



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-34-42, факс: 255-33-13, e-mail: comeuroint@v.rada.gov.ua

ВИСНОВОК

щодо проекту Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку України
(реєстр. № 4066 від 07.09.2020, н.д. Федієнко О.П., Соха Р.В. та інші)

Комітет розглянув проект Закону на своєму засіданні 23 вересня 2020 року (протокол № 47) відповідно до статті 93 Регламенту Верховної Ради України.

1. Загальна характеристика законопроекту

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, є виконання Україною зобов'язань як сторони Угоди про асоціацію та учасниці зовнішньополітичної ініціативи «Східне Партнерство».

Одним із завдань проекту Закону є створення передумов сталості державного регулюючого впливу на діяльність суб'єктів природних монополій у сфері електронних комунікацій та поштового зв'язку через рішення Регулятора комунікаційних послуг, що дозволить уникнути різких коливань в умовах господарювання суб'єктів, діяльність яких регулюється цим Регулятором комунікаційних послуг, зробить таку діяльність прогнозованою на більш тривалий термін, а це є одним з основних важелів для ефективного функціонування електронних комунікацій як базової галузі цифрової економіки України, забезпечення безпеки та досягнення балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання у сфері електронних комунікацій, поштового зв'язку і держави.

Прийняття законопроекту дасть змогу розпочати процедури з приведення у відповідність до взятих зобов'язань України створення нового конституційного незалежного Регулятора комунікаційних послуг, що відповідатимуть вимогам часу та євроінтеграційним процесам, з метою розвитку сфери електронних комунікацій та поштового зв'язку в Україні, створить кращі передумови для входу України в Єдиний європейський цифровий ринок, оскільки сфера електронних комунікацій є основою для розвитку інших цифрових послуг в Україні.

2. Належність законопроекту за предметом правового регулювання до сфери дії права Європейського Союзу

Проект Закону за предметом правового регулювання охоплюється зобов'язаннями України передбаченими у рамках Підрозділу 5 «Телекомунікаційні послуги» Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» та Глави 14 «Інформаційне суспільство» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» 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).

3. Відповідність законопроекту праву ЄС

За результатами правового аналізу проекту Закону щодо його відповідності *acquis* ЄС та Угоді про асоціацію слід зазначити таке.

Відповідно до *статті 116 Угоди про асоціацію*, Сторони зобов'язуються забезпечити юридичну відокремленість регуляторних органів у сфері електронних комунікаційних послуг та їх функціональну незалежність від будь-якого постачальника послуг, що надає електронні комунікаційні послуги. Якщо певна Сторона утримує право власності або контролює постачальника послуг, який надає публічні комунікаційні мережі або послуги, то така Сторона зобов'язана забезпечити дієве структурне відокремлення регуляторної функції від діяльності, пов'язаної з правом власності або здійсненням контролю.

Згідно зі *статтею 124 Угоди про асоціацію*, Сторони визнають важливість наближення чинного законодавства України до права Європейського Союзу. Україна забезпечує поступове приведення своїх чинних законів та майбутнього законодавства у відповідність до *acquis* ЄС. Таке наближення розпочинається з дати підписання цієї Угоди та поступово поширюватиметься на всі елементи *acquis* ЄС, зазначені у *Додатку XVII* до цієї Угоди.

Сторони сприяють поступовому наближенню до права і нормативно-правової бази ЄС у галузі регулювання інформаційного суспільства і електронних комунікацій.

Відповідні положення, а також *acquis* ЄС щодо інформаційного суспільства і електронних комунікацій, визначені у *Доповненні XVII-3* («Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг») до Глави 6 («Заснування підприємств, торгівля послугами та електронна торгівля») Розділу IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди (*стаття 394 Угоди про асоціацію*).

Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг, що зазначені в *Доповненні XVII-3*, передбачають наступне.

Положення актів Європейського Союзу застосовуються відповідно до положень горизонтальної адаптації, визначених у Доповненні XVII-1 до цієї Угоди, якщо інше не передбачене. Де це необхідно, спеціальні терміни адаптації для кожного індивідуального акта викладені нижче.

Застосовні положення, які повинні бути прийняті:

Директива 2002/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про єдину нормативно-правову базу для електронних комунікаційних мереж та послуг (Рамкова Директива) із змінами, внесеними Директивою 2009/140/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року (OJ L 108, 24.4.2002, р. 33–50) (далі – Директива 2002/21), в частині:

- визначення відповідних ринків товарів та послуг у секторі електронних комунікацій, на які підпадають під процедури ex-ante, та проаналізувати ці ринки з метою визначення, чи існують на них значний ринковий вплив (SMP);

- зміцнення незалежності та адміністративної спроможності національного регуляторного органу в секторі електронних комунікацій (стаття 3.2 цієї Директиви);

- запровадження процедур публічних консультацій для нових регуляторних заходів;

- створення ефективних механізмів для оскарження рішень Національного регулятора в секторі електронних комунікацій.

