



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4066 від 07.09.2020  
Народні депутати України  
О. Федієнко та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку України»**

У проекті пропонується визначити правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку України, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення.

Згідно із п. 1 пояснювальної записки до законопроекту актуальність його прийняття обумовлена необхідністю виконання Україною зобов'язань як сторони Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) щодо реформи Регулятора комунікаційних послуг та політики в сфері електронних комунікацій включно з посиленням незалежності Регулятора комунікаційних послуг. При цьому, у супровідних документах до проекту зазначається про необхідність його розгляду і прийняття разом із зареєстрованим у Верховній Раді України проектом Закону України «Про електронні комунікації» реєстр. № 3014 від 05.02.2020 (далі – проект № 3014).

Розглянувши законопроект у стислий термін, Головне управління вважає за необхідне висловити щодо його змісту наступні зауваження та пропозиції.

1. У проекті закріплюється статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку України (далі – Регулятор комунікаційних послуг) як постійно діючого центрального органу виконавчої влади *зі спеціальним статусом*, який утворюватиметься Кабінетом Міністрів України (ч. 1 ст. 1 законопроекту), та здійснює державне регулювання, моніторинг та державний нагляд (контроль) за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, а також контроль за дотриманням законодавства у цих сферах (ч. 1 ст. 2). Особливості спеціального статусу Регулятора комунікаційних послуг обумовлюються його завданнями і

повноваженнями, які визначаються цим Законом та законами України «Про електронні комунікації», «Про поштовий зв'язок», і полягають, зокрема, в особливостях організації та порядку діяльності Регулятора комунікаційних послуг, в особливому порядку призначення членів Регулятора комунікаційних послуг та припинення ними повноважень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності Регулятора комунікаційних послуг та гарантії незалежності в прийнятті ним рішень у межах повноважень, визначених законом, встановленні умов оплати праці членів та працівників Регулятора комунікаційних послуг (ч. 2 ст. 1).

При цьому, відповідно до п. 6 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту пропонується доручити Кабінету Міністрів України «протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону ... забезпечити створення Регулятора комунікаційних послуг та здійснити заходи із реорганізації Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації». Адже відповідно до п. 3 розділу IV цього Закону «Регулятор комунікаційних послуг є правонаступником Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації». Пропонується також внести зміни, пов'язані із визначенням у проекті правовим статусом Регулятора комунікаційних послуг, до законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади» та ін.

У зв'язку з цим, слід зазначити, що у сучасній доктрині конституційного та адміністративного права під державними органами, які мають спеціальний статус, розуміються органи, *створення яких прямо (або опосередковано) передбачено в Конституції України, й які формально не віднесені до жодної з «гілок» єдиної державної влади.* Відповідно до чинного законодавства України на такі органи покладається здійснення специфічних завдань, щодо них може встановлюватися специфічний порядок їх утворення, реорганізації, підконтрольності та підзвітності, а також призначення і звільнення їх керівників тощо. Тобто, такі державні органи загалом мають або, принаймні, повинні мати статус, відмінний від статусу інших органів державної влади. При цьому, спеціальний статус таких органів має бути зумовлений специфікою завдань, які вони повинні здійснювати в межах повноважень, визначених законами України, незалежно від інших органів державної влади. Правові передумови створення таких державних органів містить, насамперед, Конституція України (ст. 85), за змістом якої до таких державних органів можна, зокрема, віднести: Національний банк України, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення, Службу безпеки України, Центральну виборчу комісію. У сфері виконавчої влади до таких органів належать: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України, створення яких також передбачено Конституцією України. При цьому, Конституція України, як відомо, не передбачає існування в державному механізмі (апараті) інших державних органів із спеціальним статусом, у тому числі, у сфері виконавчої влади. У зв'язку з цим *не може бути позитивно оцінена пропозиція доповнити*

*Регулятором комунікаційних послуг склад центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, визначений у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (пп. 3 п. 7 розділу IV проекту Закону).*

Характерною рисою зазначених вище органів, які кваліфікуються як центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом, є те, що вони не входять до системи центральних органів виконавчої влади, ключові установчі та кадрові функції щодо яких здійснює виключно Кабінет Міністрів України відповідно до п.п. 9-<sup>1</sup> та 9-<sup>2</sup> ст. 116 Конституції України. Згідно з наведеними конституційними приписами *Кабінет Міністрів України: утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.*

Незважаючи на те, що Конституція України не містить прямих приписів щодо можливості створення інших центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, проте у ч. 1 ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що «інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть бути створені Кабінетом Міністрів України».

