

Аналітична записка
з питань порівняльного законодавства на предмет відповідності
положень законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих
актів України щодо спрощення розгортання високошвидкісних мереж
електронних комунікацій при відбудові населених пунктів та адаптації
законодавства до вимог Директиви ЄС 2014/61»
законодавству ЄС*

Анотація. Викладено результати аналізу законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій при відбудові населених пунктів та адаптації законодавства до вимог Директиви ЄС 2014/61» на предмет відповідності законодавству ЄС в означеній сфері. Проаналізовано нормативно-правові акти ЄС, що стосуються питань стимулювання розвитку відкритої й конкурентоспроможної інфраструктури високошвидкісного Інтернету та пов'язаних із нею послуг у межах створення Єдиного цифрового ринку ЄС, заснованого на високошвидкісному Інтернеті та сумісних програмах.

Вступ. Розгортання широкопугового доступу до мережі Інтернет (Broadband Internet Access), іншими словами, доступу до мережі Інтернет із високою швидкістю передачі даних за кількома каналами одночасно є однією із ключових складових Стратегії Єдиного цифрового ринку ЄС, базовим компонентом стратегічного курсу політики ЄС, спрямованої на досягнення таких цілей: доступ до онлайн-продуктів і послуг; створення умов для розвитку цифрових мереж та послуг; зростання європейської цифрової економіки.

Для стимулювання прогресу за кожною пріоритетною темою означеної Стратегії Європейською Комісією висунуто сім основних ініціатив, однією з яких став «Цифровий порядок денний для Європи»¹. Мета ініціативи полягає в забезпеченні стійких економічних і соціальних прибутків від Єдиного цифрового ринку, заснованого на високошвидкісному Інтернеті та сумісних програмах. Серед іншого, ініціатива передбачає наявність стабільного законодавства, що стимулює інвестиції у відкриту й конкурентоспроможну інфраструктуру високошвидкісного Інтернету та пов'язані послуги.

Регіональна підтримка ЄС із розвитку високошвидкісних широкопугових комунікаційних мереж та пов'язаних із цим послуг здійснюється, зокрема через Ініціативу «EU4Digital», що об'єднує пріоритетні заходи та програми. Ініціатива офіційно започаткована Європейською Комісією у 2016 році на зустрічі Східного партнерства з питань цифрового співтовариства, на якій були присутні представники від України. Результатом зазначеної зустрічі стало створення шести регіональних мереж EU4Digital для роботи із пріоритетних тем. У межах ініціативи «EU4Digital», наприклад, фінансується Програма «EU4Digital Broadband»².

¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. A Digital Agenda for Europe. URL: <https://eufordigital.eu/wp-content/uploads/2019/10/COMMUNICATION-FROM-THE-COMMISSION-TO-THE-EUROPEAN-PARLIAMENT.pdf>

² Ініціатива EU4Digital. URL: <https://eufordigital.eu/uk/discover-eu/the-eu4digital-initiative/>

Окрім цього, впровадження високошвидкісного Інтернету в ЄС передбачено й іншими рамковими та стратегічними документами, такими як: Підключення до Європейського Гігабітного суспільства (Connectivity for a European Gigabit Society)³; Програма розвитку загальноєвропейських стандартів у сфері телекомунікацій та цифрових технологій⁴; Програма «Цифрова Європа», запроваджена на 2021—2027 роки Регламентом Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2021/694 від 29 квітня 2021 року про створення Програми цифрової Європи та скасування Рішення (ЄС) 2015/2240⁵; Програма «Європейське цифрове десятиліття» (Europe's Digital Decade)⁶.

У 2017 році прийнято Дорожню карту щодо впровадження 5G в ЄС, відповідно до якої передбачено розгортання діапазону частот 700 МГц у більшості держав-членів ЄС до кінця 2020 року, а до 2022 року – в усіх державах-членах ЄС. Розгортання мереж 5G припадатиме на 2018–2025 роки. Загалом 5G розглядається в ЄС як один із найбільш критичних й основоположних блоків цифрової економіки та суспільства до 2030 року. Таке розгортання необхідне для посилення мереж та архітектур Інтернету в нових сферах – комунікації Machine-to-Machine (M2M) та Інтернет речей (IoT). Стандарти 5G є однією із п'яти пріоритетних сфер у рамках ініціативи ЄС «Цифровізація європейської промисловості» (Digitising European Industry). П'яте покоління мобільних мереж планується також використовувати у сфері громадського захисту та ліквідації наслідків катастроф (PPDR), що може покращити управління інцидентами та зменшити пов'язані із цим витрати⁷.