Також, як визначено в *статті 391 Угоди про асоціацію*, співробітництво охоплює, зокрема, посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у галузі зв'язку з метою забезпечення його здатності вживати відповідні регуляторні заходи та впроваджувати свої рішення і всі відповідні норми, а також гарантування добросовісної конкуренції на ринках. Національний регулятор у галузі зв'язку повинен співробітничати з органом з питань конкуренції щодо моніторингу цих ринків.

Положення законопроекту, що Регулятор комунікаційних послуг є юридичною особою публічного права, має відокремлене майно, що є державною власністю, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням (частина перша статті 2 законопроекту); під час виконання своїх функцій та повноважень Регулятор комунікаційних послуг діє самостійно у межах, визначених законом. Письмові чи усні 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 комунікаційних послуг та посадових осіб Регулятора комунікаційних послуг, є

незаконним впливом (частину друга статті 5 законопроекту); Регулятор комунікаційних послуг має достатньо людських та фінансових ресурсів для виконання своїх завдань відповідно до цього Закону та інших законів. Регулятор комунікаційних послуг самостійно розподіляє кошти, виділені Регулятору комунікаційних послуг на відповідний рік, та розпоряджається ними (частина четверта статті 5 законопроекту), – не повною мірою узгоджується з частиною другою *статті 3 Директиви 2002/21*, якою передбачено, що Держави-члени гарантують незалежність національних регулятивних органів шляхом забезпечення, що вони юридично відмінні та функціонально незалежні від всіх організацій, які забезпечують електронні комунікаційні мережі, обладнання або послуги. Держави-члени, що тримають у власності або контролюють підприємства, що забезпечують електронні комунікаційні мережі та/або послуги, забезпечують ефективне структурне відмежування регулятивних функцій від діяльності, пов'язаної з власністю або контролем.

Стаття 15 законопроекту, якою визначено шляхи забезпечення відкритості діяльності Регулятора відповідає вимогам *частини третьої статті 3 Директиви 2002/21*, якою визначено, Держави-члени забезпечують, що національні регулятивні органи здійснюють свої повноваження неупереджено та прозоро.

Статтями 4 та 16 законопроекту визначаються основні завдання, повноваження та функції Регулятора комунікаційних послуг, що відповідає положенням *частини четвертої статті 3 Директиви 2002/21*, в якій зазначено, що Держави-члени публікують завдання, що виконуються національними регулятивними органами у вільнодоступній формі, зокрема якщо такі завдання покладені на більш ніж один орган.

Положеннями пункту 18 частини четвертої статті 4 законопроекту до повноважень Регулятора комунікаційних послуг віднесено повідомлення Антимонопольного комітету України про факти, що можуть свідчити про порушення законодавства про захист економічної конкуренції на ринках електронних комунікацій та надання послуг поштового зв'язку, – що узгоджується з частиною п'ятою статті 3 Директиви 2002/21, в якій зазначено, що національні регулятивні органи та національні органи з питань конкуренції надають один одному інформацію, необхідну для застосування положень цієї Директиви та Спеціальних Директив.

Завдання Регулятора щодо забезпечення інвестиційної привабливості для розвитку інфраструктури, реалізація тарифної політики у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах електронних комунікацій, та надання послуг поштового зв'язку,

сприяння розвитку конкуренції на ринках електронних комунікацій та надання послуг поштового зв'язку (частина третя статті 4 законопроекту) відповідає положенням *частини другої статті 8 Директиви 2002/21*, якою встановлено, що національні регулятивні органи сприяють конкуренції у забезпеченні електронних комунікаційних мереж, електронних комунікаційних послуг та пов'язаного оснащення, між іншим:

(а) забезпечуючи, що користувачі, включаючи відключених користувачів, отримують максимальні переваги у показниках вибору, ціни та якості;

(б) забезпечуючи, що не існує спотворень або обмежень конкуренції в електронному комунікаційному секторі;

(с) підтримуючи ефективні інвестиції в інфраструктуру, та сприяючи інноваціям; та

(д) підтримуючи ефективне використання та гарантуючи ефективне керування радіочастотами та номерними ресурсами.

