

**Пояснювальна записка
до проекту Закону України
“Про телекомунікації”**

МІЖНАРОДНИЙ ЦЕНТР ПЕРСПЕКТИВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Україна, 04050 Київ, вул. Пимоненка, 13а

Тел. (044) 236-4477

Факс: (044) 236-4668

E-mail: office@icps.kiev.ua

17 лютого 2003 року

ПЛАН ПОЯСНЮВАЛЬНОЇ ЗАПИСКИ ДО ЗАКОНОПРОЕКТУ

I. Про головне

II. Аналіз політики

1. Проблеми, на врегулювання яких спрямований законодавчий акт, та причини їх виникнення

- 1.1. *Незабезпечені соціальні зобов'язання ВАТ "Укртелеком"*
- 1.2. *Відсутність неупередженого регулювання у сфері телекомунікацій*
- 1.3. *Низька ефективність механізму забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг*
- 1.4. *Тарифне регулювання не оптимізовано*
- 1.5. *Наявне регуляторне середовище не сприяє розвитку добросовісної конкуренції*
- 1.6. *Регулювання взаємного з'єднання операторів не відповідає ринковим потребам*

2. Симптоми та наслідки існування окреслених проблем

- 2.1. *Мала доступність телекомунікаційних послуг*
- 2.2. *Неефективний захист малозабезпечених громадян*
- 2.3. *Низька якість телекомунікаційних послуг*
- 2.4. *Зростання дебіторської заборгованості підприємств зв'язку*
- 2.5. *Низька привабливість телекомунікаційної галузі України для іноземних інвесторів*
- 2.6. *Гальмується процес інтеграції України до Європейського Союзу*

3. Яким чином проблеми вирішуються в законопроекті. Аналіз альтернативних варіантів політики

- 3.1. *Національний регуляторний орган: яким йому бути*
- 3.2. *Як побудувати ефективний механізм забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг*
- 3.3. *Оптимізація тарифного регулювання*
- 3.4. *Створення прозорого та конкурентного механізму взаємоз'єднання операторів*
- 3.5. *Питання ліцензування у сфері телекомунікацій*

III. Юридичний аналіз законодавчого акту

4. Вплив на діюче законодавство

- 4.1. *Як законопроект узгоджується з існуючими законодавчими рамками*
- 4.2. *Дія законодавчого акту в перехідний період*
- 4.3. *Які акти необхідно буде розробити та прийняти*

5. Відповідність проекту законодавчого акту законодавству Європейського Союзу та міжнародним зобов'язанням України

- 5.1. *Відповідність проекту законодавчого акту законодавству Європейського Союзу*
- 5.2. *Відповідність проекту законодавчого акту вимогам Світової організації торгівлі*

5.3. *Відповідність проекту законодавчого акту міжнародним договорам та зобов'язанням України*

IV. Висновки щодо потенційного впливу від впровадження законодавчого акту

I. ПРО ГОЛОВНЕ

Метою державної політики у сфері телекомунікацій є задоволення потреб суспільства у послугах зв'язку необхідної якості.

Інструментами досягнення цієї мети є, по-перше, конкуренція на ринку, щоб забезпечити найвищу якість на прибуткових сегментах ринку, по-друге, механізм фінансування, який би гарантував надання послуг на неприбуткових сегментах ринку.

Закон України „Про зв'язок” від 16 травня 1995 року фактично лібералізував ринок зв'язку в Україні. Станом на 1 січня 2003 року було видано 640 ліцензій на місцевий зв'язок, 9 ліцензій на міжміський зв'язок і міжнародний зв'язок, 7 – на стільниковий зв'язок. Що більше, розвивався ринок Інтернет послуг та IP телефонії.

Проте Закон України „Про зв'язок” не вирішив такі проблеми:

- не було визначено механізм фінансування надання послуг на неприбуткових сегментах ринку. Неприбутковими сегментами ринку є (1) надання послуг на географічно віддалених і важкодоступних територіях, (2) надання послуг малозабезпеченим громадянам, громадянам з особливими потребами (пенсіонери, інваліди);
- не було врегульовано горизонтальні відносини між операторами. Хоча Закон „Про зв'язок” врегулював відносини між операторами і державою (через процедури ліцензування), але Закон не містив жодних норм щодо умов взаємоз'єднання мереж операторів, що є головним механізмом забезпечення конкуренції на ринку.

Ці недоліки Закону призвели до негативних наслідків. Комерційні і соціальні функції національного оператора зв'язку ВАТ „Укртелеком” не було розмежовано. В силу радянської спадщини ВАТ „Укртелеком” продовжує за власний кошт фінансування виконання соціальних зобов'язань держави. Зокрема йдеться про такі втрати ВАТ „Укртелеком”:

- надання послуг телефонного зв'язку у переважній більшості сільських районах є збитковим;
- дебіторська заборгованість ВАТ „Укртелеком” від надання послуг зв'язку станом на 1 жовтня 2002 року становила 735,4 млн. грн., що становить 191% місячного доходу підприємства. Найбільшу частку у структурі дебіторської заборгованості (45%) обіймають неплатежі бюджетних установ.

Поєднання комерційних і соціальних функцій ВАТ „Укртелеком” спотворює конкуренцію на ринку з огляду на такі обставини:

- через витрачання коштів на соціальні цілі ВАТ „Укртелеком” має обмежені можливості інвестувати у модернізацію мережі, а отже, нездатний конкурувати з новими операторами. Підтримання зношеної аналогової мережі потребує постійного збільшення поточних витрат ВАТ „Укртелеком”, тому підприємство не може заощадити кошти для розвитку цифрової мережі, яка вимагає істотних початкових вкладень. Розвиток конкуренції на ринку міжнародного зв'язку не дає можливості компенсувати збитки від надання послуг місцевого зв'язку за рахунок перехресного субсидування;
- аби компенсувати збитки, ВАТ „Укртелеком” змушений завищувати плату за взаємоз'єднання для приватних операторів та обмежувати доступ приватних операторів до мережі. Цьому сприяє брак регулювання щодо взаємоз'єднання операторів.

Якщо не буде створено механізму фінансування соціальних потреб та не врегульовані відносини між операторами, по-перше, далі загострюватиметься протистояння між ВАТ „Укртелеком” та приватними операторами, по-друге, повільними темпами розвиватиметься мережа телекомунікацій та зростатиме рівень телефонізації. Тому в ухваленні нового Закону України „Про телекомунікації” заінтересовані всі учасники ринку.

Усунення існуючих викривлень ринку та швидке створення економічних регулювань – головна мета Закону України „Про телекомунікації”, проект якого пропонується до розгляду.

Під час розробки цього проекту був врахований досвід країн-членів Європейського Союзу щодо регулювання у сфері телекомунікацій.

В проекті Закону України „Про телекомунікації” пропонується такі головні механізми регулювання телекомунікацій:

- **Створення національного регуляторного органу**, який приймав би неупереджені регуляторні рішення у сфері телекомунікацій, зокрема виступав незалежною стороною у розв'язанні конфліктів між операторами при взаємоз'єднанні.

Відповідно до законопроекту роль національного регуляторного органу буде виконувати Уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації. В рамках цього органу чітко розмежовані функція управління і функція регулювання. В законопроекті чітко визначено перелік рішень, які відносяться до регуляторних. Перелік є вичерпним і не перетинається з тими рішеннями, які приймаються в межах реалізації функції з державного управління.

Прийняття неупереджених регуляторних рішень досягається не шляхом створення нового регуляторного органу, а шляхом запровадження особливого порядку прийняття регуляторних рішень.

Регуляторні рішення вироблятимуться Регуляторною комісією – колегальним утворенням при Уповноваженому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації і будуть затверджуватися наказами цього органу. Зміна або доповнення тексту рішення на етапі затвердження забороняється. Положення законопроекту гарантують незалежність Регуляторної комісії від державних органів та організацій, що працюють в галузі телекомунікацій. Порядок роботи Регуляторної комісії прописаний безпосередньо в законі.

Запропонований в законопроекті варіант відповідає вимогам європейських директив та не потребує здійснення додаткових витрат на створення та на утримання нового національного регуляторного органу.

Детальніше про забезпечення неупередженого регулювання у сфері телекомунікацій див. у главі 3.1.

- **Створення Фонду загальнодоступних послуг**, з якого компенсуватимуться збитки операторів від надання загальнодоступних послуг.

З метою забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг в законопроекті пропонується створити Фонд загальнодоступних послуг у складі спеціального фонду Держбюджету. Головним джерелом наповнення цього Фонду будуть внески операторів телекомунікацій - до 4% від валового доходу, отриманого від реалізації телекомунікаційних послуг, за винятком (1) витрат на взаємоз'єднання, (2) доходів від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг та (3) сум податку на додану вартість, отриманих (нарахованих) у складі ціни продажу телекомунікаційних послуг.

За рахунок коштів цього Фонду будуть покриватися збитки операторів, які отримані внаслідок надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг. Право на надання телекомунікаційних послуг на умовах відшкодування буде надаватися за результатами конкурсу. Функціонування механізму забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг не буде призводити до порушення конкуренції у сфері телекомунікацій.

В проекті Закону України “Про телекомунікації” визначено порядок відшкодування збитків від надання загальнодоступних послуг. Цей порядок побудовано з врахуванням вимог європейських директив.