Принагідно зауважимо, що за даними щорічного світового рейтингу швидкості Інтернету від британського Агентства Cable.co.uk., Україна у 2022 році посіла 52 місце серед 220 країн-учасниць дослідження (2021 рік – 77 із 224 місць). 28 країн Західної Європи, в яких проводилися вимірювання, опинилися у верхній частині таблиці, а сім із них – потрапили у верхню десятку. При цьому, середня швидкість широкопasmового Інтернету, що становить в регіоні 99 Мбіт/сек, робить Західну Європу зоною найшвидшого широкопasmового Інтернету⁸.

Розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій є базовою складовою програмних і законодавчих актів, що визначають політико-правовий курс ЄС. Увага приділяється підтримці програмними, організаційно-технічними,

³ Connectivity for a European Gigabit Society. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connectivityeuropean-gigabit-society>

⁴ Програма розвитку загальноєвропейських стандартів у сфері телекомунікацій та цифрових технологій. URL: <https://www.digitaleurope.org/policies/strongerdigitaleurope/>

⁵ Regulation (EU) 2021/694 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the Digital Europe Programme and repealing Decision (EU) 2015/2240 (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0694>

⁶ Decision (EU) 2022/2481 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 establishing the Digital Decade Policy Programme 2030 (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2022/2481/oj>

⁷ Мальон Л. На шляху до Єдиного цифрового ринку ЄС: телекомунікації. Дослідження політики в контексті імплементації Додатку XVII-3 Угоди про асоціацію. URL: <https://ucep.org.ua/doslidzhennya/na-shlyahu-do-yedynogo-cyifrovogo-rynku-yes-elektronna-kommerciya-telekomunikacziyi-dovirchi-poslugy.html>

⁸ В якій країні світу найшвидший Інтернет. URL: <https://mediasat.info/uk/2022/09/26/v-yakiy-kraini-nayshvidshi-internet/>; Рейтинг швидкості Інтернету 2021: Україна поліпшила результати на 15 позицій. URL: <https://netfreedom.org.ua/article/rejting-shvidkosti-internetu-2021-ukrayina-polipshila-rezultati-na-15-pozicij>

фінансовими та правовими інструментами проєктів, загальною метою яких має бути «єдиний ринок, готовий до цифрової доби». Правові аспекти розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій, які визначені законодавством України, потребують адаптації до правових стандартів ЄС, насамперед до положень Директиви 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року «Про заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку»⁹.

Основна частина.

Законодавство України щодо забезпечення розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій. Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку ЄС передбачена підрозділами 3, 5 частини 5 Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», частиною 6 Глави 6 Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», Главами 14, 15 Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію, а також Додатками XVII та XVII-3 до неї.

Однак Додаток XVII-3 до Угоди про асоціацію, яким встановлено зобов'язання України щодо наближення національного законодавства до права ЄС у сфері електронних комунікацій, не містить зобов'язання про імплементацію положень Директиви 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року «Про заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку». Зазначена вимога відсутня й у Плані заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України № 1106 від 25 жовтня 2017 р.¹⁰. Натомість, наприкінці 2019 року постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» № 1005 від 20 листопада 2019 р.¹¹ розширено перелік актів ЄС, які планується імплементувати, зокрема, до нього включено: Директиву 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року «Про заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку» (далі – Директива 2014/61/ЄС).

⁹ Директива 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року про заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку. URL: https://nkrzi.gov.ua/directive_2014_61_ua DOC

¹⁰ Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 р. № 1005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#n10>

¹¹ Про внесення змін до плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 листопада 2019 р. № 1005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005-2019-%D0%BF#Text>

Приведення норм національного законодавства до положень Директиви 2014/61/ЄС передбачає: закріплення на законодавчому рівні положень щодо доступу до наявної матеріальної інфраструктури; забезпечення прозорості інформації щодо матеріальної інфраструктури; впровадження механізму координації будівельних робіт; забезпечення прозорості інформації щодо робіт, які тривають, або запланованих будівельних робіт; врегулювання процедури отримання дозволу на проведення будівельних робіт, пов'язаних із розгортанням елементів високошвидкісних мереж електронних комунікацій; впровадження вимог щодо матеріальної інфраструктури в будівлях; забезпечення доступу до матеріальної інфраструктури в будівлях; створення механізму розв'язання спорів, пов'язаних із доступом до матеріальної інфраструктури; запровадження санкцій за порушення законодавства у сфері доступу до матеріальної інфраструктури комунікаційних мереж.

Важливість імплементації Директиви 2014/61/ЄС пояснюється тим, що її основна мета – зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку шляхом використання доступу до існуючої інфраструктури інших секторів (вода, газ, електроенергія). Окрім зазначеного, Директива передбачає: спрощення отримання відповідних дозволів; спільне інвестування в розгортання мереж; процедуру вирішення спорів та призначений компетентний орган (органи); легкий доступ до інформації; впровадження єдиної інформаційної точки (single information point). З метою максимізації взаємодії між мережами Директива застосовується до інших підприємств, що працюють у сферах електроенергетики, газу, води та каналізації, теплопостачання та транспорту, які вважаються здатними забезпечити фізичну інфраструктуру, придатну для розміщення елементів електронних комунікаційних мереж.

