

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
імплементатії норм європейського законодавства з питань роумінгу»
*(реєстр. № 10265 від 17.11.2023 р.)**

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є «наближення законодавства України до acquis ЄС відповідно до переліку й умов, визначених у Доповненні XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг) Додатку XVII «Нормативно-правове наближення» до 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), а також виконання заходів, пов’язаних із реалізацією стратегії інтеграції України до ЄС, зокрема поступової інтеграції до Єдиного цифрового ринку ЄС (далі – ЄЦР ЄС), а саме – отримання Україною режиму внутрішнього ринку з ЄС у частині послуг роумінгу шляхом приєднання до єдиної роумінгової зони ЄС «Роумінг як вдома» («Roam-Like-AtHome»/RLAH).

Законопроект не суперечить Конституції України та міжнародним договорам, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України.

Проектом пропонується узгодити правові норми законів «Про електронні комунікації», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв’язку» із законодавством ЄС шляхом доповнення та удосконалення їх окремих положень у частині врегулювання питань надання мобільними операторами якісних послуг роумінгу шляхом приєднання до єдиної роумінгової зони Європейського Союзу. Зокрема, пропонується розширити понятійно-категоріальний апарат Закону «Про електронні комунікації», а також повноваження національного регулятора електронних комунікацій (НКЕК) у плані звернень до постачальників електронних послуг і щодо нагляду за їхньою діяльністю.

Законодавчі ініціативи з питання надання мобільними операторами якісних послуг роумінгу шляхом приєднання до єдиної роумінгової зони ЄС наразі перебувають у пріоритетному фокусі для України. Вирішення зазначеного питання є невід’ємною складовою стратегічного курсу нашої держави до ЄЦР ЄС, що актуалізується та набуває критичних викликів у реаліях повномасштабної війни. Розглянувши законопроект, вважаємо слушним висловити такі міркування.

Рекомендації концептуального характеру.

Очевидно, що нормативно-правова база з питань надання послуг роумінгу 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 р. № 429 «Про затвердження Порядку надання послуги національного роумінгу» (зі змінами, внесеними згідно з Рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації від 07.02.2017 р. № 69) не відповідає реаліям сьогодення. Окрім

того, 24 квітня 2023 року прийнято 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...»¹, відповідно до якого Україна та ЄС офіційно зафіксували строки та умови набуття Україною «режиму внутрішнього ринку ЄС у сфері роумінгу», яким мільйони українських біженців користуються з квітня 2022 року як в Україні, так і на території ЄС 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 імплементувати нормативну базу ЄС щодо роумінгу до 24 квітня 2024 року. Зазначені 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. Зобов'язаннями передбачається внесення змін у національне законодавство, відповідно до яких надавачі послуг доступу до мережі Інтернет гарантуватимуть, що під час надання цих послуг забезпечуватиметься однакове ставлення до всього трафіку (без дискримінації, обмежень або втручання, незалежно від його відправника або одержувача, контенту, програм або послуг, або термінального (кінцевого) обладнання), а також будуть встановлені граничні тарифи на послуги роумінгу, як в ЄС. Окрім того, передбачено узгодження процедури взаємодії національного регулятора з операторами і операторів – з абонентами, що своєю чергою зобов'яже операторів внести відповідні зміни у свої системи розрахунків, змінивши принципи тарифікації та оповіщення абонентів, коли абоненти перебувають у роумінгу.

Законопроект, що розглядається, спрямований на виконання окреслених зобов'язань. Відповідно до положень законопроекту пропонується базові закони України у цій сфері привести у відповідність до 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; Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/1971 від 11 грудня 2018 року про

¹ 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

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.

При цьому від України, насамперед, вимагається повна імплементація Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2021/654, що й передбачено законопроектом.

Зазначимо, що Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/612 передбачає відхід від правил, які інакше застосовуються згідно з Директивою (ЄС) 2018/1972. Відповідно до зазначеного Регламенту ціни на пропозиції послуг повинні визначатися комерційною угодою за відсутності значної регуляторної влади на ринку, таким чином передбачаючи введення додаткових регулятивних зобов'язань для НКЕК, які відображають специфічні характеристики послуг роумінгу в масштабах ЄС. Саме тому пропонувані новели законопроекту, викладені у пункті 9 частини першої статті 9, частині 3¹ статті 14, частині шостій статті 91, статті 104¹, частині сьомій статті 111, частині першій статті 123, пункті 3 частини першої статті 126 Закону «Про електронні комунікації», а також пункті 3 частини третьої, пунктах 10¹, 10², 10³, 28⁷, 28⁸ частини четвертої статті 4, статті 21¹ 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, 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), а також у співробітництві з BEREC та Агентством з підтримки BEREC (Офіс BEREC) узгоджуються з правовими стандартами ЄС у цьому питанні.

Зуваження до дотримання вимог техніко-юридичного характеру.

