|  |  |
| --- | --- |
| **Полномочная конференция (ПК-18)** **Дубай, 29 октября – 16 ноября 2018 г.** | logo_R_ |
|  |  |
|  |  |
| ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ | **Документ 29-R** |
|  | **29 июня 2018 года** |
|  | **Оригинал: английский** |
|  | |
| Отчет Совета | |
| заключительный отчет группы экспертов  по регламенту международной электросвязи | |
|  | |

|  |
| --- |
| По результатам обсуждения, прошедшего в рамках сессии Совета 2018 года, Отчет Группы экспертов по Регламенту международной электросвязи (ГЭ-РМЭ) направляется Полномочной конференции (Приложение 1).  По поручению Совета выдержка из Краткого отчета о втором пленарном заседании сессии Совета 2018 года приводится в качестве Приложения 2 к настоящему документу. |

**Приложения**: 2

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Документ C18/26 − Заключительный отчет Группы экспертов   
по Регламенту международной электросвязи

|  |  |
| --- | --- |
| **СОВЕТ 2018 Женева, 17−27 апреля 2018 года** | logo_R_ |
|  |  |
|  |  |
| **Пункт повестки дня: PL 1.8** | **Документ C18/26-R** |
| **13 апреля 2018 года** |
| **Оригинал: английский** |
|  | |
| заключительный отчет группы экспертов  по регламенту международной электросвязи | |

|  |
| --- |
| Резюме  В соответствии с Резолюцией 146 (Пересм. Пусан, 2014 г.) Полномочной конференции МСЭ и Резолюцией 1379 Совета 2016 года была создана Группа экспертов по Регламенту международной электросвязи (ГЭ-РМЭ), открытая для всех Государств-Членов и Членов Секторов. Настоящий документ является заключительным отчетом Группы экспертов Совету 2018 года.  Необходимые действия  Совету предлагается **рассмотреть** заключительный отчет ГЭ-РМЭ и **представить** его Полномочной конференции 2018 года, сопроводив замечаниями Совета.  \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_  Справочные материалы  [*Резолюция 146 (Пересм. Пусан, 2014 г.)*](http://www.itu.int/pub/S-CONF-PLEN-2015) *Полномочной конференции МСЭ,* [*Резолюция 1379*](https://www.itu.int/md/S16-CL-C-0125/en) *Совета 2016 года* |

# 1 Введение

**1.1** В соответствии со Статьей 4 "Основные документы Союза" Устава МСЭ Регламент международной электросвязи (РМЭ) является одним из двух административных регламентов, включенных в список основных документов Союза (пункт 29 Устава).

Существуют две версии РМЭ: РМЭ 1988 года и РМЭ 2012 года. Базовая информация об этих двух версиях размещена по адресам:

<https://www.itu.int/en/history/Pages/TelegraphAndTelephoneConferences.aspx?conf=4.33> и <https://www.itu.int/en/wcit-12/Pages/default.aspx>.

**1.2** В соответствии с Резолюцией 146 (Пересм. Пусан, 2014 г.) Полномочной конференции МСЭ Совет МСЭ на своей сессии 2016 года принял Резолюцию 1379, в которой содержится решение о создании Группы экспертов по Регламенту международной электросвязи (ГЭ-РМЭ), открытой для всех Государств-Членов и Членов Секторов.

**1.3** В Приложении 1 к Резолюции 1379 Совета содержится следующий круг ведения Группы:

*1 На основе вкладов, представленных Государствами-Членами, Членами Секторов и, при необходимости, вкладов Директоров Бюро ГЭ-РМЭ проведет рассмотрение РМЭ 2012 года, принимая во внимание новые тенденции в области электросвязи/ИКТ, возникающие вопросы и трудности, которые могут появиться при выполнении РМЭ 2012 года, а также Резолюций и Рекомендаций ВКМЭ‑12.*

*2 В рассмотрение следует включить, в том числе:*

*a) изучение РМЭ 2012 года для определения его применимости в стремительно меняющейся среде международной электросвязи, с учетом технологии, служб и существующих многосторонних и международных правовых обязательств, а также изменений в сфере охвата внутренних регламентарных режимов;*

*b) правовой анализ РМЭ 2012 года;*

*c) анализ возможных противоречий между обязательствами сторон, подписавших РМЭ 2012 года, и сторон, подписавших РМЭ 1988 года, в отношении выполнения положений РМЭ 1988 и 2012 годов.*

*3 ГЭ РМЭ представит Совету 2017 года отчет о ходе работы, а Совету 2018 года – заключительный отчет для рассмотрения и последующего представления Полномочной конференции 2018 года с комментариями Совета.*

**1.4** Совет 2016 года назначил г‑на Фернандо Борхона (Мексика) Председателем Группы. Совет 2017 года назначил шесть следующих заместителей Председателя:

a) г-н Ги-Мишель Куаку (Кот-д'Ивуар);

b) г-н Сантьяго Рейес-Борда (Канада);

c) г-н Аль-Ансари Аль-Машакбех (Иордания);

d) г-н Сипин Хуан (Китай);

e) г-н Алексей С. Бородин (Российская Федерация);

f) г-н Фабио Биджи (Италия).

**1.5** В соответствии с Резолюцией 1379 Совета ГЭ-РМЭ провела четыре очных собрания. Отчеты об этих четырех собраниях передаются Совету для информации.

a) первое собрание: 9–10 февраля 2017 года, см. [отчет](https://www.itu.int/md/S17-CLEGITR1-C-0013/en);

b) второе собрание: 13–15 сентября 2017 года, см. [отчет](https://www.itu.int/md/S17-CLEGITR2-C-0020/en);

c) третье собрание: 17–19 января 2018 года, см. [отчет](https://www.itu.int/md/S18-CLEGITR3-C-0012/en);

d) четвертое собрание: 12–13 апреля 2018 года, см. [отчет](https://www.itu.int/md/S18-CLEGITR4-C-0009/en).