Слід взяти до уваги, що за загальним правилом (винятки з якого прямо передбачені Конституцією України або впливають із неї), завданням законів України є регулювання суспільних відносин у відповідних сферах шляхом *встановлення норм права*, а не утворення тих чи інших органів виконавчої влади. Адже, як вище зазначалось, Конституція України відносить питання спрямування і координації роботи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх утворення, реорганізації та ліквідації (відповідно до закону) до компетенції Кабінету Міністрів України (п. п. 9, 9-<sup>1</sup> і 9-<sup>2</sup> ст. 116). У цьому контексті доцільно також навести правову позицію Конституційного Суду України, який у п. 2 мотивувальної частини рішення від 02.03.1999 № 2-рп/99 зазначив, що *законами України можуть регулюватися питання, «вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування».*

У контексті зазначеного звертаємо увагу також на позицію Конституційного Суду України, висловлену ним у абз. 11 пп. 3.4. п. 3 мотивувальної частини рішенні від 13.06.2019 № 5-р/2019, за якою «Основний Закон України допускає утворення органу державної влади, який здійснюватиме державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади. *Відповідно до Конституції України такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України (пункт 9-<sup>1</sup> статті 116) із законодавчим визначенням Верховною Радою України його організації і діяльності (пункт 12 частини 1 статті 92)».* Більше того,

Конституційний Суд України, визнавши у рішенні від 08.07.2008 № 14-рп/2008 положення Закону України «Про природні монополії» від 20.04.2000 № 1682-III щодо утворення та ліквідації національних комісій регулювання природних монополій Президентом України неконституційним, *не поставив під сумнів визнання за цими комісіями статусу центральних органів виконавчої влади.*

Такі законодавчі пропозиції певним чином порушують конституційний припис щодо поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову як один із фундаментальних приписів щодо здійснення державної влади. За правовою позицією Конституційного Суду України, зазначеною в абз. 3 пп. 2.1. п. 2 мотивувальної частини рішення від 16.09.2020 № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» «зазначений конституційний припис є субстанційною ознакою правової держави, тому недотримання принципу поділу влади загрожує виконанню державою покладених на неї Основним Законом України обов'язків, особливо передбачених частиною другою статті 3 Конституції України. Поділ влади є основним засобом та неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина; поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина; тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, *у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій*, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина (абзац п'ятнадцятий пункту 10 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 року № 7-в/2019)».

Відтак є підстави вважати, що питання створення таких органів *мають вирішуватись правовими актами Уряду і не можуть бути предметом законодавчого регулювання.* Законодавче ж зобов'язання Кабінету Міністрів України створити Регулятора комунікаційних послуг (що пропонується у проекті) є, по суті, *втручанням у конституційні повноваження Уряду.*

Акцентуємо також увагу на тому, що Головне управління неодноразово висловлювало позицію, що «*державні колегіальні органи*» за своєю природою є органами виконавчої влади, основне функціональне призначення яких полягає у виконанні Конституції України і законів України, інших актів законодавства, тому *їх не варто спеціально виокремлювати.* При цьому, порядок створення і діяльності Регулятора комунікаційних послуг має відбуватись за правилами, передбаченими п. 9<sup>-1</sup> ч. 1 ст. 116 Конституції України та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Крім того, з точки зору законодавчої техніки у законодавчих актах більш обґрунтовано та доцільно використовувати назви державних органів у загальній формі (наприклад, орган державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), оскільки система державних органів є більш динамічною за систему законодавства, у зв'язку з чим перманентні

зміни назви державного органу потребуватимуть постійного механічного корегування (що, власне, й можна спостерігати на практиці) відповідних законодавчих положень, що має наслідком нераціональне використання робочого часу парламенту. Отже, пропозиція використати у проекті власну назву органу, що здійснює державне регулювання у відповідних сферах, не може бути схвально оцінена. Це ж саме зауваження стосується і положень ст. 17 проекту Закону в частині назви державного підприємства, що знаходиться в сфері управління Регулятора комунікаційних послуг.

