

## Аналітична записка

### з питань порівняльного законодавства щодо оцінки положень законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства у сфері електронних комунікацій» (реєстр. № 9463 від 06.07.2023 р.) на відповідність законодавству ЄС\*

**Анотація.** Викладено результати аналізу положень законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства у сфері електронних комунікацій» (реєстр. № 9463 від 06.07.2023 р.) на відповідність законодавству ЄС. Проаналізовано нормативно-правові акти ЄС, що стосуються питань: удосконалення діяльності національних регуляторних органів і постачальників у сфері електронних комунікацій та радіочастотного спектру; розвитку відкритої, недискримінаційної та конкурентоспроможної інфраструктури доступу до мережі Інтернет та пов'язаних із нею послуг у межах створення єдиного цифрового ринку ЄС, заснованого на високошвидкісному Інтернеті та сумісних програмах. Приділено увагу окремим аспектам узгодженості положень законопроекту з нормами національного законодавства.

**Вступ.** Ініціативи щодо законодавчого вдосконалення вільного доступу до мережі Інтернет на всій території України та надання мобільними операторами якісних послуг національного роумінгу наразі перебувають у пріоритетному фокусі для України. Вирішення зазначених питань є невід'ємною складовою стратегічного курсу нашої держави до єдиного цифрового ринку ЄС, що актуалізується та набуває критичних викликів у реаліях повномасштабної війни, яку розв'язала та веде Російська Федерація проти України.

Стратегічні, рамкові та програмні документи ЄС на кшталт: Стратегії «Єдиний цифровий ринок»<sup>1</sup>; Підключення до Європейського Гігабітного суспільства (Connectivity for a European Gigabit Society)<sup>2</sup>; Програми розвитку загальноєвропейських стандартів у сфері телекомунікацій та цифрових технологій<sup>3</sup>; Програми «Цифрова Європа», що встановлена 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<sup>4</sup>; Програми «Європейське цифрове десятиліття» (Europe's Digital Decade)<sup>5</sup>; Ініціативи «EU4Digital»<sup>6</sup> визначили ключові напрями магістрального

---

<sup>1</sup> EUROPE 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

<sup>2</sup> Connectivity for a European Gigabit Society. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connectivityeuropean-gigabit-society>

<sup>3</sup> Програма розвитку загальноєвропейських стандартів у сфері телекомунікацій та цифрових технологій. URL: <https://www.digitaleurope.org/policies/strongerdigitaleurope/>

<sup>4</sup> 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>

<sup>5</sup> 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>

<sup>6</sup> Ініціатива EU4Digital. URL: <https://eufordigital.eu/uk/discover-eu/the-eu4digital-initiative/>

курсу політики ЄС у довгостроковій перспективі, що стосується і сфери розвитку електронних комунікацій та послуг. Зокрема, Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2018/1972 від 11 грудня 2018 року «Про створення Європейського кодексу електронних комунікацій»<sup>7</sup> (ЕЕСС – European Electronic Communications Code) встановила гармонізовану основу для регулювання електронних комунікаційних мереж та послуг, пов'язаних засобів і супутніх послуг, а також певних аспектів термінального обладнання. Нові правила, серед іншого, сприятимуть впровадженню нових фіксованих і бездротових мереж зв'язку з надвисокою пропускнуою спроможністю, у тому числі шляхом спільного інвестування та спільного використання інфраструктури конкуруючими суб'єктами ринку; забезпечуватимуть ефективну конкуренцію на основі інфраструктури; дозволятимуть отримувати вигоду та захищати споживачів; посилять координацію управління радіочастотним спектром як на рівні ЄС, так і на національних рівнях.

Україна поступово рухається у тому ж напрямі. Так, відповідно до постанови 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 року<sup>8</sup> розширено перелік актів ЄС, які планується імплементувати у рамках наближення національного законодавства до права ЄС у сфері електронних комунікацій.