Все вклады, документы для информации, входные документы от членов[[1]](#footnote-1) и Директора БСЭ, представленные для четырех собраний ГЭ-РМЭ, учтены и включены в отчеты о собраниях ГЭ-РМЭ, которые размещены на веб-сайте ГЭ-РМЭ, где также размещены веб-трансляции всех собраний, по адресу: <http://www.itu.int/en/council/EG-ITRs/Pages/default.aspx>.

# 2 Рассмотрение РМЭ 2012 года с учетом новых тенденций в области электросвязи/ИКТ, возникающих вопросов и трудностей, которые могут появиться при выполнении РМЭ 2012 года, а также Резолюций и Рекомендаций ВКМЭ-12

## 2.1 Применимость

**2.1.1** По вопросу о применимости РМЭ 2012 года был высказан ряд общих мнений.

а) Один из членов заявил, что применимость РМЭ 2012 года следует понимать в аспекте преимуществ, вытекающих из выполнения правовых обязательств по РМЭ, по сравнению с другими обязательными к применению многосторонними и/или международными документами. В целом это относится к степени/уровню включения положений РМЭ 2012 года в обязательные к применению международные документы и национальную нормативно-правовую базу.

b) Что касается сферы применимости, было высказано мнение, основанное на результатах обследования среди ряда операторов, согласно которому, наряду со стремительным развитием технологий также постоянно изменяются международные рынки электросвязи и предоставляемые операторами услуги, которые удовлетворяют потребностям рынков, и для учета этой стремительно развивающейся среды международной электросвязи РМЭ должен быть гибким и соответствовать требованиям завтрашнего дня, для того чтобы его можно было применять в будущем. Как указано в Резолюции 4 ВКМЭ‑12, РМЭ должен представлять собой "*руководящие принципы высокого уровня*", и в нем не следует указывать такие подробности, как детальные эксплуатационные вопросы; вопросы, которые требуют частого обновления; вопросы, которые создают чрезмерное и излишнее бремя для операторов; и т. п. Такие вопросы следует исключить из РМЭ и передать операторам, или же они должны определяться в не имеющих обязательной силы документах, таких как рекомендация или руководство, только если это абсолютно необходимо и согласовано между членами МСЭ.

c) Один из членов высказал мнение, что каждое из 193 Государств – Членов МСЭ решает собственные проблемы регулирования, которые обусловлены конкретной ситуацией, уровнем технического/экономического развития каждого национального рынка и необходимостью принятия мер/регулирования в каждой стране. РМЭ неприменим для решения проблем, масштаб которых ограничен и которые затрагивают лишь некоторые страны. По мнению этого члена, РМЭ должен определять общие правила, регулирующие взаимозависимость всех стран в предоставлении услуг электросвязи/ИКТ, и отражать следующие три обязательства его сторон: 1) укреплять на национальном уровне управление трансграничными побочными явлениями (например, связанными с ИКТ нарушениями прав интеллектуальной собственности); 2) защищать суверенитет любого государства, если на него покушаются (например, угрозы кибербезопасности); 3) сотрудничать в смягчении последствий глобальных системных рисков (например, выход из строя инфраструктуры связи). Высказавший это мнение член также отметил, что условием применимости РМЭ должна быть готовность Государств-Членов выполнять эти три задачи в области международного сотрудничества.

d) Некоторые члены полагали, что РМЭ должен оставаться посвященным актуальным вопросам международной электросвязи общего пользования и не должен распространяться на вопросы внутреннего характера или вопросы, касающиеся интернета.

e) Некоторые члены выразили мнение, что РМЭ должен постоянно способствовать развитию электросвязи и доступности услуг связи и никоим образом их не ограничивать.

**2.1.2** Члены выразили различающиеся мнения о применимости РМЭ 2012 года в стремительно развивающейся среде международной электросвязи, которые составили две группы.

**2.1.2.1**Сторонники первой группы мненийвысказали нижеследующее.

а) Некоторые члены, в том числе некоторые операторы, выразили мнение, что многие операторы более не используют РМЭ или применяют РМЭ весьма ограниченно, поскольку их деятельность регулируется коммерческими соглашениями.

b) Эти члены отметили, что в 1988 году, когда принимался РМЭ, большинство операторов электросвязи были государственными предприятиями и требовался международный договор, чтобы частные операторы электросвязи имели общую глобальную основу, обеспечивающую функциональную совместимость и гарантирующую получение доходов. Кроме того, в эпоху монополий отсутствие таких нормативных положений в среде, где доминировали монопольные поставщики, обладающие значительным влиянием на рынке, могло бы привести к неудовлетворительным присоединениям, более высокой плате при расчетах, а также низкому качеству обслуживания.

c) Эти члены подчеркивали, что за последние два десятилетия рынки услуг международной и внутренней электросвязи претерпели небывалые структурные и технологические изменения. По их мнению, монопольная среда исчезла в подавляющем большинстве стран, и в каждой стране появилось несколько конкурирующих между собой операторов в частном секторе, создав конкурентную среду. Наличие конкуренции в большинстве стран означает, что обмен бóльшей частью трафика международной электросвязи и ее завершение осуществляется с использованием конкурентных соглашений о присоединении, а не через взаимные договоренности, достигнутые в рамках РМЭ. Члены полагают, что гибкость является обязательным условием развития конкурентной хозяйственной деятельности и содействия инновациям на этом стремительно меняющемся рынке международной связи.

d) Придерживающиеся этой точки зрения члены далее заявили, что РМЭ фактически стал неактуальным для трафика международной электросвязи, поскольку объем такого трафика, регулируемого вне системы расчетных такс, постоянно уменьшает и, в конечном счете, полностью заменит трафик, регулируемый в рамках этой системы. Они отметили, что, насколько им известно, лишь очень немногие страны по-прежнему используют режим расчетных такс, базирующийся на РМЭ, и на такой трафик приходится лишь менее 1% глобальных потоков трафика. (ряд дополнительных примеров приведен в соответствующих вкладах)[[2]](#footnote-2).

e) Один из членов отметил, что в Уставе и Конвенции МСЭ уже содержатся положения о сотрудничестве при предоставлении услуг международной электросвязи.