2. Виходячи з припису ч. 1 ст. 2 проекту, метою діяльності Регулятора комунікаційних послуг поряд з державним регулюванням, є *моніторинг* та державний *нагляд (контроль)* за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, а також контроль за дотриманням законодавства у цих сферах. При цьому, особливості здійснення моніторингу та державного нагляду(контролю) у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку в законопроекті чітко не визначаються. Однак з позицій теорії державного управління моніторинг є різновидом контролю і за наслідками впливу його можна віднести до пасивної форми контролю. Також моніторинг визначають як метод контролю. Застосування моніторингу пов'язується з відстеженням ситуації чи процесу у сфері управлінської діяльності, аналізом впливу на суспільні відносини прийнятих управлінських рішень, правових актів. Отже, при визначенні правового статусу Регулятора комунікаційних послуг та інших відповідних питань необхідно виходити із співвідношення понять «контроль» та «моніторинг» та відповідно відкоригувати положення проекту.

3. Зазначимо, що утворення національних комісій у певній сфері господарської діяльності притаманне для органів, які здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що діють на суміжних ринках. Зокрема, в абз. 1 ст. 4 Закону України «Про природні монополії» зазначається, що державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах, визначених у ст. 5 цього Закону, здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону з особливостями, встановленими законом. Натомість, діяльність суб'єктів господарювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку не відноситься до сфери діяльності суб'єктів природних монополій та суміжних ринків, а базовими законами, якими керуватиметься регулятор комунікаційних послуг у своїй діяльності, згідно з ч. 2 ст. 2 проекту, є закони України «Про електронні комунікації», «Про поштовий зв'язок».

4. У ст. 4 проекту Закону визначається мета, форма діяльності Регулятора комунікаційних послуг, його основні завдання та повноваження. Запропонована редакційна конструкція виглядає сумнівною, адже структура статті містить частини, які надмірно обтяжені підпунктами, що в свою чергу

створює підстави зазначити про доцільність викладення порушених в них питань в окремих статтях. До того ж, простежується текстуальне дублювання цієї статті зі змістом ст. 16 проекту Закону («Функції та повноваження Регулятора комунікаційних послуг»).

При цьому, більшість запропонованих положень дублюють редакцію проекту № 3014, якою, на думку Головного управління, повноваження Регулятора комунікаційних послуг унормовуються більш детально (ст.ст. 8 - 14, 16, 24 – 27, 38, 45, 47, 48, 51, 54-57, 59, 60, 64, 67, 68, 71, 77-79, 81, 84, 85, 87-101, 104, 105, 125, 126, 129, 130).

У п. 16 ч. 4 ст. 4 проекту до повноважень Регулятора комунікаційних послуг віднесено «проведення в межах компетенції спільних з підрозділами поліції заходів з метою встановлення та притягнення до відповідальності власників незаконно діючого радіобладнання/ випромінювальних пристроїв, що створюють радіозавади, *у порядку взаємодії, який затверджується спільними нормативно-правовими актами*». В той же час, в ч. 4 ст. 7 проекту № 3014 пропонується передбачити, що «Порядок взаємодії регуляторного органа з органами державної влади, органами місцевого самоврядування *регламентується виключно законом*».

5. Викликає зауваження неузгодженість положень законопроекту щодо актів Регулятора комунікаційних послуг. Зокрема, в ч. 3 ст. 5 проекту передбачено, що нормативно-правові акти Регулятора комунікаційних послуг видаються у формі постанов, а також інструкцій, положень, правил, що затверджуються постановами Регулятора комунікаційних послуг. При цьому, в п. 2 ч. 3 ст. 10 проекту йдеться про підписання Головою Регулятора комунікаційних послуг від імені регулятора постанов, рішень та розпоряджень. У той же час, в ч. 6 ст. 14 законопроекту йдеться про постанови як «рішення Регулятора комунікаційних послуг, які є нормативно-правовими актами», що фактично дублює положення ч. 3 ст. 5 проекту, та наводиться додаткове визначення розпорядчих актів Регулятора комунікаційних послуг з питань організаційно-розпорядчого характеру або індивідуальної дії, які не є нормативно-правовими актами (рішення, акти перевірки, приписи, розпорядження, адміністративні протоколи). На думку Головного управління, відсутність узгодженого підходу до визначення регуляторних актів Регулятора комунікаційних послуг може призвести до ускладнень у подальшому правозастосуванні.

