения авторских прав, обеспечивая при этом защиту личной информации клиентов, в полной мере означает финансирование хрупкого баланса, который и стимулирует, и защищает все различные заинтересованные стороны в цифровой экономике.

IV. Увеличение цифровой грамотности

Мы признаем, что цифровая грамотность стала важнейшим личным и профессиональным активом, поскольку глобальная экономика преобразуется в открытую и конкурентную цифровую экономику. Страны с высоким уровнем цифровой грамотности являются более новаторскими и продуктивными, и на них приходится большая доля в мировых торговле, инвестициях и рабочих местах.

Мы признаем, что во всех странах регуляторным и директивным органам принадлежит определенная роль в содействии созданию первоклассной системы профессиональной подготовки для развития творческих людских ресурсов. Очень важно содействовать инвестициям в образование в любой форме и, в частности, в образование в области ИКТ с самой начальной подготовки до расширенного обучения, в особенности инвестициям в такие сферы, как исследования и разработки, передача знаний в области ИКТ и разработка цифровых приложений и контента (в частности, связанных с местной культурой). Достаточное и устойчивое финансирование следует предоставлять университетам, компьютерным лабораториям и другим общедоступным исследовательским учреждениям, используя при этом международные партнерства, когда это возможно и выгодно.