Детальніше про забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг див. у главі 3.2.

- **Регулювання тарифів**, аби перешкодити зловживанню монополюючим становищем на ринку.

Для оптимізації тарифного регулювання в законопроекті встановлюється, що у випадках, коли тарифи на телекомунікаційні послуги регулюються державою, вони повинні встановлюватися на рівні, не нижчому собівартості телекомунікаційних послуг.

Для забезпечення прозорості тарифного регулювання, законопроект передбачає розробку Методики тарифного регулювання, відповідно до якої будуть прийматися регуляторні рішення про розмір тарифів, про перегляд тарифів тощо.

Детальніше про тарифне регулювання в сфері телекомунікацій див. у главі 3.3.

- **Регулювання взаємоз'єднання мереж операторів**, аби гарантувати доступ до ринків нових операторів, але при цьому уникнути суспільно неефективних інвестицій у будівництво паралельної мережі.

Регулювання взаємоз'єднання мереж операторів здійснюється шляхом:

- регулювання тарифів на приєднання до мереж монополюючого (домінуючого) оператора (це дозволить уникнути порушення конкуренції під час взаємоз'єднання);
- публікації умов приєднання (технічних вимог, точок доступу, деталізованих тарифів);
- запровадження особливого порядку врегулювання спорів, які виникають між операторами в процесі взаємоз'єднання. Спори будуть розглядатися Регуляторною комісією, рішення якої є обов'язковими для операторів.

Детальніше про регулювання взаємоз'єднання операторів див. у главі 3.4.

- **Ліцензування**, яке б не створювало непотрібних бар'єрів для входження на ринок.

Законопроект не передбачає створення спеціального режиму ліцензування в сфері телекомунікацій України, не руйнує існуючу систему ліцензування, забезпечує вільний доступ підприємців на телекомунікаційний ринок. Ліцензування телекомунікаційних послуг пропонується здійснювати відповідно до чинного Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. Цей закон в поєднанні з Законом України “Про телекомунікації”, який пропонується до розгляду, дозволяє забезпечити виконання вимог європейських директив щодо ліцензування в телекомунікаційній сфері.

Детальніше про ліцензування в сфері телекомунікацій див. у главі 3.5.

Якість телекомунікаційних послуг пропонується забезпечувати не шляхом ліцензування, а шляхом підтвердження відповідності (сертифікації) телекомунікаційних послуг. Сертифікація телекомунікаційних послуг буде здійснюватися відповідно до Закону України “Про підтвердження відповідності”.

Інші інструменти державної політики в галузі телекомунікацій стосуються розподілу обмежених ресурсів, порядку здійснення нагляду за діяльністю операторів-монополістів, інвестування в телекомунікаційній галузі тощо. В законі чітко визначені види та межі відповідальності за порушення законодавства у сфері телекомунікацій.

II. АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ

1. Проблеми, на врегулювання яких спрямований законодавчий акт, та причини їх виникнення

У 1995 році було ухвалено Закон України “Про зв’язок”. Цей закон досить рано порівняно до інших країн лібералізував ринок послуг зв’язку в Україні.

Лібералізація відбувалася шляхом створення рівних умов для підприємств усіх форм власності. Зокрема, Закон України “Про зв’язок”:

- визнав, що мережі, а також окремі засоби і споруди зв’язку загального користування можуть перебувати у будь-якій формі власності;
- встановив заборону надання виключних прав на ведення будь-якого виду діяльності у галузі зв’язку для підприємств, об’єднань, установ, організацій всіх форм власності, крім діяльності, пов’язаної із захистом інтересів держави, із забезпеченням національної безпеки і оборони;
- задекларував, що ліцензування, яке запроваджувалося в галузі зв’язку, має на меті сприяння демонополізації діяльності в галузі зв’язку, розвитку підприємництва і конкуренції.

Внаслідок цього Україна отримала демонополізований ринок зв’язку. Проте демонополізація не супроводжувалася створенням “ринкових” регулювань. Регулювання, які на сьогоднішній день створюються у сфері телекомунікацій України, є дискримінуючими і не сприяють розвитку ринку.

Така ситуація є наслідком невдалої лібералізації ринку зв’язку, головні недоліки якої полягають в тому, що:

- лібералізація здійснювалася без огляду на проблеми національного оператора зв’язку – ВАТ “Укртелеком”, зокрема, на незабезпечені соціальні зобов’язання цього підприємства (див. главу 1.1);
- лібералізація ринку зв’язку не супроводжувалася реформуванням системи державного регулювання в галузі (див. главу 1.2);
- закон, який лібералізував ринок, не запропонував жодного інструменту для вирішення найголовнішого завдання державної політики - забезпечення загальнодоступності послуг зв’язку (див. главу 1.3).

Існує низка й інших концептуальних проблем, які гальмують розвиток телекомунікацій в Україні, розповсюдження в галузі зв’язку України найновіших телекомунікаційних технологій, інтеграцію України до Європейського Союзу (див. глави 1.4 – 1.6).

1.1 Незабезпечені соціальні зобов’язання ВАТ “Укртелеком”

Розвиток галузі телекомунікацій великою мірою залежить від стану домінуючого оператора — ВАТ „Укртелеком”. По-перше, ВАТ „Укртелеком” є найбільшим оператором у секторі та надає базові послуги зв’язку 9 млн. споживачів. По-друге, ВАТ „Укртелеком” контролює первинну мережу зв’язку та надає послуги доступу до мережі для інших операторів. Від належного стану мережі залежатиме якість послуг як ВАТ „Укртелеком”, так й інших операторів телекомунікацій.

Сьогодні ВАТ „Укртелеком” має обмежені можливості інвестувати у розвиток і модернізацію мережі. Однією з головних причин цього стану є те, що соціальні та комерційні функції ВАТ “Укртелеком” не розмежовано.

Чинне законодавство покладає на ВАТ „Укртелеком” виконання соціальних зобов’язань держави і щодо надання послуг зв’язку, і щодо забезпечення зайнятості. Перелік цих зобов’язань подано у Таблиці 1. ВАТ „Укртелеком” надає послуги на захищених державою неприбуткових сегментах ринках (сільський телефонний зв’язок, зв’язок у географічно віддалених і важкодоступних районах, послуги захищеним верствам населення). Водночас законодавство не передбачає спеціального механізму компенсації втрат ВАТ „Укртелеком” від надання цих послуг (за винятком компенсації втрат від надання послуг зв’язку пільговим категоріям громадян, що фінансується з бюджету).

Як наслідок, ВАТ „Укртелеком” не може розвивати та втілювати повноцінну комерційну стратегію, метою якої є збільшення вартості підприємства для її власника - держави. ВАТ „Укртелеком” зазнає втрат, а отже, не може інвестувати у розширення і модернізацію мережі. Через зволікання з модернізацією, експлуатаційні витрати ВАТ „Укртелеком” постійно зростають.

ВАТ „Укртелеком” програє позиції на прибуткових сегментах ринку у конкуренції з новими операторами. Нові оператори не несуть соціальних зобов’язань та не мають спадщини неефективної мережі, а отже, спрямовують свою діяльність виключно на захоплення прибуткових сегментів ринку.

Через нерозвиненість мережі, ВАТ „Укртелеком” висуває вимоги до нових операторів здійснювати додаткове будівництво за кошти операторів. Це - єдиний спосіб для ВАТ „Укртелеком” компенсувати втрати від надання соціальних зобов'язань, проте нові оператори сприймають ці дії як порушення конкуренції. Відповідно, протистояння між ВАТ „Укртелеком” та новими операторами загострюється.

Мережа ВАТ „Укртелеком” не розвивається, а отже, нові оператори не можуть отримати якісні послуги доступу до мережі. В кінцевому підсумку страждають споживачі.