24 квітня 2023 року ухвалено Рішення № 1/2023 Комітету Асоціації ЄС – Україна у торговельному складі «Про внесення змін до Доповнення XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг) Додатка XVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»<sup>9</sup>, відповідно до якого Україна та ЄС офіційно зафіксували терміни та умови набуття Україною так званого «режиму внутрішнього ринку ЄС у сфері роумінгу», яким, до речі, мільйони українських біженців користуються з квітня 2022 року по обидва боки кордону завдяки домовленості між НКЕК, Органом європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та мобільними операторами.

Єврокомісія та Уряд України узгодили відповідні зміни до Додатку XVII-3 Угоди про асоціацію. Україна, зокрема, взяла на себе зобов'язання

---

<sup>7</sup> 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>

<sup>8</sup> 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>

<sup>9</sup> Про внесення змін до Доповнення XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг) Додатка XVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Рішення № 1/2023 Комітету Асоціації ЄС – Україна у торговельному складі від 24.04.2023 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845\\_001-23#n33](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845_001-23#n33)

імплементувати нормативну базу ЄС щодо роумінгу до 24 квітня 2024 року<sup>10</sup>. Ці зобов'язання зафіксували юридичний механізм для приєднання до європейської політики роумінгу, так званого режиму «роумінг, як вдома» (Roam like at home, скорочено – RLAN), запровадженого в ЄС з 2017 року. Вони передбачають внесення змін у національне законодавство, які гарантуватимуть, що під час надання послуг доступу до мережі Інтернет надавачі таких послуг повинні забезпечувати однакове ставлення до всього трафіку (без дискримінації, обмежень або втручання, незалежно від його відправника або одержувача, контенту, програм або послуг, або термінального (кінцевого) обладнання) і встановлять граничні тарифи на послуги роумінгу, як в ЄС. Окрім того, планується узгодження процедури взаємодії національного регулятора з операторами й операторів з абонентами, що, своєю чергою, зобов'яже операторів внести відповідні зміни у свої системи розрахунків, змінивши принципи тарифікації та оповіщення абонентів, коли ті перебувають у роумінгу.

Між тим, масштаби внутрішньої міграції українців, які стали вимушеними переселенцями з територій, де ведуться (велися) бойові дії або з тимчасово окупованої території України, актуалізували питання удосконалення законодавчої регламентації вільного доступу до мережі Інтернет та надання якісних послуг національного роумінгу. Очевидно, що чинна нормативно-правова база з цих питань потребує кардинальних змін, оскільки рішення тогочасних регуляторних органів (Національної комісії з питань регулювання зв'язку України, а згодом – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації) від 25.08.2011 року № 429 «Про затвердження Порядку надання послуги національного роумінгу»<sup>11</sup> (зі змінами, внесеними згідно з рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 07.02.2017 року № 69) не відповідає реаліям сьогодення.

В умовах військової агресії мобільні оператори – Київстар, Vodafone Ukraine, lifecell, регулятор НКЕК, Держспецзв'язку, Міністерство цифрової трансформації України, НКРЗІ, НЦУ, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Українська асоціація операторів зв'язку «Телас» об'єднали свої зусилля задля забезпечення безперервності надання послуг зв'язку. Із 07 березня 2022 року в Україні діє національний роумінг між операторами в тестовому режимі. Тобто, при зникненні зв'язку одного оператора абонент може вручну безкоштовно підключати зв'язок іншого оператора, при цьому тарифікація зберігається відповідно до тарифного плану попереднього оператора<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Дешевий роумінг з ЄС. Підводні камені. Наскільки відповідають дійсності обіцянки остаточного скасування плати за роумінг для українців в країнах ЄС? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2023/05/30/700640/>; Уряд створив умови для набуття Україною режиму внутрішнього ринку ЄС в сфері роумінгу. Урядовий портал. URL: [https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-stvoryv-umovy-dlia-nabuttia-ukrainoiu-rezhymu-vnutrishnoho-rynku-ies-v-sferi-rouminhu?fbclid=IwAR3Q4GHTN\\_cVHNWOQUmQXvP9XiN9Q8cXBnCMZMJU0fAS87ehYmU4WqlrRcs](https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-stvoryv-umovy-dlia-nabuttia-ukrainoiu-rezhymu-vnutrishnoho-rynku-ies-v-sferi-rouminhu?fbclid=IwAR3Q4GHTN_cVHNWOQUmQXvP9XiN9Q8cXBnCMZMJU0fAS87ehYmU4WqlrRcs)