f) Эти члены придерживаются мнения, что успешное развертывание и использование услуг и приложений электросвязи во всем мире, отраженное и подтвержденное в нескольких отчетах и публикациях по международной электросвязи, в том числе подготовленных МСЭ, не было результатом применения РМЭ, и что успешным направлением развертывания, принятия и использования электросвязи и ИКТ в стремительно развивающемся секторе электросвязи было и будет создание и совершенствование нормативно-правовой и политической среды, способствующей конкуренции, инвестициям, прозрачности, предпринимательству и инновациям.

g) Один из операторов полагает, что включение в РМЭ подробных правил ограничит свободу торговли между международными операторами и окажет негативное воздействие на отрасль и пользователей электросвязи.

h) Некоторые члены отмечали, что, наряду со стремительным развитием технологий, коренным образом и стремительными темпами меняется среда международной электросвязи/ИКТ и также постоянно изменяются новые тенденции/возникающие проблемы. Никто не может прогнозировать, как эти новые проблемы будут изменяться в будущем, поэтому представляется невозможным дать им четкое и точное определение.

i) Ряд членов выразили мнение, что РМЭ не следует использовать для определения или разработки общих правил, касающихся угроз кибербезопасности.

Эти члены считают, что с учетом этих фактов неприемлемо решать постоянно изменяющиеся новые проблемы с помощью имеющих обязательную силу международных документов, делая предположения о том, как эти новые проблемы будут изменяться. Кроме того, новые проблемы лишают имеющие обязательную силу международные документы определенной стабильности. К тому же создание международных правовых рамок для регулирования новых проблем помешает операторам гибко реагировать на стремительно изменяющиеся международные условия, включая технологические изменения и возникновение новых рынков, и в результате снизит потенциал новых деловых и технологических инноваций, что может иметь негативное воздействие на мировой экономический рост.

**2.1.2.2**Сторонники второй группы мненийвысказали нижеследующее.

a) Некоторые члены, в том числе ряд операторов, высказали мнение о том, что, как один из основных документов Союза, РМЭ должен часто рассматриваться заинтересованными сторонами и МСЭ. При рассмотрении следует изучать применимость РМЭ в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе.

b) Эти члены считают, что сегодня ИКТ лежат в основе всего, что мы делаем, поэтому необходимы актуальные положения уровня международного договора для обеспечения мира, соединенного защищенным, безопасным и приемлемым в ценовом отношении образом, и справедливого и эффективного предложения этих международных услуг. Конвергенция технологий и появление новых технологий радикально изменяют обстановку, и для отражения этого следует проводить рассмотрение РМЭ.

c) Эти члены отметили, что утверждение о наличии конкурентного международного рынка необязательно верно на глобальном уровне. Они подчеркивали, что некоторые участники рынка до сих пор занимают доминирующее положение на международном уровне, в том числе в предоставлении трансграничных услуг, и необходимо определенное регулирование, чтобы решать этот вопрос на международном уровне.

d) Эти члены полагают, что РМЭ содержит отдельные положения, которые остаются актуальными в международной среде сектора электросвязи, поскольку способствуют регламентарной согласованности и создают доверие в сфере международной электросвязи. Среди них:

• обеспечение безопасности и надежности сетей международной электросвязи как индивидуальное и коллективное обязательство Государств-Членов, которые должны стремиться к согласованному развитию международных услуг, предлагаемых населению;

• привлечение инвестиций в сети международной и национальной электросвязи, в том числе создание системы налогообложения для трансграничных услуг;

• установление правил обеспечения международной идентификации линии вызывающего абонента;

• надлежащее использование ресурсов нумерации;

• создание благоприятных условий для появления региональных пунктов обмена трафиком электросвязи.

Один из придерживающихся такого мнения членов также отметил, что указанные действующие положения РМЭ дополняются нынешними условиями, когда рынки электросвязи перешли на модели работы, в которых уполномоченные эксплуатационные организации имеют двусторонние соглашения и постоянно растет конкуренция, что ведет к снижению цен и расширению доступа к услугам электросвязи.

Как отмечали некоторые члены, вне зависимости от процентной доли глобальных потоков трафика в РМЭ 2012 года были сохранены эти положения (Статья 8 РМЭ 2012 г.), потому что в развивающихся странах ряд эксплуатационных организаций продолжают работать на основе принципа расчетных такс, и РМЭ остается единственным правовым инструментом, обеспечивающим такой режим.

e) Эти члены выразили мнение, что в двусторонних соглашениях между некоторыми эксплуатационными организациями ряд положений базируется на РМЭ, и заявили, что некоторые операторы испытывают потребность в более тесной координации со своими коллегами в других странах и в межправительственной координации по вопросам, охватывающим, например:

• аспекты начисления платы и расчетов;

• безопасность сетей;

• незапрашиваемые сообщений;

• налогообложение и дополнительную плату;

• взаимозачет;

• взаиморасчеты за услуги морской электросвязи;

• государственное регулирование, оказывающее воздействие на бизнес-модели.

f) Один из операторов отметил, что определенность, предсказуемость и единообразное применение международных правил, регулирующих коммерческую деятельность, имеют важнейшее значение для создания благоприятной инвестиционной среды, которая необходима для расширения возможностей установления соединений для всех.

g) Некоторые члены высказались за регулярное рассмотрение РМЭ с учетом современных тенденций на рынке электросвязи/ИКТ.