Україна частково імплементувала положення вказаної Директиви шляхом прийняття Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж»¹², який набрав чинності 4 червня 2017 року. Законодавчий акт спрямований на встановлення засад використання інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики, порядку доступу до неї та особливостей її використання з метою розгортання мереж електронних комунікацій, задоволення потреб споживачів телекомунікаційних послуг та розвитку інформаційного суспільства в Україні. Закон розроблено з урахуванням директив Європейського Парламенту та Ради 2002/19/ЄС, 2002/21/ЄС, 2002/22/ЄС.

На виконання положень цього Закону прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 18 липня 2018 р. № 610 «Про затвердження Правил надання доступу до інфраструктури об'єкта будівництва»¹³, а також розроблені методики визначення плати за доступ до відповідних елементів інфраструктури.

¹² Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж. Закон України від 7 лютого 2017 року № 1834-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1834-19#Text>

¹³ Про затвердження Правил надання доступу до інфраструктури об'єкта будівництва: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2018 р. № 610. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/610-2018-%D0%BF#Text>

Звернемо увагу, що опосередковано імплементація окремих принципів Директиви 2014/61/ЄС в національне законодавство відбувається й шляхом внесення змін до законів України у сфері електронних комунікацій. Зокрема, відповідно до статті 99 Закону України «Про електронні комунікації» послуги ширококутвого доступу до мережі Інтернет у фіксованому місці віднесені до універсальних електронних комунікаційних послуг.

Окрім того, з метою забезпечення максимального покриття території України мобільними мережами прийнято такі нормативно-правові акти: Указ Президента України від 17.05.2020 № 242/2019 «Про забезпечення умов для впровадження системи рухомого (мобільного) зв'язку п'ятого покоління»; Указ Президента України від 08.07.2019 № 497/2019 «Про деякі заходи з покращення доступу до мобільного Інтернету»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1272-р «Про затвердження плану заходів щодо створення умов розвитку мобільного ширококутвого доступу»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2021 № 1069-р «Про затвердження плану заходів з розвитку ширококутвого доступу до Інтернету на 2021–2022 роки».

Законодавчі ініціативи з питань правового забезпечення розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій. Пріоритетом державної політики в цьому питанні є розробка та прийняття Національного плану розвитку ширококутвого доступу до мережі Інтернет. 11 серпня 2020 року Міністерство цифрової трансформації України на офіційному вебпорталі представило для громадського обговорення проект Національної стратегії розвитку ширококутвого доступу до Інтернету та План заходів з її впровадження¹⁴. Задекларована ключова мета полягає в наданні можливості підключення для «95 % українців до швидкісного фіксованого та мобільного Інтернету», зокрема й у сільській місцевості. Наразі вказані документи не прийняті.

Зауважимо, що необхідність ухвалення Національного плану розвитку ширококутвого доступу до Інтернету визначена в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки, ухваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р¹⁵. У Концепції зазначено, що одним із напрямів цифрового розвитку України є розгортання ширококутвової фіксованої телекомунікаційної інфраструктури та мобільної (рухомої) телекомунікаційної інфраструктури. «Національний план розвитку ширококутвого доступу до Інтернету повинен містити: відповідні показники покриття ширококутвовим доступом до Інтернету території країни; технічні вимоги до самих послуг ширококутвого доступу до Інтернету; моделі використання наявної у державі фізичної інфраструктури (авто- та залізничні магістралі, газопроводи, лінії електропередачі) з метою розвитку телекомунікаційних мереж; відповідні ініціативи та проекти з організації

¹⁴ Обговорюємо проект Національної стратегії розвитку ширококутвого доступу до інтернету. Міністерство цифрової трансформації України. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/obgovoryuemo-proekt-natsionalnoi-strategii-rozvitku-shirokosmugovogo-dostupu-do-internetu>

¹⁵ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80#Text>

надання послуг широкосмугового доступу до Інтернету для територій, громад, домоволодінь та соціальної інфраструктури (насамперед, закладів освіти, медицини, культури). У Національному плані окремо необхідно визначити відповідні моделі покриття, моделі й механізми інтенсифікації інвестиційної діяльності операторів ринку, а також механізми створення попиту та формування потреб у громадян до одержання послуг широкосмугового доступу до Інтернету. Особлива увага щодо широкосмугового доступу до Інтернету повинна приділятися сільським територіям...».