<sup>11</sup> Про затвердження Порядку надання послуги національного роумінгу : Рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку України від 25 серпня 2011 року № 429. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1077-11#Text>

<sup>12</sup> Українські мобільні оператори об'єднуються та запускають національний роумінг. URL: <https://interfax.com.ua/news/general/808847.html>

Однак ці новели мають тимчасовий характер (на період дії воєнного стану) та не набули належного закріплення в національному законодавстві, що спонукає до відповідних ініціатив. Наприклад, із 31 січня 2023 року Міністерство цифрової трансформації України вивчає можливість продовження дії послуги національного роумінгу. Глава відомства Михайло Федоров проводить опитування, в якому українці зможуть проголосувати «за» чи «проти» продовження<sup>13</sup>, а у парламенті України зареєстровано відповідний проект закону, який є предметом дослідження.

### ***Основна частина.***

***Щодо питання адаптації національного законодавства у сфері електронних комунікацій до вимог відповідних правових актів ЄС у контексті законопроекту № 9463 від 06.07.2023 року.***

Відповідно до Пояснювальної записки до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства у сфері електронних комунікацій» (реєстр. № 9463 від 06.07.2023 р.) законопроект «...розроблено з метою покращення якості мобільного зв'язку у сільській місцевості, контролю виконання ліцензійних зобов'язань мобільними операторами із забезпечення покриття 90 % населення середньою швидкістю передавання даних не менше 2 Мбіт/с, ...приведення окремих положень Закону України «Про електронні комунікації» до вимог Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 від 11 грудня 2018 року, Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/2120 від 25 листопада 2015 року про заходи щодо доступу до відкритого Інтернету та внесення змін і доповнень до Директиви 2002/22/ЄС про універсальну послугу та права користувачів щодо мереж і послуг електронного зв'язку та до Регламенту (ЄС) № 531/2012 про роумінг у мережах мобільного зв'язку загального користування в межах Союзу та параметрів ETSI 202 057, узгодження правових норм згаданого Закону між собою, а також з положеннями Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку»<sup>14</sup>.

Виходячи із принципу системності як одного з основних принципів законодавчого процесу, вважаємо, що під час розробки законопроекту варто врахувати стратегічний курс України щодо приєднання України до роумінгового простору ЄС, який зафіксовано у Рішенні № 1/2023 Комітету Асоціації ЄС – Україна у торговельному складі «Про внесення змін до Доповнення XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг) Додатка XVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Сутність документа полягає у створенні прецеденту: держава,

---

<sup>13</sup> Що буде з національним роумінгом? Мінцифри проводить опитування щодо майбутнього мобільного зв'язку в Україні. URL: <https://techno.nv.ua/ukr/it-industry/nacionalniy-rouming-golova-mincifri-provodit-opituvannya-shchodo-prodovzhennya-poslugi-pislya-viyni-50301259.html>

<sup>14</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства у сфері електронних комунікацій: Законопроект № 9463 від 06.07.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42246>

яка наразі не є членом ЄС, приєднується до єдиної роумінг-зони Європейського Союзу. Результатом цього, серед іншого, стане єдина система тарифікації послуг роумінгу, яка діятиме як всередині України, так і в ЄС без будь-яких обмежень, умов або доплат. У рамках проекту законодавство України у цій сфері повинно бути приведене у відповідність до таких правових актів ЄС: Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/612 від 6 квітня 2022 року про роумінг у мережах мобільного зв'язку загального користування в межах Європейського Союзу; Імплементативного Регламенту Комісії (ЄС) 2016/2286 від 15 грудня 2016 року, який встановлює детальні правила щодо застосування політики добросовісного користування та методології для оцінки стійкості скасування роздрібних доплат за роумінг та щодо заявки, яку має подати постачальник роумінгу для цілей такої оцінки; Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2021/654 від 18 грудня 2020 року, що доповнює Директиву Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1972 шляхом встановлення єдиної для всього Європейського Союзу максимальної ставки термінації трафіка мобільного голосового зв'язку та єдиної для всього Європейського Союзу максимальної ставки термінації трафіка фіксованого голосового зв'язку<sup>15</sup>; Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1971 від 11 грудня 2018 року про заснування Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) та Агентства підтримки BEREC (Офіс BEREC), внесення змін до Регламенту (ЄС) 2015/2120 та скасування Регламенту (ЄС) № 1211/2009.