Таблиця 1. Зобов'язання, які покладено на ВАТ „Укртелеком” згідно з чинним законодавством		
Нормативний акт	Опис зобов'язання	Наслідки
Закон України “Про зв'язок” (ч.13 ст.14)	ВАТ “Укртелеком” зобов'язаний на пільговій основі надавати послуги зв'язку окремим категоріям громадян. Ці категорії громадян визначено у окремих законах	Оскільки більшість пільг є неадресними, ВАТ “Укртелеком” зазнає неефективних втрат
Закон України “Про особливості приватизації відкритого акціонерного товариства “Укртелеком” (ч.2 ст.14).	ВАТ “Укртелеком” (на відміну від інших операторів) надає пільговим категоріям послуги зв'язку незалежно від стану компенсації вартості цих послуг з боку держави	ВАТ “Укртелеком” змушений фінансувати надання послуг пільговим категоріям за рахунок відволікання коштів від інвестицій
Закон України “Про особливості приватизації відкритого акціонерного товариства “Укртелеком” (ч.1 ст.14); Закон України “Про зв'язок” (ч.9 ст.14)	Користування послугами зв'язку, що надаються ВАТ “Укртелеком”, не може бути заборонено або обмежено стосовно Верховної Ради України, державних органів, які забезпечують національну безпеку та оборону України	Створює стимули не сплачувати за послуги зв'язку для бюджетних установ і організацій
Закон України “Про тимчасову заборону стягнення з громадян України пені за несвоєчасне внесення плати за послуги зв'язку” (ст.1)	До вирішення проблем з виплатою заборгованості по пенсіям, стипендіям, тощо, встановлено заборону нараховувати по розрахунках та стягувати з громадян України пеню за несвоєчасне внесення плати за послуги зв'язку	Зумовлює брак стимулів до вчасної сплати за послуги зв'язку
Закон України “Про приватизацію державного майна” (ст.26)	Для ВАТ “Укртелекому” як підприємства, щодо якого прийнято рішення про приватизацію, встановлено заборону розірвання трудового договору з працівниками (за винятком окремих випадків). Зазначена заборона зберігається від дня прийняття рішення про приватизацію до закінчення 6 місяців від дня переходу права власності до нового власника	Робить не вигідним модернізацію мережі. Встановлення цифрової АТС передбачає зменшення витрат робочої сили на її обслуговування, тим часом ВАТ “Укртелеком” не може звільнити працівників
Наказ Держкомзв'язку „Про затвердження граничних тарифів на основні послуги електрозв'язку та тарифів на виплату державних пенсій та грошової допомоги” від 07.06.2002 № 120	Встановлено коефіцієнти зменшення плати за підключення, абонентської плати для споживачів у сільській місцевості (водночас вартість прокладення ліній у сільській місцевості є вищою у сільській, ніж у міській місцевості). Тариф на хвилину телефонної розмови споживачів у сільській місцевості майже вдвічі менший за тариф, встановлений для міського населення. Встановлено знижені тарифи для бюджетних установ і організацій. Абонентна плата за основну радіоточку становить 42 коп. (без ПДВ). Цей тариф не змінювався з 16 вересня 1998 року	Надання послуг сільського телефонного зв'язку та дротового радіомовлення є збитковим
Джерело: МЦПД		

1.2 Відсутність неупередженого регулювання у сфері телекомунікацій

Регулювання відносин в галузі зв'язку відповідно до Закону України “Про зв'язок” було покладено на центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку, функцію якого сьогодні виконує Держкомзв'язку. Одночасно з функцією регулювання, Держкомзв'язку виконує функції державного управління в галузі та управління підприємствами, власником яких є держава.

Така система регулювання не спроможна приймати неупереджені регуляторні рішення. Неможливо одночасно поєднати інтереси ринку, інтереси підприємств, які є монополістами на цьому ринку, і політичні інтереси влади, яка прагне в будь-який спосіб вирішувати гострі соціальні проблеми. Отже, Держкомзв'язку постійно доводиться вирішувати, чиї потреби будуть задовольнятися під час впровадження того чи іншого регулювання.

Поки що система регулювання у сфері телекомунікацій в Україні спрямована не на вирішення потреб ринку, а на вирішення поточних політичних (забезпечення загальнодоступності послуг зв'язку) та корпоративних (збереження доходів ВАТ “Укртелеком”) завдань.

Така система державного регулювання у сфері телекомунікацій не відповідає вимогам законодавства Європейського Союзу.

Відповідно до вимог європейських директив, країни-члени ЄС повинні забезпечувати розмежування управлінських та регуляторних функцій у сфері телекомунікацій та гарантувати такий ступінь незалежності національного регуляторного органу, який забезпечує прийняття неупереджених регуляторних рішень.

Це є однією з причин гальмування процесу інтеграції України до Європейського Союзу. Тим самим зменшується потенційна взаємовигідність економічних відносин між Україною і ЄС, зменшується інвестиційна привабливість телекомунікаційної галузі. Без вирішення проблеми “неупередженого регулювання” наша держава не зможе найближчим часом розраховувати на збільшення інвестицій в телекомунікаційну галузь України.

Відсутність неупередженого регулювання завдає також шкоду і “внутрішнім” економічним інтересам України. Очевидно, що наявна система регулювання не сприяє розвитку добросовісної конкуренції. Наявні регуляторні бар'єри та неспроможність держави виробляти ефективні економічні регулювання у сфері телекомунікацій призводить до того, що можливість входження на ринок нових гравців є значно обмеженою.

Відсутність неупередженого регулювання у сфері телекомунікацій України унеможлиблює ефективне вирішення численних конфліктів між операторами телекомунікацій. Вирішення цих конфліктів при діючій системі регулювання поза межами судової системи є практично неможливим, оскільки не забезпечується неупередженість та незаінтересованість органу, який здійснює регулювання у сфері телекомунікацій, і до функцій якого повинно відноситися врегулювання спорів між операторами телекомунікацій.

1.3 Низька ефективність механізму забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг

Ринкові механізми неспроможні забезпечити надання базових послуг зв'язку найбільш біднішим громадянам та мешканцям важкодоступних районів. Неспроможність ринку виникає з огляду на такі чинники:

- платоспроможний попит малозабезпечених громадян є обмеженим. Отже, як приватні оператори, так і домінуючі оператори не мають стимулів надавати послуги зв'язку цій групі громадян;
- витрати на надання послуг зв'язку у сільських, важкодоступних і віддалених районах перевищують прибутки від надання послуг зв'язку у цих районах.

Відмовитися від надання базових послуг зв'язку Україна також не може, якщо врахувати її прагнення стати повноправним членом Європейського Союзу.

Директиви ЄС вимагають від країн-членів забезпечити доступність базових телекомунікаційних послуг визначеної якості для всіх кінцевих користувачів на всій території, незалежно від географічного розташування, та відповідно до специфічних національних умов, за доступну ціну.

При цьому країни-члени ЄС не повинні забувати й про інтереси операторів телекомунікацій, які надають загальнодоступні послуги. Якщо надання загальнодоступних послуг створює несправедливий тягар для операторів, держава повинна встановити ефективний механізм компенсації збитків від надання загальнодоступних послуг.

Діючий на сьогоднішній день Закон України “Про зв'язок” не запропонував жодного інструменту для вирішення завдання забезпечення загальнодоступності послуг зв'язку. Тому для вирішення цього завдання продовжує застосовуватися стара радянська спадщина - перехресне субсидування. При цьому весь тягар забезпечення загальнодоступності покладено на одне підприємство – ВАТ “Укртелеком”.

Система перехресного субсидування достатньо ефективно працювала за часів СРСР, коли ринок був повністю закритим і на ньому працювало лише декілька державних підприємств. В умовах же лібералізованого ринку, цей механізм почав “тріщати”.

Тарифи на послуги місцевого зв'язку (послуги, які відносяться до загальнодоступних) встановлені з огляду на політичні міркування, а не як результат обґрунтованих економічних розрахунків. Похвилинний тариф в розмірі 1,97-3,12 коп. для різних категорій споживачів та місячна абонентна плата 7,34-11,56 грн. в Україні в 5-7 разів нижчі, ніж аналогічні тарифи в операторів місцевого зв'язку в Польщі та Угорщині. Водночас, обладнання, яке становить суттєву частину витрат телекомунікаційного оператора, в усіх країнах коштує майже однаково.

Згідно з даними, наведеними у Комплексній програмі створення єдиної національної системи зв'язку, тариф на місцеві телефонні розмови становить 30% собівартості. Отже, решта 70% покривалися за рахунок інших джерел.

Регульовані тарифи на послуги міжміського зв'язку є близькими до собівартості надання цих послуг. Це не дозволяє покривати витрати від надання послуг місцевого зв'язку за рахунок міжміського зв'язку.

Тому збитки від забезпечення загальнодоступності головним чином покриваються за рахунок високих тарифів на міжнародний зв'язок.

В більшості європейських операторів тарифи на традиційні дзвінки до України не перевищують \$0,5-1/хв., тоді як відповідно до встановлених в Україні тарифів вихідний дзвінок в бізнес-час до Західної Європи коштує \$1,32/хв., до США - \$2,04/хв. За рахунок отриманих надприбутків ВАТ "Укртелеком" намагався субсидувати збиткові послуги місцевого зв'язку.

Проте після лібералізації почала розвиватися конкуренція на ринку міжміського та міжнародного зв'язку (оскільки високий рівень тарифів дозволяє отримувати високі прибутки). Розвиток нових технологій призвів до виникнення нових видів послуг, які також становлять конкуренцію міжнародному зв'язку. Зокрема, це IP-телефонія, яка за співвідношенням ціна-якість є значно привабливішою для споживачів.

На сьогоднішній день, за приблизними оцінками, IP-телефонія посідає 20-25% вихідного міжнародного трафіку з України.

За таких умов ВАТ "Укртелеком" швидко втрачає свої прибутки на цьому сегменті ринку.

Тих прибутків, що залишаються, вже не вистачає на покриття збитків від забезпечення загальнодоступності. Разом з тим, забезпечення загальнодоступності через занижені тарифи на місцевий зв'язок гальмує розвиток мереж. Це робить телекомунікаційні послуги, зокрема, послуги телефонного зв'язку, недоступними не лише для найбільш бідних громадян та мешканців віддалених районів, але й для платоспроможних мешканців великих міст.

1.4 Тарифне регулювання не оптимізовано

Чинне в Україні тарифне регулювання одночасно спрямоване і на досягнення цілей загальнодоступності, і на забезпечення добросовісної конкуренції, не досягаючи при цьому жодної цілі. Діючі тарифи є компромісом, які спираються на наближені оцінки собівартості та поточні політичні обмеження.