Ухвалення Національних планів широкосмугового доступу до мережі Інтернет є усталеною нормотворчою практикою держав-членів ЄС. Наприклад, у Польщі Національний план широкосмугового зв'язку ухвалено Радою Міністрів 8 січня 2014 року як урядову програму розвитку інфраструктури широкосмугового доступу у країні в рамках стратегії «Ефективна держава – 2020». Згодом його розширено відповідно до стратегічних і виконавчих документів загальноєвропейської політики у сфері розвитку широкосмугових мереж, насамперед, відповідно до Стратегії «Європа 2020», цілей Єдиного цифрового ринку ЄС до 2020 року (із перспективою до 2030 року). Національний план Республіки Польща охоплює період до 2025 року і є документом, створеним із метою реалізації середньострокової стратегії розвитку країни. Він представляє діагностику поточного стану широкосмугової інфраструктури в Польщі; визначає цілі щодо розвитку доступу до Інтернету на найближчі роки, потреби для досягнення цих цілей та фінансовий дефіцит, який потребує втручання держави. Документом передбачено заходи, спрямовані на стимулювання ключових факторів задля досягнення поставлених цілей, таких як попит і пропозиція на широкосмугові послуги. Основними завданнями, визначеними в документі, є: надання всім домогосподарствам, як у сільській місцевості, так і в містах, доступу до Інтернету зі швидкістю низхідної лінії зв'язку щонайменше 100 Мбіт/с із можливістю розширення до гігабітної; безперебійний безпечний доступ до мереж 5G у всіх містах і на всіх основних транспортних магістралях; гігабітний доступ до Інтернету для всіх місць, які є основними рушійними силами соціально-економічного розвитку, таких як школи, транспортні вузли та основні місця надання громадських послуг, а також для підприємств, які інтенсивно використовують Інтернет¹⁶. Подібний за суттю документ прийнято й у Франції¹⁷.

Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій при відбудові населених пунктів та адаптації законодавства до

¹⁶ Narodowy Plan Szerokopasmowy. 2020-05-13. URL: <https://mc.bip.gov.pl/fobjects/download/776267/aktualizacja-narodowego-planu-szerokopasmowego-przyjeta-przez-rade-ministrow-w-dniu-10-marca-2020-r-pdf.html>

¹⁷ France Très Haut Débit. Réseaux d'initiative publique. Version décembre 2020. URL: https://www.aménagement-numérique.gouv.fr/files/2022-06/cahier_des_charges_pftd-rip_vdecembre2020_relance_vfpropre.pdf

положень Директиви ЄС 2014/61», як вбачається з його назви та цілей, спрямовано на вирішення двох аспектів удосконалення законодавчого регулювання розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій: спрощення доступу до елементів інфраструктури для відновлення високошвидкісних мереж електронних комунікацій, які пошкоджені чи зруйновані внаслідок агресії Російської Федерації, знаходяться на територіях ведення бойових дій, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації; адаптація національного законодавства до положень Директиви 2014/61/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 травня 2014 року «Про заходи, спрямовані на зменшення витрат на розгортання високошвидкісних мереж електронного зв'язку».

Враховуючі задекларовану мету законопроекту, доцільно, на нашу думку, окремо розглянути ці аспекти.

Насамперед зазначимо, що даний законопроект частково дублює законодавчі ініціативи щодо спрощення процедури доступу до елементів інфраструктури об'єктів доступу, розташованих на територіях, де тривають (тривали) активні бойові дії для відновлення пошкодженої та / або знищеної інфраструктури електронних комунікаційних мереж внаслідок ведення бойових дій, які викладено у проектах законів: «Про внесення змін до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» (щодо забезпечення умов для розвитку та відновлення електронних комунікаційних мереж)» (реєстр. № 7544 від 08.07.2022)¹⁸ та «Про внесення змін до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» (щодо забезпечення умов для розвитку та відновлення електронних комунікаційних мереж)» (реєстр. № 7544-1 від 22.07.2022)¹⁹, які на даний час перебувають на розгляді в Комітеті Верховної Ради України з питань цифрової трансформації.

Щодо питання законодавчого удосконалення спрощення доступу до елементів інфраструктури для відновлення високошвидкісних мереж електронних комунікацій, які пошкоджені чи зруйновані внаслідок агресії Російської Федерації, варто висловити такі застереження.

Запропонована назва проекту потребує певного корегування. Доцільно, на нашу думку, викласти її в такій редакції: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій». Адже словосполучення на кшталт: «адаптація законодавства до положень Директиви ЄС 2014/61», що використовується у назві даного проекту, є метою будь-якої законодавчої ініціативи у процесі євроінтеграційної місії України.