Від України насамперед вимагається повна імплементація Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2021/654 відповідно до цілей цього Регламенту. У Рішенні Комітету Асоціації ЄС – Україна у торговельному складі йдеться про те, що «наразі Україна не в змозі транспонувати та повністю імплементувати єдині для всього Європейського Союзу максимальні ставки термінації трафіка для цілей національних послуг термінації трафіка в Україні. ... Таким чином, для цього аспекту Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2021/654 передбачено інший графік впровадження, згідно з яким Україна зобов'язується забезпечити повну імплементацію протягом трьох років із моменту остаточного рішення Комітету з питань торгівлі стосовно надання режиму внутрішнього ринку для роумінгу у мережах мобільного зв'язку загального користування». Окрім того, протягом 12 місяців після набрання чинності Рішенням, повинні бути імплементовані й положення Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1971. Так, національний регуляторний орган України, який здійснює нагляд за функціонуванням ринків електронних комунікаційних мереж і послуг, бере участь у роботі Ради регуляторів BEREC, робочих груп BEREC та Правління Офісу BEREC; має ті самі права й обов'язки, що національні регуляторні органи держав-членів ЄС, за винятком права голосу та головування в Раді регуляторів та Правлінні. Окрім того, національний регуляторний орган України має бути представлений на належному рівні відповідно до положень Регламенту BEREC і має максимально враховувати керівні принципи, рекомендації, спільну позицію

---

<sup>15</sup> Commission Delegated Regulation (EU) 2021/654 of 18 December 2020 supplementing Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council by setting a single maximum Union-wide mobile voice termination rate and a single maximum Union-wide fixed voice termination rate (Text with EEA relevance). URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L\\_.2021.137.01.0001.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2021.137.01.0001.01.ENG)

та найкращі практики, прийняті BEREC із метою забезпечення послідовного впровадження регуляторної бази для електронних комунікацій.

Із викладеного вбачається, що закони України «Про електронні комунікації» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» потребуватимуть внесення системних змін у найближчій перспективі.

Зауважимо також, що у пункті 25 Преамбули Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/2120, окремі положення якого пропонується імплементувати до законодавства України законопроектом № 9463, також передбачений певний перехідний період, протягом якого «надавачі послуг роумінгу повинні мати можливість встановлювати надбавку на регульовані роздрібні послуги роумінгу, що їх надають на внутрішньому ринку. Такий перехідний режим повинен вже готувати фундаментальні зміни до підходу шляхом включення роумінгу в межах Союзу як складової частини внутрішніх тарифних планів, пропорованих на різних внутрішніх ринках», а пунктом 7 визначено, що у питаннях із надання послуг доступу до мережі Інтернет щодо тарифів на конкретні обсяги даних і швидкість послуги доступу до мережі Інтернет «національні регуляторні та інші компетентні органи повинні мати повноваження виступати проти домовленостей або комерційних практик, які через свій масштаб призводять до ситуацій, коли на практиці вибір кінцевих користувачів суттєво зменшується. Національні регуляторні органи та інші компетентні органи в рамках здійснення функцій моніторингу та забезпечення виконання повинні втручатися у випадку, коли домовленості або комерційні практики можуть загрожувати сутності прав кінцевих користувачів».

Свою чергою, Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/612<sup>16</sup> передбачає відхід від правил, які інакше застосовуються згідно з Директивою (ЄС) 2018/1972, а саме те, що ціни на пропозиції послуг повинні визначатися комерційною угодою за відсутності значної регуляторної влади на ринку, таким чином передбачаючи введення додаткових регулятивних зобов'язань, які відображають специфічні характеристики послуг роумінгу в масштабах ЄС.