Некоторые члены отметили, в отношении развивающихся стран, что они обеспокоены полным размыванием традиционных границ услуг электросвязи, вызываемым прогрессом в области ИКТ во всем мире, и одновременным появлением новых тенденций в области международной электросвязи/ИКТ – в частности, практически полной конвергенцией услуг электросвязи и интернета и стремительным ростом услуг OTT. Ввиду этого они считают, что развивающиеся страны призывают к рассмотрению РМЭ, при котором основное внимание уделялось бы новым тенденциям в области международной электросвязи/ИКТ, чтобы Регламент оставался актуальным.

h) Некоторые члены отметили, что в области электросвязи/ИКТ появилось значительное число новых тенденций. Они вызвали огромное увеличение числа пользователей и "подвергающихся цифровизации" отраслей, объема данных, передающихся и распространяющихся по сетям, системам и приложениям электросвязи/ИКТ и собираемых в этих сетях, системах и приложениях. Особое внимание следует уделять таким новым технологиям, как интернет вещей, технологии blockchain, большие данные, искусственный интеллект, облачные вычисления и т. п. Это также вызывает необходимость решения на международном уровне таких новых возникающих проблем, как конфиденциальность и защита данных; развертывание новых технологий и услуг; установление основных принципов для добросовестной конкуренции между различными услугами, использующими традиционные и новые технологии; защита важнейшей информационной инфраструктуры; защита систем электросвязи/ИКТ от несанкционированного использования, незапрашиваемые массовые электронные сообщения, и т. п.; кибербезопасность; "цифровой разрыв", расширяющийся в мире день ото дня.

## 2.2 Правовой анализ РМЭ 2012 года

**2.2.1** Отмечая, что правовой анализ может быть посвящен многим различным аспектам, некоторые члены считают, что рассматриваемая концепция подразумевает, что правовой анализ РМЭ 2012 года должен быть сосредоточен на подтверждении того, что каждое его положение соответствует цели Регламента, сформулированной в Статье 1. В связи с этим один из членов выразил обеспокоенность по поводу того, что некоторые положения не соответствуют заявленным цели и сфере охвата РМЭ, о которых говорится в Статье 1 РМЭ как 1988, так и 2012 года.

**2.2.2** Некоторые члены отметили отдельные элементы, включенные в РМЭ 2012 года, которым они придают значение, например, управление международными ресурсами нумерации электросвязи, идентификация линии вызывающего абонента (CLI) и т. п. В связи с этим один из членов полагает, что следует рассмотреть вопрос о периодическом рассмотрении РМЭ, с тем чтобы обеспечить его адаптацию к новым потребностям общества в области электросвязи/ИКТ, таким как: новые тенденции в телефонии (VoIP, IP-телефония), услуги на базе технологии over-the-top (OTT), интернет вещей (IoT) и другие.

**2.2.3** Один из членов также отметил, что, по его мнению, правовой анализ РМЭ 2012 года показывают, что его положения очень важны для обеспечения направленности развития электросвязи/ИКТ в мире. Так, в РМЭ 2012 года устанавливается обязанность соблюдения и поддержки прав человека; добавлены пункты, касающиеся прозрачности и конкуренции в международном мобильном роуминге, а также снижения тарифов на присоединения в международной электросвязи; включены положения по принятию необходимых мер для предотвращения распространения рассылаемых в массовом порядке незапрашиваемых электронных сообщений, поддержанию безопасности сетей электросвязи и принятию передового опыта энергоэффективности и управления электронными отходами. По их мнению, все это показывает, что РМЭ 2012 года ни в коей мере не является неприменимым или неактуальным, напротив, он обладает должной правовой применимостью в глобальной сфере электросвязи/ИКТ. Этот член полагает, что основная проблема, связанная с РМЭ 2012 года, заключается в том, что он нуждается в совершенствовании ввиду возникновения новых тенденций и новых проблем в развитии электросвязи/ИКТ во всем мире, и, в частности, согласно принципам обеспечение безопасности международного развития.

**2.2.4** Один из членов отметил, что в РМЭ признается значение международных стандартов для обеспечения глобальной совместимости и функционального взаимодействия сетей и услуг электросвязи и содержится обязательство распространять такие стандарты посредством работы компетентных международных организаций, включая МСЭ. Кроме того, РМЭ включает также положения, касающиеся безопасности человеческой жизни в связи с электросвязью в случае бедствия, безопасности и надежности сетей, приостановки обслуживания, электронных отходов и проблем доступности. С другой стороны, этот член отметил Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле, в частности его пункт 2.2 Статьи 2, и сказал, что РМЭ устанавливает необходимые нормативные положения и принципы, которые не влияют на торговлю и способствуют устранению технических барьеров в ней.

**2.2.5** Один из операторов заявил, что ряд стран, в которых он работает, не применяют Статью 8.3 РМЭ 2012 года и Статью 6.1.3 РМЭ 1988 года, несмотря на свои международные обязательства по выполнению этих положений, что имеет негативные последствия для его деятельности.

**2.2.6** Некоторые члены отметили, что Резолюции, входящие в Заключительные акты Всемирной конференции по международной электросвязи (Дубай, 2012 г.), не являются частью Регламента. Они не требуют ратификации, принятия или утверждения со стороны отдельных Государств-Членов и по своей сути не имеют обязательной силы для Государств-Членов. Ряд членов запросили мнение Советника МСЭ по правовым вопросам по этому поводу (см. в п. 2.2.7 мнение Советника по правовым вопросам).

**2.2.7** Советник МСЭ по правовым вопросам заявил, что Резолюции являются неотъемлемой частью Заключительных актов ВКМЭ‑12. Вместе с тем в общем плане, как и на всех конференциях по заключению международных договоров, Резолюции (как и, в зависимости от случая, Решения и Рекомендации) не являются частью международного договора (в данном случае РМЭ) и поэтому не имеют статуса международного договора. Также справедливо, что, поскольку они не имеют статуса международного договора, к ним не применяются процессы ратификации, принятия или утверждения (и они не подпадают под их действие), которые обычно обязательны для того, чтобы Государства-Члены стали сторонами международного договора, заключенного под эгидой Союза.

В отношении того, что Резолюции по сути своей не имеют обязательной силы для Государств-Членов, в целом верно, что данные Резолюции, входящие в Заключительные акты по РМЭ, по сути своей не имеют обязательной силы для Государств-Членов. В МСЭ существует ряд Резолюций, которые имеют обязательную силу для Государств-Членов, – т. е. Резолюции, включенные в Регламент радиосвязи посредством ссылки.