¹⁸ Про внесення змін до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» (щодо забезпечення умов для розвитку та відновлення електронних комунікаційних мереж): проект Закону України № 7544 від 08.07.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39936>

¹⁹ Про внесення змін до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» (щодо забезпечення умов для розвитку та відновлення електронних комунікаційних мереж): проект Закону України № 7544-1 від 22.07.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40095>

Новела щодо доповнення статті 16 Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» новою частиною, відповідно до якої пропонується встановити, що «У випадку загибелі (знищення) об'єкта доступу договір з доступу припиняється...», запропонована без урахування вже існуючих відповідних норм цивільного й господарського законодавства, тому це питання не потребує додаткового законодавчого врегулювання. Так, згідно з пунктом 5 частини першої статті 349 Цивільного кодексу України право власності на майно припиняється в разі його знищення. Своєю чергою, частиною першою статті 617 Цивільного кодексу передбачено, що особа, яка порушила зобов'язання, звільняється від відповідальності за порушення зобов'язання, якщо вона доведе, що це порушення сталося внаслідок випадку або непереборної сили. Аналогічне передбачено й частиною другою статті 218 Господарського кодексу України.

Відповідно до положень частини другої статті 14-1 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» загроза війни, збройний конфлікт або серйозна погроза такого конфлікту, включаючи але не обмежуючись ворожими атаками, блокадами, військовим ембарго, дії іноземного ворога, загальна військова мобілізація, військові дії, оголошена та неоголошена війна віднесені до форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили), які є надзвичайними та невідворотними обставинами, що об'єктивно унеможливають виконання зобов'язань, передбачених умовами договору (контракту, угоди тощо).

У зв'язку із введенням з 24 лютого 2022 року на території України воєнного стану, Торгово-промислова палата України 28 лютого 2022 року оприлюднила Лист № 2024/02.0-7.1, відповідно до якого для всіх суб'єктів господарської діяльності та / або фізичних осіб по договору засвідчила військову агресію Російської Федерації проти України форс-мажорними обставинами (обставинами непереборної сили). Окрім того, вживання слова «загибель» щодо інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі для розташування технічних засобів комунікацій, які відносяться до рукотворних об'єктів, створених людиною, є некоректним. Було б доцільно вживати слова «знищення», «руйнація».

Пропозиція щодо покладення обов'язку на нового власника щодо забезпечення безперешкодного доступу оператору електронних комунікацій або уповноваженій ним особі до технічних засобів електронних комунікацій до укладення / переукладення з ним договору з доступу (пункт 9 частини другої статті 14 в редакції законопроекту) не враховує норму, викладену в абзаці другому частини восьмої статті 16 чинної редакції Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж», відповідно до якої «реорганізація або зміна власника інфраструктури об'єкта доступу не є підставою для зміни умов чи розірвання договору з доступу». Вважаємо, що запропоновані доповнення містять приписи, які вже унормовані в положеннях зазначеного Закону і не потребують дублювання.

Пропозицію щодо включення нового підпункту до пункту 5 частини п'ятої статті 17 Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» такого змісту: «надання електронних комунікаційних послуг на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії, або на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації» – юридично коректніше перенести до розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, оскільки в такому разі ці норми є нормами тимчасового характеру. Адже запропоноване положення стосується не всіх випадків можливого запровадження воєнного стану, а лише воєнного стану, пов'язаного з широкомасштабною військовою агресією Російської Федерації проти України, яка почалась 24.02.2022 р. Окрім того, сумнівним видається фізична можливість надання електронних комунікаційних послуг на територіях, тимчасово окупованих збройними формуваннями Російської Федерації.

Щодо питання адаптації національного законодавства до положень Директиви 2014/61/ЄС, зауважимо таке.

Законодавчі пропозиції щодо приведення у відповідність термінології Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» до положень, викладених у статті 2 Директиви ЄС 2014/61, обмежуються лише визначенням терміну «розміщення технічних засобів електронних комунікацій на елементах інфраструктури об'єкта доступу». Натомість, у пунктах 4 та 9 статті 2 Директиви містяться такі терміни, як: цивільне будівництво (будь-який результат будівельних робіт або робіт із цивільного будівництва, який сам по собі здатен виконати економічну або технічну функцію та містить один або декілька елементів фізичної інфраструктури); капітальні ремонтно-будівельні роботи (будівельні або цивільні будівельні роботи у приміщеннях кінцевого користувача, що передбачають структурні зміни всієї внутрішньобудинкової фізичної інфраструктури або значної її частини, та які потребують дозволу на будівництво).