Враховуючи викладене, пропоровані новели законопроекту до абзаців 3, 4 частини четвертої статті 35 Закону України «Про електронні комунікації» та підпунктів а), д) абзацу 10 частини четвертої статті 4 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» щодо наділення національного регуляторного органу повноваженнями на встановлення обов'язкових вимог до договору про національний роумінг, а також розмірів оптової плати за здійснення дзвінків, за SMS-повідомлення та за послуги роумінгу даних у національному роумінгу (у разі недосягнення згоди між постачальниками електронних комунікаційних послуг) загалом узгоджуються з правовими стандартами ЄС у цьому питанні.

---

<sup>16</sup> Regulation (EU) 2022/612 of the European Parliament and of the Council of 6 April 2022 on roaming on public mobile communications networks within the Union (recast) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/612>

Положеннями законопроекту пропонується розширити понятійно-категоріальний апарат Закону України «Про електронні комунікації» дефініціями, більша частина яких міститься у статті 2 Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/612. Прикметно, що суб'єкти права законодавчої ініціативи сформувавши низку визначень із майже повною ідентичністю до цього акта. Наприклад, у редакції законопроекту визначено термін «домашня мережа – електронна комунікаційна мережа загального користування, яка використовується оператором домашньої мережі для надання роздрібних послуг роумінгу користувачу роумінгу» (пункт 21<sup>1</sup> статті 2 Закону України «Про електронні комунікації»). У Регламенті аналогічний термін викладено у такій редакції: «домашня мережа» означає мережу зв'язку загального користування, розташовану в державі-члені та використовувану провайдером роумінгу для надання регульованих роздрібних послуг роумінгу клієнту роумінгу». Також проектом пропонується визначення терміну «користувач роумінгу – користувач (абонент) послуг роумінгу постачальника послуг мобільного зв'язку, що надає роздрібні послуги роумінгу за допомогою електронної комунікаційної мережі загального користування іншого оператора гостьової мережі» (пункт 48<sup>1</sup> статті 2 Закону України «Про електронні комунікації»). Тотожне за змістовним наповненням визначення у Регламенті викладене у такій редакції: «клієнт роумінгу», що означає «клієнт постачальника послуг роумінгу, який надає регульовані послуги роумінгу, за допомогою наземної мережі мобільного зв'язку загального користування, розташованої в Союзі, чий роздрібний контракт або домовленість із таким постачальником роумінгу дозволяє роумінг на території Союзу».

Щодо пропозиції доповнення статті 2 Закону України «Про електронні комунікації» новим терміном «моніторинг якості споживачами (краудсорсинг)» (пункт 61<sup>1</sup>), то, зокрема, Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2018/1972 не містить подібного за сутністю визначення. Вважаємо, що внесення терміну «краудсорсинг» у перелік понять, визначених Законом України «Про електронні комунікації», потребує додаткового обґрунтування. По-перше, суб'єкти законодавчої ініціативи дещо звузили змістовне наповнення поняття «краудсорсинг», оскільки краудсорсингові технології – це інноваційні універсальні технології, що запроваджуються через мережу Інтернет суб'єктами громадянського суспільства в громадських, комерційних і державних інтересах. Органи публічної влади реалізують технологію краудсорсингу за допомогою створення інтернет-майданчиків для діалогу між громадянським суспільством та інститутами влади, використовуючи можливості громадянського суспільства, розширюючи форми та види участі громадян, залучаючи їх до управління для поліпшення якості життя населення<sup>17</sup>. По-друге, у проекті не запропонований правовий механізм реалізації такого виду моніторингу, що унеможливило б чи зводить до мінімуму його корисність. Зауважимо, що в Україні на законодавчому рівні вже закріплена одна із форм краудсорсингу – електронні петиції, яка

---

<sup>17</sup> Використання інструментів краудсорсингу в розвитку територіальних громад. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/rehionalny-rozvytok/vykorystannya-instrumentiv-kraudsorsynhu-v-rozvytku>; Калініна Г. М. Краудсорсинг як інноваційний управлінський інструмент і змістова компонента навчального посібника для керівників. URL: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://core.ac.uk/download/pdf/77240698.pdf>