До недоліків чинної в Україні системи регулювання можна віднести такі:

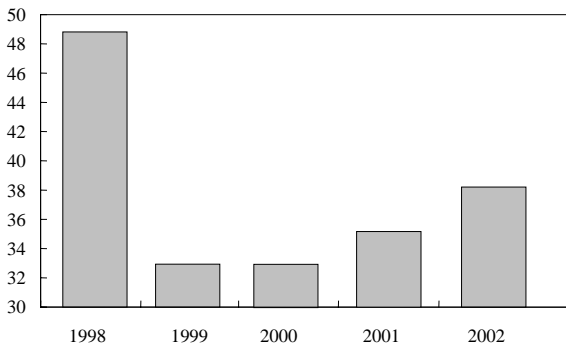
- відсутність методики обрахунку довгострокових витрат на надання базових послуг зв'язку. Чинні тарифи частково покривають поточну собівартість надання базових послуг зв'язку, однак не враховують витрати на розширення і модернізацію мережі;
- брак обґрунтованих тарифів на взаємоз'єднання операторів, що призводить до конфліктів між приватними і домінуючим операторами;
- перехресне субсидування. Завищення тарифів на міжнародний зв'язок стає дедалі неможливим через розвиток технологій та відповідне зростання конкуренції;
- брак зв'язку між змінами у тарифах та динамікою економіки загалом;
- непередбачуваність змін тарифів;
- слабкий моніторинг за дотриманням тарифів.

Внаслідок цього тарифи на телекомунікаційні послуги є викривленими, вони створюють неправильні стимули для учасників ринку, що призводить до перекосів на ринку телекомунікаційних послуг – у відносинах між операторами, між операторами та споживачами.

Неефективне тарифне регулювання є одним з головних стримувальних чинників розвитку місцевого стаціонарного зв'язку. Через не оптимізовані тарифи дохід від місцевого зв'язку на стаціонарну лінію в 2002 році становив лише \$39 (див. графік 1). Відповідно, постійно зменшується частка місцевого телефонного зв'язку в загальному обсязі наданих послуг зв'язку – з 27% в 1998 році вона скоротилася до 21,2% в 2002 році (див. графік 2).

Графік 1. Дохід від місцевого зв'язку на стаціонарну лінію

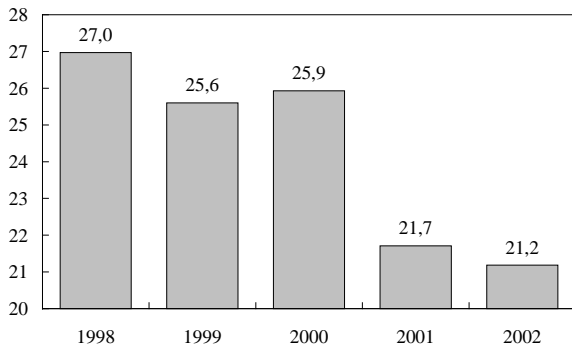
доларів США на рік



Джерело: Держкомстат, розрахунки МЦПД

Графік 2. Частка місцевого зв'язку в доходах від послуг зв'язку

%



Джерело: Держкомстат, розрахунки МЦПД

1.5 Наявне регуляторне середовище не сприяє розвитку добросовісної конкуренції

Розвиток галузі зв'язку страждає від нестачі потрібних регулювань, що спричиняє конфлікти між операторами та обмежує входження на ринок нових гравців.

Зокрема, не врегульовано ключові питання взаємного підключення операторів телефонного зв'язку. Не достатньо активно держава вживає заходів, що спрямовані на запобігання зловживанням монопольним становищем з боку домінуючих операторів.

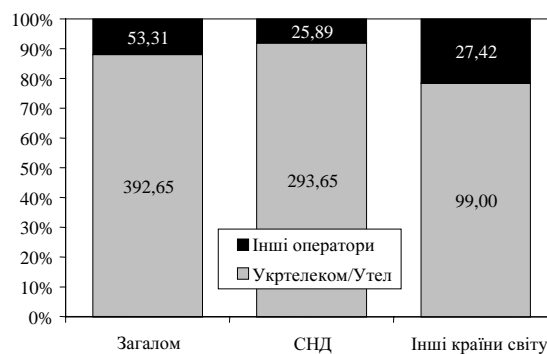
Розвиток конкуренції гальмується також тим, що держава й досі чітко не визначила свою роль в розвитку ринку телекомунікацій та не поставила межі між державною політикою та стратегією суб'єктів господарювання. Іншими словами, чітко не розмежовано державну політику та корпоративну політику телекомунікаційних підприємств, де власником є держава.

Таке становище призводить до виникнення конфлікту інтересів під час розробки та впровадження регулювань у сфері телекомунікацій. З одного боку, держава намагається створити регуляторне середовище, виходячи з інтересів ринку в цілому (тобто з інтересів усіх наявних гравців на ринку телекомунікацій), з іншого боку – намагається максимально реалізувати корпоративні інтереси державних телекомунікаційних підприємств. Досягти необхідного балансу при цьому вдається не завжди.

Наслідком неефективної державної політики є незадовільний рівень конкуренції в галузі. Це стосується, насамперед, місцевого телефонного зв'язку, послуги якого на більшості території України надає лише ВАТ "Укртелеком". В 2002 році за кількістю абонентів ВАТ "Укртелеком" обіймав 84% цього ринку, хоча його частка знизилася з 93% в 1998 році.

Графік 3. Частка ВАТ "Укртелеком" та ЗАТ "Утел" на різних ринках міжнародного зв'язку

млн. хвилин, 2002 рік



Джерело: Держкомстат

Ринок послуг міжміського телефонного зв'язку також можна вважати лібералізованим лише формально. На практиці монополістами на ньому залишаються ВАТ "Укртелеком" та його дочірнє підприємство ЗАТ "Утел", які в 2001 році обіймали 95% цього ринку (за кількістю хвилин). Причинами монополізації на цьому ринку є такі:

- ліцензії на надання послуг міжміського зв'язку в Україні видано лише ВАТ "Укртелеком", ЗАТ "Утел" та ДП "Голден телеком". Держкомзв'язку всупереч закону не видає нових ліцензій на надання таких послуг, а також на побудову первинних мереж зв'язку;
- наявні регулювання не передбачають можливості абонента вибрати постачальника послуг міжміського зв'язку.

Наявне регуляторне середовище обмежує також розвиток конкуренції на ринку міжнародного телефонного зв'язку. Хоча в Україні видано 9 ліцензій на надання послуг міжнародного зв'язку, нові оператори здобули станом на 2002 рік лише 12% цього ринку (за кількістю хвилин) (див. графік 3)

1.6 Регулювання взаємного з'єднання операторів не відповідає ринковим потребам

Регулювання взаємоз'єднання операторів не відповідає сучасним потребам ринку, зокрема не виконує такі завдання:

- стимулювання до зменшення витрат та збільшення продуктивності шляхом інвестицій та інновацій;
- перешкоджання виникненню недобросовісної конкуренції на ринку телекомунікацій.

Чинна в Україні система регулювання тарифів на взаємне з'єднання операторів телекомунікацій має такі недоліки:

- створює викривлені стимули для розвитку мереж;
- призводить до конфліктів між операторами через непрозорість регулювань та брак третьої сторони в конфліктах, наслідком чого є нестабільність.

Досі не створено режиму відкритого доступу до первинних мереж. Значне коло питань, що стосуються доступу, не врегульовано, що спричиняє конфлікти між операторами. Йдеться, зокрема, про такі проблеми:

- відсутність типових технічних умов з'єднання мереж;
- відсутність затверджених регуляторним органом істотних умов договору на взаємне з'єднання мереж операторів;
- відсутність ефективного механізму розв'язання конфліктів при взаємоз'єднанні;
- відсутність ефективного механізму забезпечення дотримання законодавства з боку операторів (санкцій у випадку порушення законодавства);
- фактично відсутні механізми попередження антиконкурентної поведінки та дискримінації з боку домінуючого оператора.

2. Симптоми та наслідки існування окреслених проблем

На наслідки існування проблем в телекомунікаційній галузі Україні загалом варто дивитися з двох точок зору: технічної доступності якісних послуг (чи може споживач купити послугу потрібної якості, якщо в нього є потрібна сума грошей) та економічної доступності таких послуг (чи може споживач дозволити собі цю послугу).

2.1 Мала доступність телекомунікаційних послуг

За рівнем телефонізації Україна відстає від інших країн з перехідною економікою. В 2002 році рівень телефонізації в Україні становив лише 30,2 ліній (стаціонарних + мобільних) на 100 мешканців (див. графік 4). Більш ніж 40% домогосподарств не мають стаціонарної телефонної лінії. Черга на встановлення телефону становить 2,1 млн. домогосподарств (кінець 2002 року).

В українських селах щільність стаціонарних ліній є в 3,3 рази меншою, ніж в містах — 8 стаціонарних ліній на 100 мешканців. Більш ніж 75% сільських домогосподарств не мають стаціонарної телефонної лінії. За даними Держкомстату, найменше телефонізованими є області, у яких переважає частка сільського населення: Вінницька, Рівненська, Закарпатська. У Волинській області хоча рівень телефонізації й склався досить високий, але платоспроможний попит є обмеженим через велику частку сільських мешканців. Низькою є й телефонізація у Луганській і Донецькій областях, незважаючи на велику частку міського населення та високу щільність населення.