В частині п'ятій статті 6 законопроекту визначено, що Регулятор комунікаційних послуг взаємодіє з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів, з іншими органами державної влади у випадках передбачених законом. Таке положення відповідає вимогам *пункту (б) частини четвертої статті 8 Директиви 2002/21*, а саме, Національні регулятивні органи підтримують інтереси громадян Європейського Союзу, між іншим забезпечуючи високий рівень захисту споживачів у їхніх операціях з постачальниками, зокрема шляхом забезпечення доступності простих та економічних процедур вирішення спору, що здійснюються органом, який є незалежним від залучених сторін.

Директива 2018/1972 Європейського Парламенту і Ради від 11 грудня 2018 року про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій (далі – Директива 2018/1972) є складовою частиною «Дерегуляції» (REFIT), сфера дії якої включає чотири директиви, а саме: 2002/19/ЄС, 2002/20/ЄС, 2002/21/ЄС та 2002/22/ЄС, та Регламент (ЄС) №1211/2009 Європейського Парламенту і Ради.

Пунктом 39 преамбули та статтею 8 Директиви 2018/1972 встановлено, що Національні регуляторні органи щорічно звітують, зокрема, про стан ринку електронних комунікацій, про рішення, які вони вирішують, про їхні людські та фінансові ресурси та про те, як ці ресурси розподіляються, а також про майбутні плани. Їхні звіти повинні бути оприлюднені. Це положення враховано в статті 15 законопроекту, якою серед іншого передбачено, представлення Головою Регулятора комунікаційних послуг річного звіту про роботу Регулятора комунікаційних послуг на засіданні Комітету Верховної Ради України до предмета відання якого належать питання електронних комунікацій, сфери

радіочастотного спектру та надання послуг поштового зв'язку, на пленарному засіданні Верховної Ради України та засіданні Кабінету Міністрів України.

Положення законопроекту щодо порядку призначення Голови та членів Регулятора (статті 7-10 законопроекту) враховують положення *частини першої статті 7 Директиви 2018/1972*, якими передбачено, що Голова національного регулюючого органу, або, де це доречно, члени колегіального органу, що виконує цю функцію в межах національного регулюючого органу або їх заступників, призначається на строк не менше трьох років з числа осіб з підтвердженням та професійним досвідом на основі заслуг, навичок, знань та досвіду, а також після відкритої та прозорої процедури відбору. Держави-члени забезпечують безперервність прийняття рішень.

Частина третя статті 7 законопроекту надає вичерпний перелік умов за яких громадянин не може бути призначений членом Регулятора комунікаційних послуг. Серед цих умов, для *врахування положень статті 8 Директиви 2018/1972* щодо політичної незалежності, встановлена заборона кандидатам у члени Регулятора комунікаційних послуг мати представницький мандат, брати участь у діяльності політичних партій, бути членом політичної партії або не менш як три місяці протягом одного року до дня подання заявки на відкритий конкурс входити до складу керівних органів політичної партії або перебувати у трудових чи інших договірних відносинах з політичною партією.

Відповідно до *статті 8 Директиви 2018/1972* національні регуляторні органи діють незалежно та об'єктивно, включаючи розробку внутрішніх процедур та призначення персоналу, діють прозоро та підзвітно у відповідності до законодавства Союзу і не прагнуть та не приймають інструкції від будь-якого іншого органу стосовно виконання завдань, покладених на них відповідно до національного законодавства, що застосовує право Союзу. Це положення враховано в статті 2 законопроекту.

Положеннями *частини другої статті 9 Директиви 2018/1972* визначено, що Держави-члени також забезпечують наявність у національних регуляторних органів адекватних фінансових та людських ресурсів, які дозволять їм брати активну участь у роботі BEREC та робити свій внесок до неї. Така норма кореспондується: з положеннями частини першої статті 21 законопроекту, якою встановлено, що Регулятор комунікаційних послуг підтримує співробітництво з питань регулювання у сферах, зазначених в частині першій статті 2 цього Закону з Органом європейських регуляторів для електронних комунікацій (BEREC), національними органами регулювання інших держав, іншими всесвітніми, європейськими та регіональними організаціями у відповідних сферах; та з положеннями частини четвертої статті 2 законопроекту – Регулятор комунікаційних послуг може брати участь в якості спостерігача в роботі BEREC.