Національні акти законодавства держав-членів ЄС ілюструють застосування тотожної термінології із цього питання. Наприклад, у статті 2 Закону Люксембургу «Про заходи, спрямовані на зниження вартості розгортання високошвидкісних електронних комунікаційних мереж і внесення змін до закону від 16 травня 1975 року про статус спільної власності на будівлі»²⁰ від 22 березня 2017 року закріплено такі терміни: цивільні інженерні роботи – результат комплексу будівельних або цивільних інженерних робіт, призначених для виконання економічної або технічної функції, та які містять один або більше елементів фізичної інфраструктури (п. 4); роботи з капітального ремонту – будівельні або інженерні роботи в будівлі, де розташовані приміщення кінцевого користувача, які передбачають структурні зміни всієї фізичної інфраструктури, розташованої всередині будівлі, або її значної частини, і потребують дозволу на

²⁰ Loi du 22 mars 2017 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit et modifiant la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis. URL: <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/03/22/a356/jo>

планування (п. 10). Кодекс пошти та електронного зв'язку Франції²¹, своєю чергою, містить низку статей, які за своєю сутністю та змістом аналогічні положенням Директиви ЄС 2014/61.

У цьому контексті акцентуємо увагу, що у питанні зміцнення єдиного ринку телекомунікаційних послуг, цифрових мереж та інноваційних послуг та розвитку Єдиного цифрового ринку ЄС зроблені певні кроки: уніфіковані та оновлені правила телекомунікацій; передбачено створення стимулів для інвестицій у високошвидкісний широкопasmовий зв'язок; забезпечені рівні умови для всіх «гравців» ринку зв'язку. Зокрема, Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2018/1972 від 11 грудня 2018 року «Про створення Європейського кодексу електронних комунікацій» (European Electronic Communications Code, EECC)²² є основою для регулювання у сфері електронних комунікаційних мереж, електронних комунікаційних послуг, пов'язаних засобів і супутніх послуг, а також певних аспектів термінального обладнання. Європейський Кодекс електронних комунікацій стандартизував завдання національних регуляторних органів та інших компетентних органів, а також визначив набір процедур для забезпечення узгодженого застосування нормативно-правової бази в усьому ЄС. Основною метою Кодексу (так званих «нових правил телекомунікацій ЄС») є полегшення інвестування в безпечні мережі зв'язку з високою пропускнуою спроможністю, які змінять спосіб життя, роботи та подорожей громадян.

Перегляду на предмет відповідності правовим стандартам законодавства ЄС та держав-членів потребують терміни «мережа широкопasmового доступу» та «високошвидкісна мережа». Так, у статті 2 Закону України «Про електронні комунікації» надано визначення цих термінів такого змісту: «високошвидкісна мережа – електронна комунікаційна мережа, здатна забезпечувати надання послуг широкопasmового доступу зі швидкістю не менше за встановлену законодавством» (п. 14); «мережа широкопasmового доступу – електронна комунікаційна мережа, призначена для надання послуг широкопasmового доступу» (п. 56). Натомість, у п. 3 статті 2 Директиви ЄС 2014/61 міститься більш конкретизоване визначення «високошвидкісної мережі електронного зв'язку», яка означає «мережу електронного зв'язку, що здатна надавати послуги широкопasmового доступу зі швидкістю не менше ніж 30 Мбіт/с» (що відповідає стандартам 5G). Цілком подібні визначення містяться у п. 3 статті 2 Закону Люксембургу «Про заходи, спрямовані на зниження вартості розгортання високошвидкісних електронних комунікаційних мереж і внесення змін до закону від 16 травня 1975 року про статус спільної власності на будівлі» («широкопasmова електронна комунікаційна мережа – електронна комунікаційна мережа, здатна надавати послуги широкопasmового доступу на швидкості, що перевищує або дорівнює 30 Мбіт/с») та у п. 2^o-bis частини другої статті L32 Кодексу пошти та електронного зв'язку Франції («під дуже високошвидкісною

²¹ Code des postes et des communications électroniques. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070987/2023-04-19/

²² Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018L1972-20181217>

електронною комунікаційною мережею мається на увазі електронна комунікаційна мережа, здатна надавати послуги доступу на швидкості, що перевищує або дорівнює 30 Мбіт/с»).

Відкритим для дискусії, на наш погляд, є питання узгодження відповідно до положень Директиви ЄС 2014/61 базових понять Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж», що дублюються в тексті даного законопроекту. Мова йде про визначення термінів «власник (володілець) інфраструктури об'єкта доступу» та «об'єкт доступу». Натомість, у зазначеній Директиві ключовими поняттями є: «оператор мережі» («network operator») – підприємство, що надає або уповноважене надавати мережі зв'язку загального користування так само, як і підприємство, що надає у розпорядження фізичну інфраструктуру, призначену для надання послуг з виробництва, транспортування або розподілу газу; електроенергії (враховуючи вуличне освітлення); опалення; води (у тому числі скидання чи очистки стічних вод та каналізації, а також дренажних систем); надання транспортних послуг (зокрема, залізниці, автошляхи, порти та аеропорти). На оператора мережі, власне, і покладаються обов'язки з реагування на запити про доступ до фізичної інфраструктури. Точка доступу – фізична точка, розміщена всередині або ззовні будівлі, доступна для підприємств, що надають або мають дозвіл надавати мережі зв'язку загального користування, що дозволяє здійснити підключення до адаптованої високошвидкісної фізичної інфраструктури всередині будівлі. До речі, термін «оператор» міститься й у Законі Люксембургу «Про заходи, спрямовані на зниження вартості розгортання високошвидкісних електронних комунікаційних мереж і внесення змін до закону від 16 травня 1975 року про статус спільної власності на будівлі» (п. 1 статті 2) та в Кодексі пошти та електронного зв'язку Франції (стаття L32, частина 15).