Найцікавішим є той факт, що на початку ринкової трансформації рівень телефонізації в Україні суттєво перевищував аналогічний показник в Польщі та Угорщині — 13 проти 8 ліній на 100 мешканців. Проте за результатами останніх 12 років Україна виявилася аутсайдером серед країн Східної Європи. За темпами телефонізації (див. графік 5) — з посткомуністичних країн повільніше вона зростала лише в країнах Середньої Азії та Вірменії.



Високі тарифи на міжміські та, особливо, міжнародні телефонні розмови роблять їх недоступними для багатьох українців. Міжміський трафік на одну лінію в Україні в 2,4 рази менший, ніж в Європейському Союзі, а міжнародний вихідний — в 4,8 рази (дані за 1999 рік, МСТ/ICEA-EBRD).

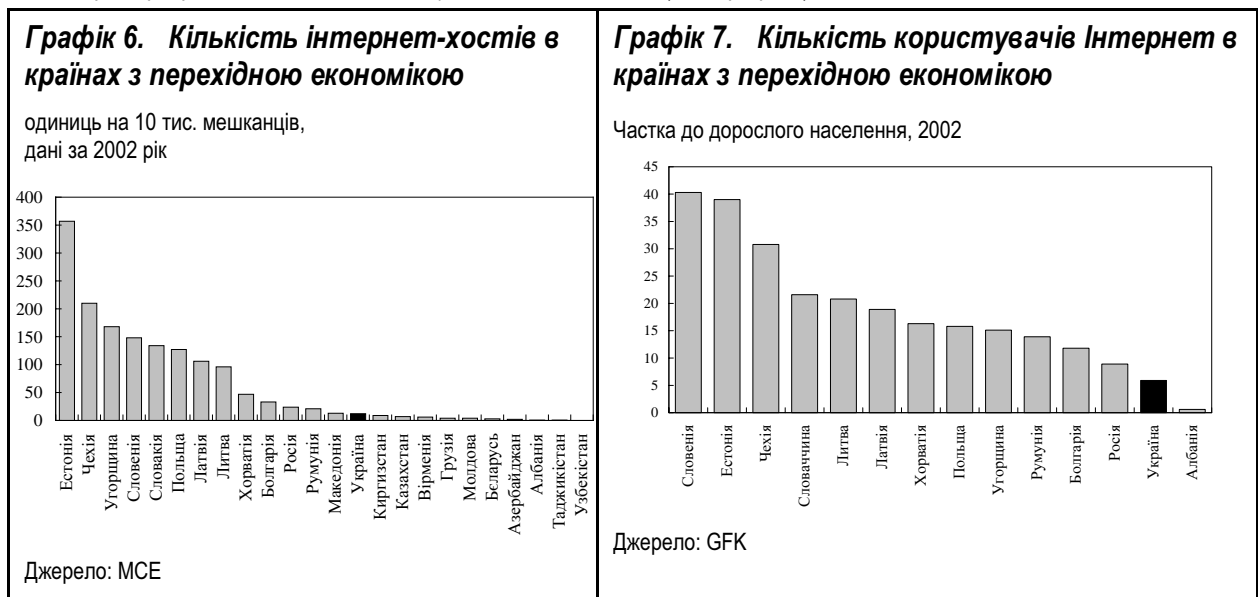
Ринок мобільного зв'язку в Україні, хоча й швидко зростає, але розвинений набагато менше, ніж в сусідніх країнах. На початок 2003 року на 100 мешканців припадало 7,5 мобільні лінії порівняно до 83 в Чехії, 67 — в Угорщині та 36 — в Польщі.

Більшість громадян України мають доступ лише до трьох телеканалів (канал УТ-1 — 91,2% фактичного охоплення території України, канал УТ-2 — 85,8%, канал УТ-3 — 80,6%) та трьох радіомереж (УР-1 — 98,9% охоплення території України, УР-2 — 91,8%, УР-3 — 64,5%). Більша кількість каналів та кабельне телебачення доступні лише в великих містах.

За даними опитування, проведеного GfK-USM в листопаді 2002 року, постійними користувачами Інтернету були лише 6,1% українців порівняно до 27,6% в середньому по Європі.

Станом на грудень 2002 року на 10 тисяч мешканців України припадало 15 інтернет-хостів, зареєстрованих в доменній зоні .ua, що перевищує аналогічний показник всіх країн СНД, крім Росії, але нижчий від всіх інших країн Східної Європи, крім Албанії (див. графік 6). Частка користувачів інтернету (тих, хто особисто використовували інтернет протягом

останнього місяця) серед мешканців України загалом також є нижчою порівняно до країн Центральної Європи та країн Балтії, проте розрив не виглядає таким, що не можна подолати (див. графік 7).



Одним з обмежень розвитку Інтернет є нерозвиненість телекомунікаційної інфраструктури. Послуги мультисервісної широкопasmової мережі є недоступними для більшості громадян через відсутність пропозиції таких послуг в їхніх населених пунктах, високу вартість послуг та абонентського обладнання. Послуги швидкісного доступу до Інтернет через системи кабельного ТБ доступні лише для кількох тисяч потенційних споживачів. Водночас, вже понад 0,5 млн. абонентів ВАТ "Укртелеком" мають можливість скористатися підключенням xDSL, яке є доступним за ціною для багатих домогосподарств та малого бізнесу.

2.2 Неefективний захист малозабезпечених громадян

Гострою проблемою є захист малозабезпечених громадян. У 2001 році число домогосподарств, які повідомили, що здійснюють витрати на зв'язок, зменшилось до 67% усіх домогосподарств порівняно до 68% у 2000 році та до 73% у 1999 році. Ця зміна є наслідком збільшення тарифів на місцевий телефонний зв'язок та відповідної відмови або ж відключення неплатоспроможних споживачів від послуг телефонного зв'язку. Ця проблема набуватиме щораз більшої гостроти у процесі збалансування тарифів на зв'язок.

Нині головним інструментом захисту малозабезпечених громадян є надання пільг щодо абонентської плати і вартості встановлення телефону (див. Таблиця 2).

Таблиця 2. Пільги на зв'язок у 2003 році			
Пільгова категорія	Абонплата	Встановлення	Черговість
Інваліди війни	50%	Безкоштовно	Позачергово
Інваліди загального захворювання I-II групи	100%	Безкоштовно	Позачергово
Герої Радянського Союзу, повні кавалери орденів Слави, герої соціалістичної праці, особи, нагороджені 4 орденами "За відвагу"	Безкоштовно	Безкоштовно	Позачергово
Учасники бойових дій	50%	20%	Позачергово
Судді	50%	50%	Позачергово
Учасники війни	50%	20%	Позачергово
Особи, на яких поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"	50%	20%	Позачергово
Державні службовці I-IV рангу	100%	100%	Першочергово
Прокурори, слідчі прокуратури	50%	100%	Першочергово
Зв'язківці (стаж 25 років)	Безкоштовно	100%	Позачергово
Реабілітовані особи, які стали інвалідами внаслідок репресій, або є пенсіонерами	100%	100%	Першочергово
Співробітники спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю МВС України	100%	100%	Першочергово

Співробітники спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю СБУ	100%	100%	Першочергово
Державні виконавці	100%	100%	Першочергово
Офіцери військ Цивільної оборони України	100%	100%	Першочергово
Рятувальники державних професійних аварійно-рятувальних служб	100%	100%	Першочергово
Військовослужбовці Управління державної охорони України, крім військовослужбовців строкової служби	100%	100%	Позачергово
Повні кавалери ордена Трудової Слави	Безкоштовно	Безкоштовно	Позачергово
Самотні громадяни похилого віку	100%	100%	Переважне право
Головні державні санітарні лікарі, їх заступники, інші посадові особи державної санепідеміологічної служби	100%	100%	Переважне право
Чорнобильці I групи	50%	50%	Позачергово
Чорнобильці II групи	50%	50%	Першочергово
Дружина (чоловік) померлого чорнобильця 1, 2 та 3 категорії або опікун (на час опікунства) дітей померлого	50%	100%	В загальному порядку
Сім'ям, що мають дитину-інваліда, якій встановлено пов'язану з Чорнобильською катастрофою інвалідність, за умови, що дитина проживає разом з сім'єю	50%	50%	Позачергово
Ветеранські організації	Безкоштовно	100%	В загальному порядку
Ветерани військової служби та органів внутрішніх справ	50%	100%	В загальному порядку

Джерело: www.ukrtelecom.ua/ua/about/contact_info/privileges.html

Проте співвідношення між доходами домогосподарств та обсягом отриманих пільг (див. Таблиця 3) свідчить про неадресність пільг: Обсяг пільг має тенденцію до зростання із збільшенням доходу домогосподарств. Тобто пільги не виконують функцію підтримки малозабезпечених громадян, отже, послуги зв'язку для цих громадян стають менш доступними.