практично довела свою ефективність. При цьому процесуальні вимоги до порядку подання та розгляду електронних петицій чітко встановлені законодавством України (стаття 23<sup>1</sup> Закону України «Про звернення громадян»). Тому, враховуючи важливість впровадження у законодавство сучасних форм взаємодії держави та суспільства, на наш погляд, доцільним вбачається запуск пілотного проекту щодо вивчення потенціалу краудсорсингових технологій як дієвого показника якості електронних комунікаційних послуг під егідою, наприклад, Міністерства цифрової трансформації України.

Новели до Закону України «Про електронні комунікації», які викладено у пункті 3 частини першої та частині другій статті 111 в редакції законопроекту, корелюються з приписами статті 104 Директиви Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2018/1972 та Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2015/2120. У цьому контексті також відзначимо, що відповідно до частин п'ятої, шостої статті 111 Закону України «Про електронні комунікації» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – НКЕК), є регуляторним органом у цих сферах. НКЕК ухвалила Рішення № 522 від 28 грудня 2021 року «Про надання рекомендацій щодо оприлюднення у 2023 році інформації про якість електронних комунікаційних послуг»<sup>18</sup>. Відповідно до Рішення визначено перелік інформації про якість електронних комунікаційних послуг, що підлягає оприлюдненню постачальниками цих послуг (показники якості). Іншим Рішенням затверджено Методику вимірювань параметрів якості послуг рухомого (мобільного) зв'язку<sup>19</sup>.

На замовлення НКЕК Український державний центр радіочастот (далі – УДЦР) здійснює моніторинг якості послуг рухомого мобільного зв'язку та доступу до Інтернету із використанням випробувальних комплексів. Із метою врегулювання питань впровадження в Україні моніторингу якості НКЕК спільно з УДЦР та постачальниками таких послуг розроблено проект «Порядку здійснення моніторингу якості електронних комунікаційних послуг», який схвалений Рішенням національного регуляторного органу від 5 квітня 2023 року №129<sup>20</sup>.

Розробка та прийняття наведених нормативно-правових актів є підтвердженням актуальності питання контролю за якістю надання електронних комунікаційних послуг і постійної роботи компетентних органів у цьому напрямі.

***Щодо питання відповідності законодавчих ініціатив у сфері електронних комунікацій чинному законодавству України в контексті***

---

<sup>18</sup> Про надання рекомендацій щодо оприлюднення у 2023 році інформації про якість електронних комунікаційних послуг : Рішення НКРЗІ № 522 від 28 грудня 2021 року. URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=465&id=10000&language=uk>

<sup>19</sup> Методика вимірювань параметрів якості послуг рухомого (мобільного) зв'язку : Рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації від 02 березня 2021 року № 80. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0580-21#Text>

<sup>20</sup> Про затвердження Порядку здійснення моніторингу якості електронних комунікаційних послуг : Проект постанови НКЕК. Повідомлення про офіційне оприлюднення проекту постанови НКЕК «Про затвердження Порядку здійснення моніторингу якості електронних комунікаційних послуг». URL: <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=543&language=uk>



**законопроекту № 9463 від 06.07.2023 року вважаємо за необхідне висловити такі міркування.**

Відкритою для дискусії, на нашу думку, є пропозиція законопроекту щодо доповнення частини першої статті 10 Закону України «Про електронні комунікації» новим пунктом 15<sup>1</sup>, відповідно до якого пропонується розширити повноваження центрального органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра (Міністерство цифрової трансформації України), а саме: «встановлення рівнів показників якості електронних комунікаційних послуг, які надаються в межах послуги національного роумінгу». Вважаємо, що пропонований припис дублює норму, викладену у пункті 15 частини першої статті 10 Закону України «Про електронні комунікації», відповідно до якої центральному органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра належать повноваження щодо «встановлення, у разі необхідності, показників якості електронних комунікаційних послуг та їх параметрів відповідно до частини другої статті 111 цього Закону». Таке твердження ґрунтується на визначенні терміну «національний роумінг» (пункт 65 статті 2 цього Закону), який відноситься до електронних комунікаційних послуг.