Крім того, не можна погодитись із пропозицією змін до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (пп. 7 п. 7 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту) щодо непоширення дії цього Закону на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів Регулятора комунікаційних послуг. Вважаємо, що просте виведення прийняття актів Регулятора комунікаційних послуг із сфери регулювання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не сприятиме вдосконаленню правового регулювання

господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущенню прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшенню втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усуненню перешкод для розвитку господарської діяльності.

6. У ч. 2 ст. 5 проекту Закону під незаконним впливом пропонується розуміти відповідні «вказівки, розпорядження, доручення органу державної влади, іншого державного органу, органу місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок чи їх органів, а також інших осіб, що обмежують повноваження членів Регулятора». На думку Головного управління, метою незаконного впливу може бути не тільки обмеження, а й безпідставне розширення відповідних повноважень, що мало б бути враховано у проекті.

7. Частиною 1 ст. 6 законопроекту передбачається віднести до повноважень Верховної Ради України розгляд звіту Регулятора комунікаційних послуг про його діяльність та звіт про використання коштів, що, як вбачається, не належить до повноважень Верховної Ради України, визначених ст. 85 Конституції України, а також не узгоджується з вимогами ст. 240 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до яких парламент розглядає звіти та інформацію лише осіб, яких призначає на посаду або надає згоду на призначення їх на посаду.

Крім того, положення законопроекту (ч. 3 ст. 8 проекту Закону), а також зміни до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» (пп. 6 п. 7 розділу IV проекту Закону) щодо повноважень парламенту призначати членів конкурсної комісії не впливають з передбаченої Конституцією України компетенції Верховної Ради України.

Зазначене підтверджується і правовою позицією Конституційного Суду України, відповідно до якої «парламент може ухвалювати законодавчі акти виключно на розвиток конституційних приписів, конкретизуючи та деталізуючи їх ... Верховна Рада України і Президент України при вирішенні питань утворення, формування органів державної влади та унормування їхньої діяльності згідно з частиною другою статті 19 Основного Закону України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (абзац другий підпункту 3.5, абзац четвертий підпункту 3.7 пункту 3 мотивувальної частини рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019), «приписи Конституції України, якою визначають обсяг і зміст повноважень Президента України та Верховної Ради України, можуть бути деталізовані лише на рівні законів України. Проте така деталізація не може призводити до викривлення приписів Конституції України або виходити за її межі. Наділення на законодавчому рівні глави держави та парламенту іншими повноваженнями, ніж ті, що передбачені Основним Законом України, є допустимим виключно після внесення відповідних змін до

Конституції України» (пп. 2.2. п. 2 мотивувальної частини рішення від 16.09.2020 № 11-р/2020 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України»).

Положення проекту (ч. 3 ст. 8 проекту Закону) щодо можливості подання пропозиції щодо складу Конкурсної комісії Кабінету Міністрів України від «Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належить питання електронних комунікацій», не враховують правового статусу комітетів парламенту, на особливостях якого неодноразово наголошував у своїх правових позиціях Конституційний Суд України, серед іншого, зауважуючи, що за своїм конституційним статусом *комітети є органами, що забезпечують здійснення парламентом його повноважень* (пп. 4.2. п. 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 05.03.2003 № 5-рп/2003). Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 89 Конституції України «Верховна Рада України для здійснення законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до її повноважень, виконання контрольних функцій відповідно до Конституції України створює з числа народних депутатів України комітети Верховної Ради України».

Ці зауваження стосуються також положення законопроекту щодо погодження Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету кошторису Регулятора комунікаційних послуг (п. 4 ч. 3 ст. 10 проекту Закону).

Основний Закон України не наділяє комітети самостійними контрольними повноваженнями, вони можуть лише сприяти Верховній Раді України у здійсненні повноважень щодо парламентського контролю, виконуючи певні дії допоміжного (інформаційного, експертного, аналітичного тощо) характеру. Наведене узгоджується з правовою позицією Конституційного Суду України, за якою комітети не є самостійними суб'єктами парламентського контролю. Вони беруть участь у його здійсненні лише на стадії підготовки та попереднього розгляду питань, віднесених до сфери парламентського контролю Верховної Ради України (абз. 7 п. 8 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України від 14.03.2001 № 1-в/2001, пп. 3.1. п. 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 10.06.2010 № 16-рп/2010).