Запровадження такого конкретизованого підходу до визначення суб'єктів у сфері надання доступу більш чітко відповідатиме й предмету правового регулювання пропонованого законопроекту, який, судячи з Преамбули, «...визначає правові, економічні та організаційні засади забезпечення доступу до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі для розташування технічних засобів електронних комунікацій...» та унеможливить корупційні ризики при його застосуванні.

Подібні за суттю застереження варто висловити й щодо доцільності визначення дефініції «договір з доступу – договір, укладений згідно з законодавством між власником інфраструктури об'єкта доступу і замовником про доступ до інфраструктури об'єкта доступу з метою користування нею або її елементами для забезпечення можливості надання електронних комунікаційних послуг замовником і отримання таких послуг їх споживачами, з урахуванням умов, визначених цим Законом» (абзац п'ятий частини першої статті 1 чинної редакції Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж»). Адже Директива ЄС 2014/61 не передбачає запровадження окремого виду

правочину – «договору з доступу». Зазначене питання врегульоване в цивільному законодавстві України (правові інститути оренди і сервіту). До речі, Європейський кодекс електронних комунікацій, затверджений директивою (ЄС) 2018/1972 Європейського Парламенту та Ради, прямо говорить про «сервітути». Аналогічні приписи містяться й у Кодексі пошти та електронного зв'язку Франції.

Пропозиції щодо розширення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – НКЕК) у частині: розробки та затвердження порядку позасудового врегулювання спорів, пов'язаних із доступом до інфраструктури об'єкта доступу; проведення позасудового врегулювання у разі виникнення спору щодо передбачених Законом «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» прав та зобов'язань (пункти 5, 6 частини першої статті 10 в редакції законопроекту), а також до статті 18 цього ж Закону, де викладено процедуру позасудового врегулювання спору НКЕК, загалом відповідають положенням статей 4, 5, 6, 9, 10 Директиви ЄС 2014/61.

Попри це, варто враховувати, що відповідно до спеціального Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» НКЕК є регуляторним органом у цих сферах, центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України (частина перша статті 1 Закону). У частині другій та третій статті 2 цього ж Закону визначено, що даний регуляторний орган у своїй діяльності регулює відносини, встановлені, зокрема Законом «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» та здійснює заходи щодо сприяння адаптації (гармонізації) законодавства України у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку до законодавства Європейського Союзу.

Окрім того, відповідно до пункту 6 частини четвертої статті 4 Закону позасудове врегулювання спорів між постачальниками електронних комунікаційних мереж та / або послуг, а також спорів, пов'язаних із доступом до інфраструктури об'єкта доступу у випадках та в порядку, передбачених, зокрема Законом України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» належить до повноважень регуляторного органу у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.

Вважаємо, що пропозиції до Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» у частині розширення повноважень регуляторного органу у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку повинні бути узгоджені з положеннями Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій,

радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» з метою уникнення дублювання законодавчих норм.

Звертаємо увагу, що більш доцільним є вживання у тексті законопроекту словосполучення «регуляторний орган у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» замість конкретизації назви такого органу виконавчої влади, що є усталеною практикою при підготовці нормативних актів.

У пункті 37 Преамбули та приписах статті 10 Директиви ЄС 2014/61 міститься положення про створення єдиного інформаційного пункту (single information point) та визначення відповідального органу за функціонування єдиного інформаційного пункту робіт із розгортання високошвидкісних електронних комунікаційних мереж. Аналогічне положення міститься й у Законі Люксембургу «Про заходи, спрямовані на зниження вартості розгортання високошвидкісних електронних комунікаційних мереж і внесення змін до закону від 16 травня 1975 року про статус спільної власності на будівлі». Відповідно до п. 13 статті 2 цього Закону надано визначення терміну «національний реєстр робіт» – електронний довідник, доступний через електронний єдиний магазин, створений згідно зі статтею 6 зміненого Закону від 24 травня 2011 року про послуги на внутрішньому ринку, який містить інформацію про заявки на отримання дозволу, подані до органів влади, а також інформацію, що стосується інфраструктурних робіт на громадській магістралі, запланованих муніципалітетами та менеджерами публічної власності». Своєю чергою, стаття 7 передбачає, що вся відповідна інформація щодо умов і процедур, застосовних до видачі дозволів, пов'язаних із цивільними інженерними роботами, необхідними для розгортання елементів високошвидкісних електронних комунікаційних мереж, надається громадськості через електронний єдиний магазин, згаданий у статті 6 зміненого закону від 24 травня 2011 року про послуги на внутрішньому ринку».