Середньодушові сукупні витрати у місяць, грн.	Обсяг пільг, в середньому за місяць в розрахунку на одне домогосподарство, грн.	
	2001 рік	II квартал 2002 року
До 60	0,05	0,00
60,1–90,0	0,10	0,13
90,1–120,0	0,17	0,23
120,1–150,0	0,22	0,27
150,1–180,0	0,34	0,28
180,1–210,0	0,36	0,41
210,1–240,0	0,38	0,50
240,1–270,0	0,50	0,52
270,1–300,0	0,58	0,47
300,1–360,0	0,51	0,60
Понад 360,0	0,58	0,57
<i>Всього</i>	<i>0,39</i>	<i>0,44</i>

Джерело: Держкомстат

Це означає, що чинна система пільг є недієвою, а отже, не гарантує загального доступу для малозабезпечених громадян.

2.3 Низька якість послуг

Застаріле обладнання не може забезпечити належної якості послуги телефонного зв'язку (низькі показники успішності з'єднань) та комутованого доступу до інтернет. Понад 85% номерів монтованої ємності побудовано із застосуванням аналогових систем комутації. Частина волоконно-оптичних ліній в загальній довжині первинної мережі становить лише 7,5%, решта побудована з використанням фізично зношеного обладнання радіорелейних ліній та металевих кабелів.

Якість мобільного зв'язку є недостатньою, зважаючи на невеликий вік та високий рівень цифровізації мереж. Через перевантаженість мереж рівень успішності з'єднань є порівняно низьким.

Якість передачі теле- та радіосигналу є вкрай поганою. Теле- та радіомовлення в Україні є повністю аналоговим, обладнання Концерну РРТ є застарілим (зокрема, радіомовне обладнання зношене на 62-100%). Мережі кабельного ТБ також не забезпечують належної якості передачі сигналу.

Якість обслуговування споживачів ВАТ "Укртелеком", мереж кабельного ТБ загалом лишається на низькому рівні. Це призводить до неефективної втрати часу споживачів і обмежує можливості продажу нових послуг та, відповідно, розвитку галузі зв'язку.

2.4 Зростання дебіторської заборгованості телекомунікаційних підприємств

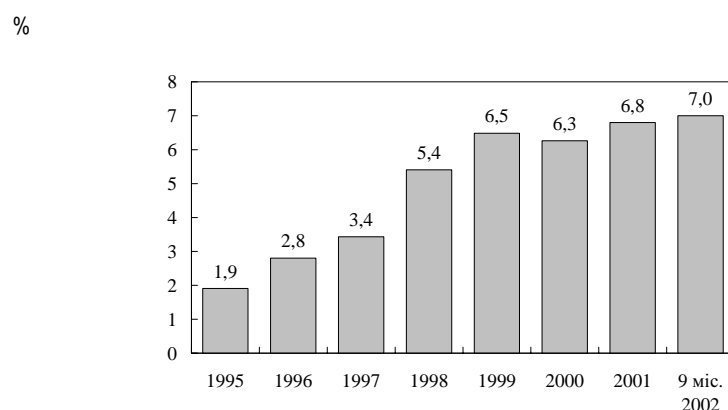
Дебіторська заборгованість ВАТ "Укртелеком" на 1 жовтня 2002 року становила 735 млн. грн. (близько двох місячних доходів компанії), причому протягом 9 місяців 2002 року заборгованість бюджетних установ зросла на 15%. Заборгованість за трансляції державних теле- та радіопрограм на 1 січня 2002 року сягнула 126 млн. грн. або 118% доходу Концерну РРТ за 2001 рік.

2.5 Низька привабливість телекомунікаційної галузі України для іноземних інвесторів

В 2002 році доходи від надання послуг зв'язку в Україні сягнули 5,03% ВВП (за даними Держкомстату). Показник співвідношення доходів галузі зв'язку та ВВП в Україні є вищим порівняно до більшості розвинених країн та країн Східної Європи.

Велика частка галузі зв'язку в економіці України та її зростання спирається, зокрема, на більш активне інвестування саме в цю галузь. Питома вага інвестицій в підприємства зв'язку в загальній сумі інвестицій постійно перевищує питому вагу галузі в економіці. За 9 місяців 2002 року інвестиції в основний капітал галузі зв'язку становили 7% від інвестицій в економіку загалом (графік 8).

Графік 8. Частка інвестицій в основний капітал галузі зв'язку в інвестиціях загалом



Джерело: Держкомстат

Але галузь зв'язку України розвивалася, насамперед, за рахунок внутрішніх інвестицій. Іноземні інвестори від набуття Україною незалежності скептично ставилися до вкладення капіталу в галузь зв'язку. Станом на 1 січня 2002 року кумулятивні прямі іноземні інвестиції (ПІІ) в галузь зв'язку становили лише \$111 млн. (2,5% від загальної суми ПІІ).

Низький рівень інвестицій не означає, що вони є незатребуваними в телекомунікаційній галузі України. Навпаки, існує великий потенціал розвитку цієї галузі, для реалізації якого недостатньо лише внутрішніх ресурсів економіки України.

Так, черга на встановлення телефону, хоча й зменшилася з 4 млн. клієнтів в 1991 році до 2,1 млн. на кінець 2002 року, залишається дуже великою. Оскільки попит постійно зростає, частка незадоволеного попиту сягає 16% (див. графік 9). В

більшості країн Східної Європи телефонну чергу зменшували набагато вищими темпами: в Угорщині з 1995 по 2000 рік її скорочено в 25 разів, в Чехії — в 23 рази, в Латвії — в 5 разів, в Литві — в 4 рази, в Польщі та Болгарії — в 2,5 рази.

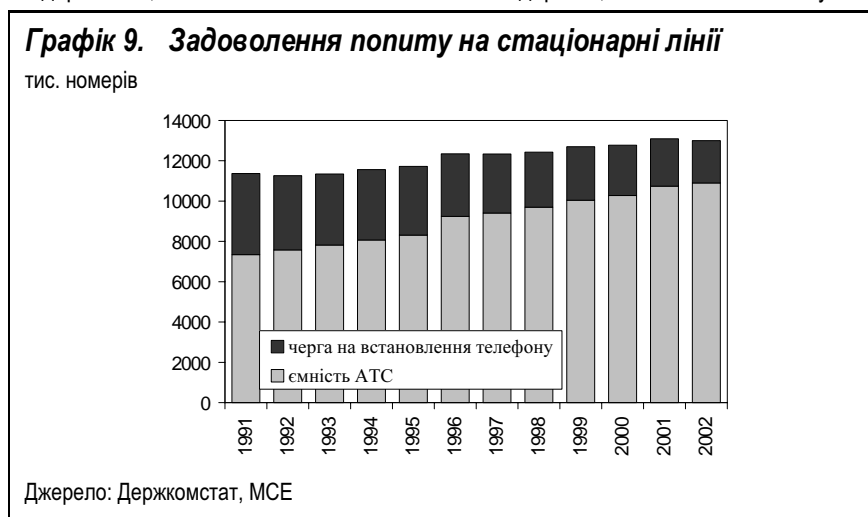
Мала доступність телекомунікаційних послуг (див. главу 2.1) також свідчить про наявність потенціалу в телекомунікаційній галузі України. При цьому потенціал існує не тільки в великих містах, де доходи населення є вищими за середні по Україні, а й в сільських районах.

Відмінність рівня витрат на зв'язок між містом і селом становить близько 2,6 рази. Ця цифра є меншою за цифру розриву між рівнями телефонізації у містах і селах (3,3 рази). Ця обставина свідчить про наявність платоспроможного попиту на селі, який можна охопити за рахунок збільшення рівня телефонізації.

Останніми роками спостерігається зростання доходів населення. Поряд із зростанням доходів громадян можна очікувати і зростання загального рівня сукупних витрат, яке, своєю чергою, призводить до збільшення витрат домогосподарств на зв'язок (див. Таблицю 3). Ця обставина також свідчить про потенціал розширення ринку місцевого зв'язку із збільшенням доходів громадян.

Незважаючи на наявність такого потенціалу, рівень іноземних інвестицій, як зазначалося вище, є дуже низьким. Це переконує в тому, що телекомунікаційна галузь України має низьку привабливість для іноземних інвесторів. Значною мірою це пов'язано з тим, що регулювання в телекомунікаційній галузі України є непрозорим, а діючі механізми не відповідають вимогам ринку та європейського законодавства.

Низька інвестиційна привабливість українського ринку телекомунікацій впливає також і на ринкову вартість телекомунікаційних підприємств, які повністю чи частково належать державі, і частка яких може бути продана.



2.6 Гальмується процес інтеграції України до Європейського Союзу

Основним геополітичним завданням України на найближчі десять років є створення реальних передумов для вступу України до Європейського Союзу. При цьому невідкладне завдання полягає в гармонізації національного законодавства з правовими нормами, прийнятими в країнах ЄС.

Від моменту набрання від 1 березня 1998 року чинності Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами минуло п'ять років. Проте від того часу законодавство у сфері телекомунікацій ні на крок не наблизилось до європейського.

Це є одним із чинників, які стримують процес інтеграції України до Європейського Союзу.

Гальмування інтеграційного процесу стримуватиме доступ України до найновіших телекомунікаційних технологій та до європейських телекомунікаційних мереж, що не дозволить ефективно розширювати можливості, які громадяни отримують за допомогою зв'язку.