**8.** Згідно з новою ч. 3 ст. 7 Закону у разі якщо членом Регулятора комунікаційних послуг призначається особа, яка має представницький мандат та відповідно до законодавства не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою та/або діяльністю, така особа приступає до виконання обов'язків члена Регулятора комунікаційних послуг лише після складання представницького мандата. У даному випадку вбачається доцільним *визначити термін*, протягом якого особа, яка має представницький мандат та відповідно до законодавства не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою та/або діяльністю, повинна скласти представницький мандат або відмовитись від посади (членства) у Регулятора комунікаційних послуг.



Крім того, в п. 1 ч. 1 цієї статті проекту Закону в освітніх вимогах до кандидатів у члени Регулятора комунікаційних послуг зазначено про ступінь вищої освіти у галузі знань «соціальні та поведінкові науки (тільки спеціальність - економіка)», що на думку Головного управління, потребує корегування.

Звертаємо також увагу на порушення нумерації структурних частин у ст. 7 проекту Закону.

**9.** На думку Головного управління, потребує належного обґрунтування пропозиція в ч. 7 ст. 9 проекту щодо непоширення обмеження протягом одного року з дня припинення повноважень члена Регулятора комунікаційних послуг не мати трудові або інші договірні відносини з будь-яким суб'єктом господарювання, що провадять діяльність у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку на осіб, які обіймали посади членів Регулятора комунікаційних послуг *не більше трьох місяців*.

**10.** Викликають зауваження положення абз. 5 ч. 2 ст. 18 проекту щодо особливостей використання Регулятором комунікаційних послуг коштів на рахунках спеціального фонду. Зазначені питання регулюються ч. 5 ст. 13 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначаються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України.

**11.** Підтримуючи необхідність визначення належної оплати праці членів Регулятора комунікаційних послуг, працівників центрального Апарату і територіальних органів Регулятора комунікаційних послуг, яка б надавала можливість «забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання ними службових обов'язків та стимулювати сумлінну працю» (ч. 1 ст.19 проекту), водночас, зауважимо, що запропонована законодавча ініціатива зберігає негативну тенденцію останніх років щодо неузгодженості підходів при визначенні оплати праці працівників різних державних органів та установ, яка призвела до порушення системності та значних диспропорцій у заробітних платах у межах єдиного державного сектору. Крім того, загальновідомо, що великі диспропорції в розмірах оплати праці працівників різних ланок в межах одного відомства чи відомств одного типу (міністерства, національні комітети, комісії, агенції, служби) є демотивуючим фактором.

Змінами до ст. 8 Закону України «Про оплату праці» (пп. 4 п. 7 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону) пропонується також встановити певні «особливості визначення умов розміру оплати праці членів та працівників апарату Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та поштового зв'язку України». Проте, на нашу думку, такі кроки, крім того, що руйнують справедливий механізм розподілу доходів, раціонального та ефективного використання державних коштів, спотворюють політику оплати праці, зокрема, в межах системи державного управління, яка

має базуватися на системних (а не вибірково-точкових) принципах і стандартах.

Як вже неодноразово зазначалося Головним управлінням, комплексне реформування інституту державного управління відповідно до європейських стандартів та створення в Україні професійної, політично нейтральної та ефективної державної служби включає запровадження нової системи оплати праці, яка повною мірою буде виконувати стимулюючу, соціальну, регулюючу, вимірювальну-розподільчу, а не тільки відтворювальну функції заробітної плати. При цьому, структура та умови оплати праці в різних відомствах одного державного сектору мають бути подібними для посад з подібними функціональними обов'язками і внутрішньо узгодженими, в даному випадку – системи державних органів.

**12.** На думку Головного управління, запропоновані в ч. 3 ст. 20 організація Регулятором комунікаційних послуг вивчення громадської думки та проведення наукових соціологічних досліджень та експрес-аналізів не повною мірою співвідносяться із його завданнями та означеними в проекті повноваженнями й, вочевидь, потребують належного обґрунтування.