Назва законопроекту, на нашу погляд, потребує певного уточнення. Пропоновану редакцію назви: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації норм європейського законодавства з питань роумінгу», на нашу думку, доцільно замінити на таку: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приєднання України до єдиної роумінгової зони Європейського Союзу», адже його метою є «отримання Україною режиму внутрішнього ринку з ЄС у частині послуг роумінгу шляхом приєднання до єдиної роумінгової зони ЄС «Роумінг як вдома».

Положеннями проекту пропонується значно розширити понятійно-категоріальний апарат Закону України «Про електронні комунікації» дефініціями, більша частина яких імплементується зі статті 2 Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2022/612². При цьому суб'єкти права законодавчої ініціативи сформуливали низку визначень із майже повною ідентичністю до цього акта. Наприклад, у редакції законопроекту визначені терміни «домашня мережа роумінгової зони (домашня мережа)» (пункт 21²

² 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>

частини першої статті 2 Закону України «Про електронні комунікації» в редакції проекту), «користувач роумінгу» (пункт 47¹ частини першої статті 2 Закону України «Про електронні комунікації» в редакції проекту), які тотожні за змістовним наповненням аналогічним визначенням Регламенту.

Натомість у Регламенті міститься поняття «регульований дзвінок у роумінгу», що означає дзвінок мобільної голосової телефонії, здійснений клієнтом у роумінгу, що надходить у відвіданій мережі та завершується в мережі зв'язку загального користування в межах Союзу або отриманий клієнтом у роумінгу, що надходить у мережу зв'язку загального користування в межах Союзу та завершується у відвіданій мережі». У проекті ж пропонується декілька близьких за змістом визначень, а саме: «виклик (дзвінок) – з'єднання, встановлене за допомогою послуги міжособистісної електронної комунікації, яке дозволяє здійснювати двосторонні голосові електронні комунікації» (пункт 11 частини першої статті 2 Закону «Про електронні комунікації» в редакції проекту), а також «регульований виклик у роумінгу – виклик мобільного голосового зв'язку, здійснений користувачем роумінгу, що оригінується в гостьовій мережі в межах роумінгової зони та термінується в електронній комунікаційній мережі загального користування в межах роумінгової зони або отриманий користувачем роумінгу, що оригінується з електронної комунікаційної мережі загального користування в межах роумінгової зони та термінується на гостьову мережу в межах роумінгової зони» (пункт 102³ частини першої статті 2 Закону «Про електронні комунікації» в редакції проекту). На нашу думку, законодавча ідея розширення змістовного наповнення терміна «виклик» шляхом ототожнення понять «виклик» та «дзвінок» потребує перегляду. Хоча ці слова є дещо відмінними за змістом, вони можуть використовуватися як синоніми лише певною мірою. Чинна редакція терміна (пункт 11 частини першої статті 2 Закону «Про електронні комунікації») визначає, що «виклик – процес з'єднання за допомогою електронної комунікаційної мережі, що дає змогу здійснення двосторонніх голосових електронних комунікацій». Тому дзвінок мобільної голосової телефонії є лише одним із можливих варіантів виклику. Вважаємо, що термін «виклик» варто залишити у чинній редакції, а дефініцію «регульований виклик у роумінгу» привести у відповідність до положень Регламенту.

Законодавча новела, що містить визначення «домашня роздрібна ціна – роздрібна ціна за одиницю послуги постачальника послуг роумінгу, за здійснення дзвінків та надсилання SMS-повідомлень, оригінація та термінація яких здійснюється в різних електронних комунікаційних мережах загального користування в межах однієї країни (країни роумінгової зони), а також за обсяг спожитих користувачем даних...» (пункт 21³ частини першої статті 2 Закону «Про електронні комунікації» в редакції проекту) потребує певного доопрацювання. Положеннями Регламенту пропонується дещо інша дефініція, а саме: «внутрішня роздрібна ціна» означає внутрішню роздрібну плату постачальника роумінгу за одиницю, що застосовується до здійснених дзвінків і надісланих SMS-повідомлень, які надходять і завершуються в різних публічних комунікаційних мережах у межах однієї держави-члена, а також до даних, споживаних клієнтом». Вважаємо, що словосполучення «домашня роздрібна ціна»

варто замінити на словосполучку «внутрішня роздрібна ціна», як це унормовано у Регламенті, оскільки йдеться про ціну, яка формується в межах однієї країни спільної роумінгової зони.

Проектом пропонується також визначення «спільна роумінгова зона України та Європейського Союзу (роумінгова зона) – територія, що охоплює Україну та держави-члени Європейського Союзу» (пункт 118 частини першої статті 2 Закону «Про електронні комунікації у редакції законопроекту»). Вважаємо, що варто передбачити й термін «держава роумінгової зони», яким визначити, що Україна та держави-члени ЄС є тими державами, де передбачена спільна роумінгова зона.

Пропозицію законопроекту щодо доповнення частини першої статті 3 Закону України «Про електронні комунікації» абзацом другим, у якому перераховуються правові акти законодавства ЄС у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра, що імплементуються у цей Закон, вважаємо недоцільною, оскільки імплементовані положення стають частиною цього Закону та законодавства України у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра.

Ризики: ухвалення законопроекту № 10265 від 17.11.2023 р. не містить ризиків.

*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.*