**2.2.8** Некоторые члены поддержали включение двух таблиц с текстами РМЭ 1988 и 2012 годов, которые отражают расхождения между двумя версиями РМЭ, что способствовало бы дальнейшему обсуждению потенциальных конфликтов в связи с применением положений РМЭ 1988 и 2012 годов[[3]](#footnote-3).

Ряд других членов не поддержали включение таких таблиц и не видят противоречий в существовании двух версий РМЭ. Они заявили, что различия между двумя версиями договора не обязательно ведут к конфликтам при их применении.

## 2.3 Возможные конфликты между обязательствами сторон, подписавших РМЭ 2012 года, и сторон, подписавших РМЭ 1988 года

**2.3.1** По просьбе Группы Советник МСЭ по правовым вопросам рассмотрел вопрос конфликта международных норм или стандартов. Он отметил, что в данном контексте конфликт не означает наличие различий между двумя последовательно принятыми стандартами. Он пояснил, что, когда мы говорим о конфликте в этом контексте, мы имеем в виду ситуации, возникающие в случае применения двух последовательно принятых правовых норм, посвященных одному и тому же вопросу, которые по своему характеру противоречат друг другу, то есть являются несовместимыми, и, несмотря на это, одновременно применяются в отдельной конкретной ситуации. Различия между двумя договорами не подразумевают того, что эти договоры являются несовместимыми по своей сути.

Советник по правовым вопросам отметил, что потенциальные противоречия могут возникать между двумя последовательно принятыми международными стандартами, посвященными одному вопросу в одной и той же области, что как раз потенциально может наблюдаться в этом случае, поскольку РМЭ 1988 года и РМЭ 2012 года относятся или применяются к одной и той же области и одной и той же тематике. При этом он подчеркнул, что существуют механизмы урегулирования потенциальных конфликтов между двумя последовательно принятыми договорами в одной и той же области, в частности, эти механизмы описаны в статье 30 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года.

Затем он упомянул различные возможные сценарии развития событий и возможные решения, которые предлагаются в Венской конвенции.

1 В первом случае предполагается, что все участники договора 1988 года являются также участниками договора 2012 года. В этом случае применяется последний договор, за исключением случаев, когда Государства-Члены считают, что в рамках двусторонних отношений было бы удобнее применять предыдущий договор, но в обычной практике применяется последний договор.

2 Когда не все участники предыдущего договора являются сторонами последующего договора, как в рассматриваемом нами случае, существуют два возможных решения.

• В отношениях между участниками второго договора применяется предыдущее правило, описанное в пункте 1. В отношениях между участниками обоих договоров применяется последующий договор.

• Если одно государство является участником обоих договоров, а второе государство –участником только одного договора, их взаимные права и обязательства регулируются тем договором, участниками которого являются оба эти государства.

Таким образом, даже при возникновении потенциальных конфликтов между РМЭ 1988 года и РМЭ 2012 года, имеются соответствующие международному праву правовые решения, которые позволяют урегулировать такие потенциальные конфликты.

**2.3.2** Некоторые члены полагают, что потенциальных правовых конфликтов между РМЭ 1988 и 2012 годов не предвидится, и эти члены также отметили, что некоторые операторы не сталкиваются с какими-либо проблемами в связи с существованием версий РМЭ как 1988, так и 2012 годов. Они отметили, что не было выявлено конкретных примеров наличия конфликтов, и даже если они появятся впоследствии, существуют механизмы их урегулирования, что четко объяснил Советник по правовым вопросам.

Они далее сослались на пояснительный текст, содержащийся на веб-сайте МСЭ, в отношении применимости двух версий Договоров (приводимый ниже), который они считают руководством для применения в будущем:

"*Договор 2012 года заменяет Договор 1988 года для сторон Договора 2012 года.* *Не участвующие в Договоре 2012 года остаются участниками Договора 1988 года.* *Отношения между стороной, не участвующей в Договоре 2012 года, и стороной, участвующей в Договоре 2012 года, регулируются Договором 1988 года.* *Следует отметить, что для подписавших Договор 2012 года последний начнет предварительно применяться с 1 января 2015 года*"*.*

По вопросу о возможности возникновения каких-либо практических противоречий в связи с тем фактом, что в некоторых отношениях между Государствами − Членами МСЭ будет применяться РМЭ 1988 года, а в других − РМЭ 2012 года, придерживающиеся этих мнений члены отметили, что, возможно, слишком рано делать такое заключение, поскольку РМЭ 2012 года для начавших применять его с самого начала сторон вступил в силу лишь два года назад (1 января 2015 г.). Они далее заявили, что, даже если будут обнаружены какие-либо значительные трудности, важно будет принять во внимание их масштаб и охват, а также их воздействие на трансграничные услуги.

Некоторые операторы отметили, отвечая на вопросы со стороны Государств-Членов относительно возможных проблем, возникающих в связи с применением РМЭ 2012 года, что их компании не испытывают практических затруднений в этом отношении и что, по их мнению, это объясняется тем, что практически весь международный трафик осуществляется в рамках коммерческих соглашений. Как показывает их коллективный опыт работы, РМЭ фактически неактуален для международной электросвязи.

Некоторые члены заявили о том, что различия между двумя версиями договора не обязательно ведут к конфликтам при их применении.

**2.3.3** Некоторые члены считают, что тот факт, что только некоторые страны подписали РМЭ 2012 года, может привести к конфликтам и ограничениям сферы применения РМЭ. Они отметили, что применение РМЭ 1988 года ограничено фактом устаревшего понимания задач и предмета Регламента, а применение РМЭ 2012 года ограничивается небольшим количеством стран, присоединившихся к нему. Ввиду этого они считают, что одновременное применение РМЭ 1988 года и РМЭ 2012 года невозможно.

Они подчеркнули, в частности, что отдельные положения РМЭ 2012 года отсутствуют в РМЭ 1988 года, такие как положения по доступности, сокращению электронных отходов, борьбе с незапрашиваемыми электронными сообщениями, рассылаемыми в массовом порядке, и. т. п., и поэтому их применение может создавать проблемы между различными Государствами-Членами, а также затруднения для операторов электросвязи.