Висновки.

1. Розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій є базовою складовою Стратегії Єдиного цифрового ринку ЄС, що реалізується через низку програм та ініціатив, які фінансуються та координуються відповідними інституціями ЄС. Регіональна підтримка ЄС із розвитку високошвидкісних широкосмугових комунікаційних мереж та пов'язаних із цим послуг здійснюється, зокрема, через Ініціативу «EU4Digital», Програму Підключення до Європейського Гігабітного суспільства (Connectivity for a European Gigabit Society); Програму розвитку загальноєвропейських стандартів у сфері телекомунікацій та цифрових технологій; Програму «Цифрова Європа», запроваджену на 2021–2027 роки Регламентом Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2021/694 від 29 квітня 2021 року про створення Програми цифрової Європи та скасування Рішення (ЄС) 2015/2240; Програму «Європейське цифрове десятиліття» (Europe's Digital Decade). Правові аспекти розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій врегульовано як на рівні ЄС

(Директиви ЄС: 2014/61/ЄС від 15 травня 2014 року; № 2018/1972 від 11 грудня 2018 року), так і на рівні держав-членів ЄС.

2. Ключовим елементом правового забезпечення розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій є прийняття єдиного, консолідованого нормативно-правового документа, що має бути оформлений як «Національна стратегія (план) широкосмугового доступу до мережі Інтернет». Такий документ за своєю суттю є консенсусним (і не лише між учасниками ринку та регулюючими державними органами, але й на рівні політичного керівництва держави). Основна мета Національного плану та інфраструктурних карт – визначення білих та сірих плям у покритті території держави, грамотне планування розгортання мереж фіксованого та мобільного широкосмугового доступу до мережі, покриття сільської та важкодоступної місцевості на принципах державно-приватного партнерства, а також розуміння наявних мереж, які можуть використовуватися для розгортання широкосмугових мереж тощо. У Національному плані чітко формуються цілі проекту, визначаються можливі ресурси й закріплюються публічні зобов'язання сторін. Окрім того, Національний план може містити більш широкі питання щодо реформування взаємовідносин між державою та приватним сектором в інтересах подальшого розвитку сфери електронних комунікацій.

Варто зазначити, що розробка та прийняття Національного плану розвитку широкосмугового доступу до мережі Інтернет є зобов'язанням України в межах Ініціативи ЄС «Східне партнерство», де передбачалося, що такий документ буде прийнято до кінця 2020 року, також надавалася технічна та експертна підтримка Світовим банком і робочою групою експертів із широкосмугового зв'язку (IRB EWG). Експертами здійснено аналіз поточної ситуації та надано рекомендації щодо подальших кроків, які мають бути враховані в Національній стратегії розвитку широкосмугового доступу до мережі Інтернет та Плані заходів із її впровадження в Україні.

3. Законодавство України щодо забезпечення розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій загалом відповідає стандартам Директиви ЄС 2014/61/ЄС від 15 травня 2014 року і складається з низки нормативно-правових актів, серед яких базовими є закони: «Про електронні комунікації», «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку».

4. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій при відбудові населених пунктів та адаптації законодавства до положень Директиви ЄС 2014/61» спрямовано на вирішення двох аспектів удосконалення законодавчого регулювання розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій: спрощення доступу до елементів інфраструктури для відновлення високошвидкісних мереж електронних комунікацій, які пошкоджені чи зруйновані внаслідок агресії Російської Федерації; адаптації національного законодавства до положень Директиви

2014/61/ЄС. На нашу думку, задля досягнення задекларованої в законопроекті мети необхідно здійснити системний перегляд основних положень чинного Закону «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку електронних комунікаційних мереж» на предмет їх відповідності базовим поняттям права ЄС. Йдеться про принципову різницю змісту поняття «власник інфраструктури об'єкта доступу» в національному законодавстві й виклад терміну «оператор мережі» у праві ЄС. Важливим є питання узгодження законодавчих підходів щодо укладання правочинів у сфері надання доступу для розгортання високошвидкісних мереж електронних комунікацій.

5. Законодавство України потребує адаптації до положень Директиви 2014/61/ЄС щодо: координації та планування цивільних робіт, а також прискореної процедури надання дозволу на цивільні роботи; створення єдиного інформаційного пункту (single information point) та визначення органу, відповідального за його функціонування. Узгодження потребує й відповідна термінологія.

Законодавчі пропозиції щодо удосконалення процедури позасудового вирішення спорів та розширення повноважень регуляторного органу, що містить законопроект, потребують узгодження з положеннями Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку».

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*