3. Яким чином проблеми вирішуються в законопроекті. Аналіз альтернативних варіантів політики

3.1 Національний регуляторний орган: яким йому бути

3.1.1 Які питання необхідно врегулювати?

З метою забезпечення ефективного регулювання у сфері телекомунікацій та для досягнення неупередженості під час прийняття регуляторних рішень, національний регуляторний орган повинен бути належним чином захищений від усіх форм політичного та економічного втручання.

Основою незалежності національного регуляторного органу від державної влади, політичних сил та інтересів фінансових груп повинна стати законодавча база, яка захищатиме регуляторний орган від зовнішнього тиску.

У загальному випадку така законодавча база повинна визначати:

- правовий статус органу, що здійснює регулювання у сфері телекомунікацій;
- функції, права та повноваження регуляторного органу;
- склад та порядок створення регуляторного органу (порядок призначення членів регуляторного органу);
- процедури та критерії прийняття регуляторних рішень;
- механізм фінансування регуляторного органу;
- механізм забезпечення підзвітності регуляторного органу.

Правила та вимоги, що складають наведені вище структурні елементи, повинні бути визначені таким чином, щоб забезпечити неупередженість регуляторних рішень національного регуляторного органу. Для цього вони повинні відповідати вимогам європейських директив.

3.1.2 Критерії ЄС щодо забезпечення неупередженості регуляторних рішень національного регуляторного органу

1) Щодо правового статусу, складу та порядку створення регуляторного органу законодавство повинно гарантувати, що:

- регуляторний орган юридично відмежований та функціонально незалежний від всіх організацій, що надають телекомунікаційні послуги, електронні телекомунікаційні мережі та обладнання;
- члени регуляторного органу не будуть брати участь у діяльності або мати будь-який інтерес в підприємствах та організаціях, що працюють у сфері телекомунікацій;
- призначення членів регуляторного органу здійснюється за прозорими та демократичними процедурами;
- члени регуляторного органу не можуть отримувати вказівки та доручення від будь-якої особи чи органу;
- звільнення членів регуляторного органу відбувається за чіткими підставами та не може застосовуватися як засіб політичного тиску.

2) Щодо функцій, прав та повноважень регуляторного органу законодавство повинно встановлювати:

- ефективний розподіл регуляторних функцій від функцій з управління та контролю за підприємствами, над якими країни-члени зберігають контроль;
- чіткі та конкретні межі компетенції регуляторного органу (повинні бути чітко визначені рішення, які відносяться до регуляторних);
- права регуляторного органу на прийняття регуляторних рішень, а також рішень, що стосуються внутрішніх процедур;
- повноваження регуляторного органу, необхідні для реалізації покладених на нього функцій.

3) Щодо порядку прийняття регуляторних рішень європейські директиви вимагають встановлення країнами-членами Європейського Союзу:

- прозорих та добре зрозумілих критеріїв прийняття регуляторних рішень;
- відкритих та прозорих процедур прийняття регуляторних рішень.

4) Щодо механізму фінансування регуляторного органу положення національного законодавства згідно з вимогами директив ЄС повинні забезпечувати:

- визначення орієнтовних витрат на діяльність регуляторного органу;
- чітке визначення джерел фінансування регуляторного органу;
- володіння регуляторним органом всіма необхідними ресурсами (людськими, технічними, фінансовими тощо), які є необхідними для виконання функцій регулювання у сфері телекомунікацій.

5) Щодо підзвітності регуляторного органу національне законодавство повинно забезпечувати:

- звітування регуляторного органу перед громадськістю про результати своєї роботи, виконання своїх обов'язків та про використання коштів, що знаходяться у розпорядженні регуляторного органу, шляхом опублікування звітів;
- оприлюднення прийнятих регуляторних рішень, їх належну аргументованість та можливість їх оскарження до органу, який є незалежним від сторін, які беруть участь у спорі;
- здійснення державного нагляду за регуляторним органом виключно щодо законності його діяльності, правильності та прозорості фінансових операцій.

Крім того, необхідно чітко визначити відповідальність регуляторного органу.

3.1.3 Які варіанти існують?

На сьогоднішній день в Україні вироблено декілька варіантів політики щодо забезпечення неупередженого регулювання у сфері телекомунікацій:

- створення окремого регуляторного органу як недержавного органу;
- створення нового центрального органу виконавчої влади як національного регуляторного органу;
- створення регуляторного органу як юридичної особи у складі уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації;
- жорстке розмежування процедури прийняття управлінських рішень (вироблення політики, управління власністю держави) та регуляторних рішень в рамках одного центрального органу виконавчої влади як національного регуляторного органу.

Кожен з цих варіантів дозволяє відмежувати функції управління та вироблення політики в галузі від функцій регулювання. Разом з тим, кожен з варіантів має власні позитивні і негативні риси (див. главу 3.1.5 та 3.1.6).

3.1.4 Що пропонується в законопроекті

Щодо правового статусу регуляторного органу.

Відповідно до запропонованого в проекті закону варіанту управління та регулювання у сфері телекомунікацій здійснює один орган – Уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації (далі – УЦОВВ).

При цьому прийняття неупереджених регуляторних рішень забезпечується не шляхом створення нового повноцінного регуляторного органу, а шляхом **запровадження особливого порядку прийняття регуляторних рішень** УЦОВВ.

Ця особливість полягає в тому, що регуляторні рішення виробляються і приймаються колегіальним утворенням при УЦОВВ, яке діє на засадах незалежності, відкритості та гласності.

Таким колегіальним утворенням є Регуляторна комісія при УЦОВВ. До складу Регуляторної комісії входять 10 членів:

- Голова УЦОВВ за посадою;
- перший заступник Голови УЦОВВ за посадою;
- інші 8 членів Регуляторної комісії, які призначаються та звільняються Президентом України за згодою Верховної Ради України.

Організаційне та аналітичне забезпечення діяльності Регуляторної комісії здійснюватиме окремий структурний підрозділ УЦОВВ.

Щодо забезпечення неупередженості регуляторних рішень.

Впровадження запропонованого в проекті закону варіанту дозволяє забезпечити необхідний рівень “неупередженості” регуляторних рішень.

Регуляторні рішення буде виробляти Регуляторна комісія при УЦОВВ. Уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації лише затверджуватиме ці рішення своїми наказами.

При цьому Закон унеможливило прийняття регуляторних рішень з боку УЦОБВ без відповідного рішення Регуляторної комісії. Таке порушення процедури є підставою для визнання регуляторного рішення недійсним у судовому порядку.

Незалежність Регуляторної комісії досягається за рахунок того, що переважна більшість її членів не підпорядкована Голові УЦОБВ, і може бути звільнена Президентом України виключно у випадках, встановлених законом.

Встановлюється також низка обмежень, які забезпечують незалежність членів Регуляторної комісії від операторів телекомунікацій. Зокрема, до таких обмежень відносяться: заборона для членів Регуляторної комісії займати будь-яку посаду на підприємствах, діяльність яких регулюється регуляторним органом, бути власниками акцій цих підприємств; заборона на отримання від операторів телекомунікацій винагороди в будь-якому вигляді.

Як зазначалося вище, організаційне та аналітичне забезпечення діяльності Регуляторної комісії здійснюватиме структурний підрозділ УЦОБВ. Це істотно не вплине на неупередженість рішень, що будуть прийматися Регуляторною комісією, оскільки:

- в законі чітко визначається, що керівника цього структурного підрозділу призначає і звільняє Голова УЦОБВ **після відповідного рішення Регуляторної комісії**. Тобто керівник органу управління не має суттєвого впливу на керівника департаменту, що здійснює організаційне і аналітичне забезпечення діяльності Регуляторної комісії;
- діяльність Регуляторної комісії є відкритою. Тобто будь-яка заінтересована особа може подавати до неї власні аналітичні матеріали, які будуть альтернативою тій аналітиці, що готується структурним підрозділом УЦОБВ. Завдяки цьому досягається врахування всіх точок зору під час прийняття регуляторних рішень.

Щодо функцій регуляторного органу.

Впровадження запропонованого варіанту дозволяє чітко відмежувати функції управління та вироблення політики в галузі та функції регулювання. Досягається це завдяки тому, що в проекті закону визначається вичерпний перелік рішень, які відносяться до регуляторних і приймаються УЦОБВ тільки на підставі відповідного рішення Регуляторної комісії.

До регуляторних рішень в сфері телекомунікацій відносяться рішення щодо:

- ліцензування діяльності суб'єктів господарювання у сфері надання телекомунікаційних послуг;
- виділення радіочастот;
- розподілу та присвоєння номерного ресурсу телекомунікацій загального користування;
- регулювання порядку взаємоз'єднання мереж;
- визначення операторів телекомунікацій, що надають загальнодоступні телекомунікаційні послуги на умовах відшкодування збитків від їх надання за рахунок коштів Фонду загальнодоступних послуг;
- визначення обсягу відшкодування збитків операторів загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- встановлення граничних тарифів у сфері надання телекомунікаційних послуг;
- досудового врегулювання спорів між операторами телекомунікацій, які виникають в процесі взаємоз'єднання.

Перелік регуляторних рішень є вичерпним.

Щодо порядку прийняття регуляторних рішень.