Некоторые члены отметили, что могут возникать конфликты в отношении применения РМЭ 1988 и 2012 годов в связи с тем, что РМЭ 1988 года налагает прямые обязательства на Государства-Члены, тогда как в аналогичных положениях РМЭ 2012 года только содержится призыв к действиям уполномоченных эксплуатационных организаций.

Ряд членов заявили, что нельзя исключить риски возникновения в будущем проблем и препятствий при длительном применении РМЭ 1988 и 2012 годов. Они отметили, что, учитывая отсутствие достаточного времени для оценки практики применения, потребуется проводимая на регулярной основе работа по сбору на глобальном уровне данных о проблемах и препятствиях.

Некоторые члены высказали мнение, что для всего союза и среды электросвязи/ИКТ выгодным будет наличие одной версии РМЭ, для того чтобы исключить потенциальные конфликты и иметь всеобъемлющий сводный текст по этому предмету.

Ряд других членов отметили, что не было выявлено примеров трудностей или конфликтов. Они также отметили, что им неизвестно о каких-либо особых трудностях, обусловленных наличием двух версий РМЭ.

**2.3.4** Некоторые члены полагают, что остается юридическим фактом то, что в случае разногласий между странами, подписавшими РМЭ 1988 года, и странами, подписавшими только РМЭ 2012 года, но не подписывавшими РМЭ 1988 года, возникнет очевидный конфликт.

Некоторые другие члены считают, что возможности конфликта нет, и ссылаются в связи с этим на мнение Советника МСЭ по правовым вопросам (пункт 2.3.1).

## 2.3.5 Мнения относительно проведения еще одной всемирной конференции по международной электросвязи (ВКМЭ)

Признавая, что задача Группы экспертов заключается в проведении рассмотрения РМЭ 2012 года, а не в разработке новых положений РМЭ или выдвижении предложения о проведении еще одной ВКМЭ, членами были высказаны несколько мнений относительно проведения еще одной ВКМЭ. Вкратце суть высказываний можно изложить следующим образом:

a) Некоторые члены считают, что проведение еще одной ВКМЭ нецелесообразно, поскольку сложно достичь консенсуса на глобальном уровне, велики финансовые нагрузки и вмененные издержки, как и угроза нанесения вреда репутации МСЭ. Они также полагают, что проведение новой ВКМЭ вызовет значительную неопределенность, что может стать препятствием для инвестиций и развития. Эти члены считают, что еще одну ВКМЭ следует проводить только при условии согласованного мнения о применимости и эффективности Регламента. Эти члены выразили мнение о том, что отсутствует необходимость продолжать процесс рассмотрения, как потому что РМЭ более не актуален, так и потому что проведение новой ВКМЭ, учитывая принципиальные расхождения во взглядах членов, нецелесообразно.

b) Некоторые члены выступили за периодическое рассмотрение/пересмотр РМЭ с учетом современных тенденций на рынке электросвязи/ИКТ: появление новых технологий, таких как 5G, IoT, облачные вычисления, кибербезопасность, возникающие услуги, в частности услуги на базе технологии over-the-top, и платформы больших данных в секторе ИКТ. Они считают, что с изменением парадигмы в секторе ИКТ формируется новая эра, и в связи с этим требуется рассмотрение договоров, включая РМЭ, которое позволило бы видеть как существующие проблемы, так и перспективы. Эти члены выступают за продолжение работы с четким мандатом в целях достижения консенсуса по изложенным выше вопросам.

# 3 Резюме

**3.1**Существуют две различные точкизрения относительно **применимости РМЭ 2012 года**:

a) Некоторые члены придерживаются мнения, что при небывалых структурных и технологических изменениях, происходящих на международных и внутренних рынках электросвязи, создающих конкуренцию на рынках в большинстве стран, РМЭ более не актуален, и операторы не применяют РМЭ или применяют его в крайне ограниченном масштабе, поскольку они работают по коммерческим соглашениям.

b) Другие члены считают, что РМЭ сохраняет свое значение в международной среде сектора электросвязи, поскольку он способствует регламентарной согласованности, содействует координации по вопросам, касающимся коммерческих соглашений и других тем, и создает доверие в сфере международной электросвязи.

**3.2** **Правовой анализ РМЭ 2012 года** может касаться многих различных аспектов. К их числу, например, относятся: подтверждение того, что все его положения отвечают цели Регламента, установленной в Статье 1; имеет ли значение какой-либо международный правовой документ, такой как РМЭ, для глобальной совместимости и функционального взаимодействия сетей и услуг электросвязи; или потенциальное воздействие несогласованного применения РМЭ.

Некоторые члены считают, что РМЭ 2012 года по-прежнему полезен и сохраняет свое значение в правовом плане, например хранение международных ресурсов нумерации электросвязи, международная идентификация линии вызывающего абонента (CLI). По их мнению, РМЭ нуждается в усовершенствовании ввиду новых тенденций в области электросвязи/ИКТ, таких как: новые тенденции в телефонии (VoIP, IP-телефония), услуги на базе технологии over-the-top (OTT), интернет вещей (IoT) и другие.

Некоторые члены отметили, что Резолюции, содержащиеся в Заключительных актах Всемирной конференции по международной электросвязи (Дубай, 2012 г.), не являются частью Регламента и по сути своей не имеют обязательной силы для Государств-Членов.

**3.3** Существуют две различныеточки зрения о **потенциальных конфликтах между РСЭ 1988 и 2012 годов**:

a) Некоторые члены считают, что между РМЭ 1988 и 2012 годов не существуют правовых конфликтов, и, если будут выявлены какие-либо примеры потенциальных конфликтов между обязательствами сторон, подписавших РМЭ 2012 года, и сторон, подписавших РМЭ 1988 года, существуют правовые механизмы их урегулирования.

b) Другие члены придерживаются мнения, что одновременное применение РМЭ 1988 и 2012 годов невозможно.