**13.** Законопроект пропонується внести зміни до примітки до ст. 56 «Спеціальна перевірка» Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), відповідно до яких члена Регулятора комунікаційних послуг визнати особою, яка претендує обіймати посаду, що передбачає зайняття відповідального або особливо відповідального становища та стосовно якої має проводитися спеціальна перевірка. При цьому, жодних законодавчих змін щодо визнання члена Регулятора комунікаційних послуг службовою особою, яка займає відповідальне та особливо відповідальне становище, а, отже, й здійснення обов'язкової повної перевірки декларації такої особи (див. примітку до ст. 50 Закону), встановлення додаткових заходів здійснення фінансового контролю щодо таких осіб (ч. 2 ст. 52 Закону), у аналізованому проекті не передбачено. Однак така позиція законопроекту, за якої, з одного боку, особу, яка претендує обіймати посаду члена Регулятора комунікаційних послуг, слід визнати такою, що є *кандидатом на зайняття відповідального або особливо відповідального становища*, а з іншого боку, якщо такий кандидат «перейде» у статус особи, яка обіймає вказану посаду, не визнавати її службовою особою, яка займає відповідальне та особливо відповідальне становище, щонайменше потребує додатково обґрунтування.

На підставі викладеного вважаємо, що у даному випадку доцільно було б розглянути можливість віднесення члена Регулятора комунікаційних послуг до переліку службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, шляхом внесення відповідних змін до примітки ст. 50 Закону України «Про запобігання корупції».

**14.** У новій редакції ст. 8 Закону України «Про поштовий зв'язок» зазначається, що державний нагляд за ринком послуг поштового зв'язку здійснюється *в порядку, встановленому* Регулятором комунікаційних послуг, шляхом проведення планових і позапланових перевірок, здійснення інших

заходів відповідно до законодавства, спрямованих на запобігання, виявлення та усунення порушень законодавства про поштовий зв'язок. Проте зазначені новели не враховують вимог ст. 19 Конституції України щодо визначення способу здійснення повноважень органами державної влади, їх посадовими особами виключно *Конституцією та законами України*.

**15.** Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України елементами верховенства права є: принципи рівності і справедливості, *правової визначеності*, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці (п. 4.1. мотивувальної частини рішення від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010). У законопроекті присутня низка редакційних вад, які порушують принцип юридичної визначеності та не сприятимуть однозначному тлумаченню та застосуванню правових норм.

Так, в ч. 1 ст. 10 проекту Закону є незрозумілими положення щодо відповідного веб-сайту для розміщення передбаченої в цій частині статті інформації.

В абз. 5 ч. 5 ст. 14 проекту Закону зі змісту незрозуміло, що мається на увазі під «публічним доступом» у контексті положень.

Крім того, в проекті Закону допущено дублювання, зокрема, щодо поширення на працівників Апарату Регулятора комунікаційних послуг правового статусу державних службовців (ч. 6 ст. 1 та ч. 2 ст. 11 проекту Закону).

Викликає зауваження декларативне формулювання ч. 4 ст. 5 проекту щодо «достатності» людських та фінансових ресурсів для виконання Регулятором комунікаційних послуг своїх завдань.

**16.** Викладений у п. 6 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» законопроекту припис, відповідно до якого Кабінет Міністрів України протягом шести місяців з дня опублікування цього Закону має *«підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції про внесення змін до законів України, що впливають із цього Закону»* не узгоджується з ч. 8 ст. 90 Регламенту Верховної Ради України, згідно з якою «якщо для реалізації положень поданого законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» цього законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті. До законопроекту додається перелік законів та інших нормативних актів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту в разі його прийняття».

**17.** Головне управління звертає увагу на відсутність у проекті положень, якими б унормувались питання створення та функціонування електронної регуляторної платформи, визначеної у ст. 11 проекту № 3014 як автоматизована інформаційно-аналітична система регуляторного органа, що використовується для виконання його повноважень та надання ним адміністративних послуг в електронному вигляді, електронного обміну інформацією, документами та взаємодії з постачальниками електронних

комунікаційних мереж та/або послуг, користувачами радіочастотного спектру та ресурсів нумерації, користувачами послуг електронних комунікацій. Натомість, в проекті йдеться лише про офіційний веб-сайт Регулятора комунікаційних послуг.

Слід також зазначити про неузгодженість повної назви Регулятора комунікаційних послуг в поданому законопроекті та назві, що вживається у ст. 7 проекту № 3014.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: О. Макаренко, Е. Вальковський,  
О. Мірошніченко, Л. Демчук, С. Корнієнко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01  
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/160884 від 17.09.2020



199736