Щодо новели до Закону України «Про електронні комунікації», викладеної у пункті 12 частини восьмої статті 10 законопроекту, відповідно до якої рішення регуляторного органу про проведення позапланової перевірки має прийматися й у випадку «наявності обґрунтованої інформації щодо ознак невиконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, які набрали чинності в установленому законом порядку, про застосування санкцій щодо обмеження або припинення надання електронних комунікаційних послуг і використання електронних комунікаційних мереж, інших санкцій у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра». Така пропозиція корелюється з положеннями, викладеними в абзаці 2 підпункту 1 пункту 2 Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2022 року, введеного в дію Указом Президента України від 26 листопада 2022 року № 802/2022 «Про забезпечення електронними комунікаційними послугами в умовах воєнного стану»<sup>21</sup>, унормування якого мав забезпечити Кабінет Міністрів України, та відповідає статті 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України»<sup>22</sup> про обов'язковість рішень Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО), введених у дію указами Президента України, до виконання органами виконавчої влади. У зв'язку з цим регуляторний орган – НКЕК дійсно зобов'язаний виконувати перевірку виконання рішень РНБО. Попри це, задля здійснення позапланової перевірки, передбаченої законопроектом, у регулятора не закріплено завдань та повноважень, для реалізації яких може бути використаний механізм позапланової перевірки виконання рішень РНБО, зокрема законодавчо не унормована процедура отримання інформації щодо ознак невиконання рішення РНБО для проведення

---

<sup>21</sup> Про забезпечення електронними комунікаційними послугами в умовах воєнного стану : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2022 року, введене в дію Указом Президента України від 26 листопада 2022 року №802/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0020525-22#Text>

<sup>22</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України № 183/98-ВР від 05.03.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>

позапланової перевірки регуляторним органом. Так, не визначено суб'єкт звернення; відсутній перелік ознак, що свідчать про невиконання рішень РНБО; використано оціночне поняття «обґрунтована інформація» без деталізації її змісту; не вказано джерела отримання такої інформації суб'єктами звернення.

Пропозиція законопроекту щодо доповнення частини третьої статті 18 Закону України «Про електронні комунікації» новим пунктом 17 не узгоджується з приписами Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України». Адже покладення зобов'язання на постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг при дотриманні умов авторизації на підставі рішення РНБО, яке набрало чинності в установленому законом порядку, «здійснювати обмеження або припинення надання електронних комунікаційних послуг і використання електронних комунікаційних мереж...» суперечить частині четвертій статті 10 зазначеного Закону. Відповідно до її положень рішення РНБО, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади, а постачальники електронних комунікаційних мереж та/або послуг не відносяться до таких. Окрім того, відсутнє рішення РНБО, введене у дію Указом Президента України, де був би передбачений відповідний обов'язок для постачальників, а також відкритим залишається питання про часові межі дії приписів: на період дії правового режиму воєнного стану чи й після його закінчення.

Подібні за суттю міркування варто висловити й щодо ініціативи доповнити частину першу статті 47 Закону України «Про електронні комунікації» новим пунктом 20<sup>1</sup>. Адже обов'язок виконувати рішення РНБО, які набрали чинності в установленому законом порядку, щодо заборони користування радіочастотним спектром України, інших санкцій у сфері радіочастотного спектра, що відповідають принципам їх застосування, проектом закону пропонується покласти і на користувачів радіочастотного спектра. У цьому контексті звернемо увагу й на те, що при закріпленні такої норми потенційно може виникнути подвійність законодавчого регулювання механізму виконання рішень РНБО, оскільки такий обов'язок покладається як на постачальника, який має обмежити або припинити надання електронних комунікаційних послуг, так і на користувача радіочастотного спектру. При цьому, якщо постачальник має обмежити або припинити надання електронних комунікаційних послуг і користувач не зможе ними користуватися, зникає необхідність вводити такий обов'язок для останнього. Також залишається невизначеним механізм контролю виконання такого зобов'язання користувачем.