## 3.4 Проведение еще одной ВКМЭ

a) Некоторые члены высказали мнение о том, что отсутствует необходимость продолжать процесс рассмотрения, как потому что РМЭ более не актуален, так и потому что проведение новой ВКМЭ в настоящее время нецелесообразно, поскольку сложно достичь консенсуса на глобальном уровне, а финансовое бремя велико, как и риск для репутации МСЭ. Они выразили мнение, что новую ВКМЭ следует провести только при условии согласованного мнения о применимости и эффективности Регламента.

b) Некоторые члены выступили за периодическое рассмотрение/пересмотр РМЭ с учетом современных тенденций на рынке электросвязи/ИКТ: появление 5G, IoT, облачные вычисления, кибербезопасность, возникающие услуги, в частности услуги на базе технологии over-the-top, и платформы больших данных в секторе ИКТ. Эти члены выступают за продолжение работы с четким мандатом в целях достижения консенсуса по изложенным выше вопросам. Сроки и способы пересмотра РМЭ зависят от консенсуса всех Государств-Членов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

|  |  |
| --- | --- |
| **СОВЕТ 2018 Женева, 17−27 апреля 2018 года** | logo_R_ |
|  |  |
|  |  |
|  | **Документ C18/105-R** |
| **17 мая 2018 года** |
| **Оригинал: английский** |
| КРАТКИЙ ОТЧЕТ  О втором ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ | |
| Среда, 18 апреля 2018 года, 09 час. 35 мин. – 12 час. 35 мин. | |
| **Председатель**: г-н Р. ИСМАИЛОВ (Российская Федерация) | |
|  | |

Выдержка из Документа C18/105 "Краткий отчет о втором пленарном заседании сессии Совета 2018 года"

|  | **Обсуждаемые вопросы** | **Документы** |
| --- | --- | --- |
| 1 | Отчет Группы экспертов по Регламенту международной электросвязи (ГЭ-РМЭ) | [C18/26](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0026/en), [C18/79](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0079/en), [C18/91](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0091/en), [C18/92](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0092/en) |
| 2 | Заявления советников | − |
| 3 | Отчет о результатах деятельности Рабочей группы Совета по ВВУИО (РГС‑ВВУИО) за период после Совета-17 | [C18/8](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0008/en), [C18/70](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0070/en), [C18/78](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0078/en), [C18/82](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0082/en), [C18/87](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0087/en) |
| 4 | Вклад Совета МСЭ в Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию (ПФВУ) | [C18/71](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0071/en) |
| 5 | Развернутый отчет о деятельности, предпринятых действиях и участии Союза в мероприятиях в контексте выполнения решений ВВУИО и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года | [C18/53](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0053/en), [C18/96](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0096/en),  [C18/97](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0097/en) |

# 1 Группа экспертов по Регламенту международной электросвязи (ГЭ-РМЭ) (Документы [C18/26](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0026/en), [C18/79](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0079/en), [C18/91](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0091/en) и [C18/92](https://www.itu.int/md/S18-CL-C-0092/en))

1.1 Председатель напоминает, что, в соответствии с Резолюцией 146 (Пересм. Пусан, 2014 г.), Совету предлагалось не возобновлять обсуждение заключительного отчета ГЭ-РМЭ, представленного в Документе C18/26 с целью внесения в него поправок, а только изучить его и высказать по нему свои замечания. Соответствующий отчет вместе с кратким отчетом о обсуждениях на Совете будет направлен в виде пакета документов на ПК-18.

1.2 Председатель ГЭ-РМЭ, представляя Документ C18/26, рассматривает предысторию создания группы и ее круг ведения. Заключительный отчет, который Группа экспертов приняла на своем собрании 12−13 апреля 2018 года, составлен для того, чтобы предоставить сбалансированное, четкое и подробное описание различных точек зрения, высказанных в группе, относительно применимости РМЭ, правового анализа РМЭ 2012 года и потенциальных противоречий между обязательствами сторон, подписавших РМЭ 2012 года и РМЭ 1988 года, соответственно, а также рассмотреть вопрос о необходимости проведения второй всемирной конференции по международной электросвязи (ВКМЭ). Работа Группы экспертов стала первой после ВКМЭ-12 попыткой вовлечь членов МСЭ в открытое обсуждение их позиций в отношении РМЭ и, фактически, послужила в качестве отправной точки для возможного дальнейшего обсуждения РМЭ и связанных с ним вопросов.

1.3 Советник от Египта, представляя Документ C18/79, отмечает, что различные точки зрения, высказанные Государствами-Членами и Членами Секторов, не позволили Группе экспертов составить окончательные выводы; поэтому группе необходим более четкий круг ведения. К тому же, необходимо более активное участие со стороны Членов Секторов и операторов. Что касается наличия двух версий РМЭ, то проблема заключалась не в возможном наличии правовой коллизии между ними, ибо конечной целью, по его мнению, является наличие сводного договора, согласованного между всеми Государствами-Членами, а в выявлении статей, препятствующих подписанию РМЭ некоторыми Государствами-Членами. Кроме того, финансовые затраты на проведение второй ВКМЭ были бы значительными, и поэтому будущим ВКМЭ следует учитывать подготовительную работу, проделанную ранее. И, наконец, следует помнить о том, что РМЭ дополняет Устав и Конвенцию МСЭ; его отмена просто означала бы, что в Устав и Конвенцию необходимо будет соответствующим образом внести поправки.

1.4 Советник от Соединенных Штатов Америки, представляя Документ C18/91, говорит, что отсутствие консенсуса, получившее свое отражение в заключительном отчете Группы экспертов, должно быть отражено в отчете Совета ПК-18. По ее мнению, РМЭ больше не применим к большей части международного трафика связи, поскольку на смену его положениям, которые когда-то имели важное значение для многих операций между государственными монополиями, пришли коммерческие соглашения. К тому же, сам факт существования двух версий РМЭ фактически не приводит к каким-либо правовым или практическим коллизиям. Учитывая отсутствие консенсуса, можно практически с уверенностью сказать, что вторая ВКМЭ не приведет к достижению какой-либо договоренности и лишь отвлечет ресурсы МСЭ от более конструктивной работы и даже может привести к появлению трех версий РМЭ, действующих одновременно.