Згідно з положеннями пунктів 4-6 частини першої статті 15 законопроекту, якими визначено, що Регулятор комунікаційних послуг забезпечує відкритість своєї діяльності, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськістю та забезпечення урахування позиції інститутів громадянського суспільства під час прийняття рішень з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів; проведення громадських обговорень та громадських слухань; залучення представників громадськості до підготовки річного та фінансового звітів та проведенням їх громадського обговорення до направлення у Верховну Раду України та Кабінет Міністрів України. Такі положення частково враховують вимоги пунктів 66, 67, 81, 116, 136, 206 преамбули та статей 5, 19, 20, 23, 24 *Директиви 2018/1972*.

Ринок послуг поштового зв'язку має важливе значення для України, яка з урахуванням вигідного географічного розташування може отримати перспективний ринок транзитера поштової логістики для країн Європейського Союзу.

Відповідно до *статті 113 Угоди про асоціацію*, Регуляторний орган повинен бути юридично відокремлений та не підзвітний жодному постачальнику поштових та кур'єрських послуг. Рішення та процедури регуляторного органу повинні бути неупередженими стосовно всіх учасників ринку.

Згідно з положеннями *статті 114 Угоди про асоціацію*, Сторони визнають важливість адаптації чинного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Україна забезпечує, щоб існуючі закони та майбутнє законодавство поступово досягли сумісності з *acquis* ЄС. Ця адаптація розпочнеться з дати підписання цієї Угоди і поступово пошириться на всі елементи *acquis* ЄС, зазначені у *Додатку XVII до цієї Угоди*.

Згідно з доповненням XVII-4 «Правила, що застосовуються до поштових та кур'єрських послуг» до Угоди про асоціацію повинні бути впроваджені положення актів Європейського Союзу, зокрема, *Директиви 97/67/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 грудня 1997 р. про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та вдосконалення якості послуг* (ОJ L 15, 21.1.1998, р. 14–25) (далі – *Директива 97/67*).

Згідно з абзацом першим статті 16 *Директиви 97/67* держави-члени стежать за тим, щоб стандарти в галузі якості обслуговування були встановленими та опублікованими для загального обслуговування з метою забезпечення поштового обслуговування належної якості. Під загальним обслуговуванням у *Директиві* маються на увазі послуги, що в українському законодавстві позначаються як «універсальні послуги».

Абзац четвертий статті 16 Директиви 97/67 передбачає обов'язковість незалежного контролю щонайменше один раз на рік за провайдерами загального обслуговування.

Відповідно до частини другої статті 22 Директиви 97/67 національні регуляторні органи мають завдання забезпечувати дотримання зобов'язань, передбачених цією Директивою, зокрема, шляхом запровадження процедур моніторингу та нормативно-правових процедур з метою гарантування здійснення загального обслуговування. На них також можуть бути покладені зобов'язання щодо забезпечення дотримання правил конкуренції в поштовому секторі.

Директива 97/67 передбачає повноваження національного регулятора по забезпеченню дотримання стандартів надання лише універсальних послуг (загального обслуговування). Директива 97/67 не містить норм щодо обов'язковості запровадження контролю щодо послуг, які не входять до переліку універсальних.

Відповідно до частини третьої статті 22 Директиви 97/67, Державичлени стежать за тим, щоб на національному рівні існували ефективні механізми, які дозволяють будь-якому користувачу або будь-якому провайдеру поштових послуг, якому було завдано шкоди рішенням, прийнятим національним регуляторним органом, подавати оскарження до незалежного від зацікавлених сторін органу. Протягом періоду очікування завершення процедури рішення національного регуляторного органу залишається чинним, за винятком ситуацій, коли орган, до якого подається оскарження, приймає інше рішення.

Ці положення враховано в частині десятій статті 14 законопроекту, а саме, що рішення Регулятора комунікаційних послуг можуть бути оскаржені в судовому порядку. Оскарження рішень Регулятора комунікаційних послуг не зупиняє їх виконання.

З огляду на зазначене, проект Закону **не суперечить** міжнародно-правовим зобов'язанням України в сфері європейської інтеграції, **але потребує суттєвого доопрацювання** з метою врахування положень Директиви 2002/21, Директиви 2018/1972 (про запровадження Європейського кодексу електронних комунікацій), Директиви 97/67, зокрема, в частині розділення питання вироблення політики від регуляторної функції, та поширення повноваження національного регулятора по забезпеченню дотримання стандартів послуг поштового зв'язку лише на універсальні послуги.



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Голова Комітету

Підписувач: Климпуш-Цинцадзе Іванна Орестівна

Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000EED52E0081548200

Дійсний до: 12.03.2022 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
І.О. КЛИМПУШ-ЦИНЦАДЗЕ



219849