Потребує додаткового обґрунтування, на нашу думку, пропозиція законопроекту щодо доповнення частини першої статті 126 Закону України «Про електронні комунікації» новим пунктом 10. Мова йде про застосування регуляторним органом адміністративно-господарських санкцій, а саме: штрафу у розмірі 2 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а в разі повторного протягом календарного року такого порушення – 4 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, «у разі невиконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, які набрали чинності в установленому законом порядку, про застосування санкцій щодо обмеження або

припинення надання електронних комунікаційних послуг і використання електронних комунікаційних мереж, інших санкцій у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра». Разом із тим не визначено: на який суб'єктний склад поширюються санкції (постачальників чи користувачів); часові межі дії цієї норми (період дії воєнного стану чи і після закінчення воєнного стану); доцільність передбачення повторного накладення штрафу; підстава застосування санкцій, наприклад проведення позапланової перевірки тощо.

Суперечливими вважаємо ініціативи щодо внесення змін до пункту 7 частини другої статті 54 та доповнення новим пунктом 9 частини другої статті 70 Закону України «Про електронні комунікації». Мова йде про подовження строку анулювання ліцензії на користування радіочастотним спектром та анулювання присвоєння радіочастоти при несплаті або сплаті не в повному обсязі рентної плати до Державного бюджету України від 3 до 6 місяців. Адже, з одного боку, фінансовий тягар на відповідних суб'єктів ринку під час воєнного стану збільшується, а з іншого – несплата або сплата не в повному обсязі до Державного бюджету коштів протягом 6 місяців є тривалим проміжком часу, коли відсутні грошові надходження і відбувається безкоштовне користування ліцензією.

### ***Висновки.***

1. Вільний доступ до мережі Інтернет, спрощення й розширення послуг роумінгу є пріоритетною складовою розвитку єдиного цифрового ринку ЄС і реалізується через низку програм та ініціатив, що фінансуються й координуються його відповідними інституціями. При цьому підтримка впровадження сучасних правових і технічних стандартів надання електронних комунікаційних послуг в Україні перебуває у фокусі відповідних інституцій ЄС. Про це, зокрема, свідчить розширення переваг Ініціативи ЄС з розвитку Східного партнерства «EU4Digital» для України, Рішення № 1/2023 Комітету Асоціації ЄС – Україна у торговельному складі «Про внесення змін до Доповнення XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг) Додатка XVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», відповідно до якого Україна та ЄС офіційно зафіксували терміни та умови набуття Україною так званого «режиму внутрішнього ринку ЄС у сфері роумінгу» тощо.

2. Для України вирішення питання удосконалення законодавства у сфері електронних комунікацій та послуг має подвійну складову, оскільки є частиною поступу до єдиного цифрового ринку ЄС та складним викликом у реаліях повномасштабної війни. У контексті ухваленого Комітетом Асоціації ЄС – Україна у торговельному складі Рішення № 1/2023 держава взяла на себе зобов'язання імплементувати норми ЄС щодо роумінгу до 24 квітня 2024 року, після чого поступово ставатиме повноправним користувачем переваг «режиму внутрішнього ринку ЄС у сфері роумінгу» та отримуватиме для всіх учасників ринку, насамперед кінцевих користувачів, вагомі переваги та зручності. З огляду на зазначене, очевидним є спрямування зусиль на першочерговість розробки й ухвалення відповідних законодавчих рішень.

3. Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих положень законодавства у сфері електронних комунікацій» (реєстр. № 9463 від 06.07.2023 р.), з одного боку, імплементує окремі приписи Директиви Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2018/1972, Регламентів Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2015/2120 та № 2022/612, а з іншого, – демонструє дещо фрагментарний підхід у вирішенні питання удосконалення законодавства у сфері електронних комунікацій. Більша частина пропонованих приписів стосується: розширення повноважень центрального органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій і радіочастотного спектра та національного регулятора; покладення на суб'єктів ринку додаткових зобов'язань; посилення контрольних заходів у питанні якості надання електронних комунікаційних послуг. При цьому низка законодавчих новел є дискусійною й не узгоджується із законодавством України.

*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.*