1.5 Советник от Бразилии, представляя вклад, подготовленный несколькими странами, − Документ C18/92, подтверждает, что правительства, участвовавшие в работе Группы экспертов, не смогли достичь консенсуса относительно применимости РМЭ, однако это не удалось и участвовавшим в ней представителям частного сектора, некоторые из которых продолжают использовать РМЭ. Заключительный отчет отражает по сути не две, а три точки зрения: что РМЭ более не является актуальным и поэтому новую ВКМЭ не следует созывать; что РМЭ является актуальным и что следующую ВКМЭ следует созвать позднее; и что РМЭ имеет важное значение для координирования деятельности, связанной с предоставлением услуг электросвязи, приобретающих все более трансграничный характер, однако созыв новой ВКМЭ в нынешних условиях представляется нецелесообразным по различным соображениям, в том числе соображениям финансовых затрат, при этом она могла бы быть созвана только после достижения консенсуса между членами МСЭ.

1.6 Все ораторы, берущие затем слово, благодарят Председателя Группы экспертов за подготовку сбалансированного отчета, отражающего все точки зрения, высказанные по различным поднятым вопросам.

1.7 Один из советников отмечает, что круг ведения Группы экспертов подвергся различным толкованиям. Так, например, одни участники считают, что он включает рассмотрение новых и появляющихся технологий, в то время как другие полагают, что его сфера охвата более ограничена. Оратор разделяет многие точки зрения, высказанные Советником от Бразилии, и поддерживает подход, согласно которому РМЭ следовало бы продолжать рассматривать, однако в рамках группы экспертов с четко определенным кругом ведения. Он не мог бы поддержать подход, который предусматривал бы прекращение работы группы.

1.8 Некоторые советники считают, что Группе экспертов следует продолжить обсуждения, чтобы достичь консенсуса. Один из этих советников говорит, что РМЭ должен существовать в единственной версии, учитывающей существующие реалии и новые тенденции в области электросвязи/ИКТ. Другой из этих советников говорит, что РМЭ мог бы помочь обеспечить развитие международной электросвязи, в частности, в новой среде электросвязи, характеризующейся цифровым разрывом между развитыми и развивающимися странами, и проблемами, касающимися кибербезопасности. Еще один Советник говорит, что факт наличия различных точек зрения на РМЭ вовсе не означает, что он не актуален.

1.9 Один из советников говорит, что в условиях отсутствия консенсуса созывать ВКМЭ было бы нецелесообразно. Она соглашается, что Группе экспертов следовало бы продолжить свою работу, однако отмечает, что сводный договор мог бы быть принят только в соответствии с решением ВКМЭ.

1.10 Один из советников говорит, что, поскольку РМЭ является одним из правовых документов, упомянутых в Статье 4 Устава МСЭ, важно, чтобы он учитывал нынешнюю среду ИКТ. Оратор согласен, что необходима основа, позволяющая участникам выразить свои точки зрения, с конечной целью принятия единого текста, поддержанного всеми. Это произойдет только в том случае, если Группе экспертов будет разрешено продолжить свою работу с новым кругом ведения и четко определенными целями. Группа могла бы собираться либо в контексте ВКМЭ, либо в каком-либо другом формате.

1.11 Еще один Советник одобряет вывод, содержащийся в Документе C18/92, а именно, о том, что было бы преждевременным думать о созыве ВКМЭ в ближайшем будущем.

1.12 Один из советников говорит, что, хотя его страна выступает в поддержку консенсуса, сохранение Группы экспертов не дало бы положительных результатов, а созыв второй ВКМЭ был бы контрпродуктивным. Вместо этого следовало бы провести технические исследования, чтобы понять, чем должна будет заняться вторая ВКМЭ.

1.13 Другой Советник говорит, что изменяющийся характер услуг электросвязи требует наличия международной основы; проблема заключается в том, чтобы разработать соглашение, которое учитывало бы интересы всех. В соответствии с Резолюцией 146 (Пересм. Пусан, 2014 г.), Совет может только принять к сведению различные высказанные точки зрения.

1.14 Одна из наблюдателей отмечает, что требуется основа для дальнейшей работы по РМЭ, которую было бы неразумно прекращать на ПК-18. Этой основой могла бы быть Группа экспертов с новым кругом ведения или какая-либо новая группа.

1.15 Другой наблюдатель соглашается с анализом, представленным Советником от Бразилии. В отсутствие консенсуса было бы нецелесообразно проводить вторую ВКМЭ.

1.16 Председатель, принимая во внимание, что советники по-прежнему придерживаются разных точек зрения, заявляет, что заключительный отчет Группы экспертов, а также краткий отчет об обсуждении данного пункта, в котором отражены замечания Совета, будут направлены ПК-18 в виде пакета документов. Советникам будет предоставлена возможность утвердить краткий отчет до окончания сессии Совета 2018 года.

1.17 Решение **принимается**.

...

Генеральный секретарь: Председатель:  
Х. ЧЖАО Р. ИСМАИЛОВ

1. Далее в настоящем документе термином "члены" обозначаются члены ГЭ-РМЭ, т. е. Государства-Члены и Члены Секторов (включая операторов). В ряде случаев Государства-Члены или операторы указываются по отдельности для большей точности. [↑](#footnote-ref-1)
2. В частности, публикуемые Федеральной комиссий по связи Соединенных Штатов Америки ежегодные отчеты показывают, что в 2012 году (последнем году, по которому имеются данные) 0,5% трафика международной электросвязи между этим членом и зарубежными пунктами регулировалось традиционными положениям по расчетным таксам РМЭ, по сравнению с 86% такого трафика в 1998 году. См. <https://www.fcc.gov/reports-research/reports/section-4361-international-traffic-data-reports/international-9>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Дополнительную информацию см. по адресу: <https://www.itu.int/md/S18-CLEGITR3-C/en>. [↑](#footnote-ref-3)