Процедура прийняття регуляторних рішень, яка прописана в проекті закону, відповідає вимогам європейського законодавства.

Засідання Регуляторної комісії є відкритими і гласними, крім випадків, визначених більшістю членів комісії. У засіданнях Регуляторної комісії може брати участь будь-яка заінтересована особа.

Порядок денний засідань Регуляторної комісії завчасно публікується в офіційному віснику УЦОБВ та викладаються на веб-сторінці цього органу.

В законопроекті врегульована низка інших процедурних питань. Зокрема, порядок проведення конкурсу на надання загальнодоступних послуг, порядок видачі та вилучення дозволів на використання номерного ресурсу тощо.

Критерії прийняття регуляторних рішень виписані безпосередньо в законі (наприклад, щодо вибору за результатами конкурсу оператора, який буде здійснювати надання загальнодоступних послуг), або будуть виписані в підзаконних актах, прийняття яких прямо передбачено цим законом (наприклад, порядок визначення збитків від надання загальнодоступних послуг, які підлягають відшкодуванню).

Щодо механізму фінансування регуляторного органу.

З метою забезпечення фінансової незалежності членів Регуляторної комісії в проекті закону чітко фіксується розмір заробітної плати членів Регуляторної комісії. Розмір заробітної плати встановлюється на рівні двадцяти мінімальних заробітних плат.

Заробітна плата членів Регуляторної комісії фінансується з Фонду загальнодоступних послуг.

Структурний підрозділ УЦОБВ, який здійснюватиме “обслуговування” Регуляторної комісії, буде фінансуватися з Державного бюджету в межах коштів, передбачених на утримання УЦОБВ.

Щодо забезпечення підзвітності регуляторного органу.

Відповідно до європейських директив підзвітність національного регуляторного органу у широкому розумінні означає, що цей орган:

- звітує про свою роботу та прийняті рішення;
- несе відповідальність за свої рішення;
- здійснює свою діяльність під жорстким державним наглядом, який повинен забезпечити законність рішень, що приймаються, та правильність фінансових операцій.

Ці принципи враховані в проекті закону.

Законопроект передбачає, що Регуляторна комісія щорічно звітує про свої фінансові операції, про результати роботи за рік. Крім того, всі прийняті рішення підлягають обов'язковій публікації. Разом з текстом рішення публікуються аргументи чи критерії, на підставі яких таке рішення прийняте.

У відповідній статті законопроекту визначена відповідальність Регуляторної комісії та джерело, за рахунок якого відшкодовуються збитки, завдані діями чи бездіяльністю Регуляторної комісії.

Рішення УЦОБВ, які прийнято на підставі відповідних рішень Регуляторної комісії, можуть бути оскаржені у судовому порядку. Для забезпечення дотримання встановлених процедур, в законопроекті визначено, що їх порушення є підставою для визнання прийнятого рішення недійсним у судовому порядку.

Відповідно до проекту закону державні органи не можуть втручатися в діяльність Регуляторної комісії. При цьому законопроект містить механізм, який практично виключає можливість “привласнення” регуляторного органу певною політичною чи економічною групою.

Функціонування цього механізму забезпечується:

- запровадженням щорічної ротації членів Регуляторної комісії. Цей інструмент дозволяє виправляти “перекоси” у діяльності регуляторного органу, які можуть виникати внаслідок посилення впливу певних політичних чи економічних груп на окремих членів Регуляторної комісії. В той же час, його практично неможливо використати для створення “ручного” органу регулювання у сфері телекомунікації, оскільки він дозволяє “впливати” лише на незначну частину Регуляторної комісії (Голову УЦОБВ та першого заступника голови УЦОБВ).
- введенням до складу регуляторного органу посадових осіб УЦОБВ (Голови та першого заступника). Завдяки цьому забезпечується врахування інтересів держави під час прийняття регуляторних рішень у сфері телекомунікацій.

3.1.5 Позитивні та негативні сторони запропонованого варіанту

До недоліків запропонованого варіанту слід віднести неповне усунення конфлікту інтересів та часткову фінансову залежність Регуляторної комісії від УЦОБВ.

Наявність конфлікту інтересів пов'язано з тим, що до її складу входять посадові особи Уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації, а аналітичне забезпечення діяльності Регуляторної комісії забезпечує структурний підрозділ УЦОБВ. Тому не виключена ситуація, коли при підготовці та прийнятті регуляторних рішень представникам УЦОБВ, які входять до складу Регуляторної комісії, доведеться вирішувати: виходити з інтересів ринку телекомунікацій, чи з інтересів держави, як одного з гравців на цьому ринку. З іншого боку, це дозволяє врахувати під час прийняття регуляторних рішень інтереси держави, яка була і є найбільшим гравцем на українському ринку телекомунікацій.

Незначна фінансова залежність пов'язана з тим, що організаційне забезпечення діяльності Регуляторної комісії здійснюється структурним підрозділом УЦОБВ, тобто фінансується за рахунок коштів, передбачених на утримання цього органу.

Натомість, впровадження запропонованого варіанту не потребуватиме здійснення значних додаткових витрат на створення та утримання національного регуляторного органу. Незначні додаткові витрати будуть пов'язані лише з оплатою праці членів Регуляторної комісії.

Незважаючи на наведені недоліки, варіант, який передбачає створення регуляторного органу як колегіального утворення при УЦОБВ, відповідає європейським директивам, оскільки забезпечує розподіл функцій управління та регулювання і дозволяє забезпечити прийняття неупереджених регуляторних рішень. З огляду на це, та на той факт, що впровадження цього варіанту не потребує значних фінансових витрат, та не матиме ефекту “некерованої ракети” (див. главу 3.1.6), автори вважають запропонований варіант найкращим для України.

3.1.6 Аналіз альтернативних варіантів політики щодо інституційної побудови системи, яка забезпечує прийняття неупереджених регуляторних рішень

Створення окремого регуляторного органу як недержавного органу.

Теоретично створення окремого недержавного регуляторного органу дозволяє досягти фінансової, економічної та політичної незалежності регуляторного органу у сфері телекомунікацій.

Відсутність конфлікту інтересів та колегіальний порядок прийняття регуляторних рішень забезпечують значну ступінь неупередженості рішень, що приймаються.

Але при цьому виникає серйозна загроза так званого ефекту “некерованої ракети”, тобто створення органу, який при прийнятті регуляторних рішень у сфері телекомунікацій буде виходити не з інтересів держави чи операторів телекомунікацій, а з інтересів окремих політичних або фінансових груп, які будуть мати вплив на членів регуляторного органу.

Відсутність контролю за діяльністю регуляторного органу, брак відповідальності окремих членів регуляторного органу поряд з обмеженою можливістю їх звільнення сприятиме виникненню зловживань під час прийняття регуляторних рішень у сфері телекомунікацій.

Тобто варіант створення окремого регуляторного органу як недержавного органу не дає гарантії того, що регуляторний орган буде реалізовувати саме ту політику та діяти відповідно до тієї стратегії, яка буде розроблена і прийнята органами державного управління у сфері телекомунікацій.

Крім того, недержавний орган, який регулюватиме діяльність у сфері телекомунікацій, не вписуватиметься в існуючі законодавчі рамки. Конституція України гарантує поділ державної влади на законодавчу, судову та виконавчу. Тому не передбачається існування державних органів, не включених в систему якоїсь з гілок державної влади.

Вже існуюча практика діяльності Національної комісії з регулювання енергетики та інших відносно “незалежних” державних органів (АКУ, ФДМУ, ДКЦПФР) свідчить про неможливість створення НРО як органу, не включеного до системи центральних органів виконавчої влади.

Не можна випускати з уваги й те, що створення окремого регуляторного органу потребує значних додаткових витрат на його фінансове та матеріальне забезпечення (на оплату праці апарату, забезпечення приміщенням, комп'ютерною та офісною технікою тощо).

На думку авторів, варіант політики, який передбачає створення окремого регуляторного органу як недержавного органу, не враховує політичні й економічні реалії українського сьогодення. Зокрема, обмежені фінансові можливості як держави, так і операторів телекомунікацій; неможливість повного усунення політичного впливу на окремих членів регуляторного органу; слабкість судової системи і, як наслідок, неможливість забезпечення ефективного контролю за діяльністю недержавного регуляторного органу.

Створення нового центрального органу виконавчої влади як національного регуляторного органу.

Створення національного регуляторного органу як нового центрального органу виконавчої влади передбачено проектом Закону України “Про телекомунікації”, реєстраційний номер 2059, який внесено народними депутатами України Пустовойтенко В.П. та Луценко Ю.В.

Варіант зі створенням нового центрального органу виконавчої влади як національного регуляторного органу є менш привабливим, ніж попередній.

Джерелом фінансування національного регуляторного органу визначено Державний бюджет України. Це може суттєво вплинути на фінансову “незалежність” регуляторного органу.

Значною мірою на неупередженість рішень, що приймаються, вплине і політична залежність від влади.

Як і в попередньому варіанті, створення національного регуляторного органу як центрального органу виконавчої влади потребує значних фінансових витрат. І якщо у випадку створення недержавного регуляторного органу витрати, головним чином, лягали на операторів телекомунікацій, то в другому варіанті всі витрати ляжуть додатковим тягарем на державний бюджет.

Незважаючи на такі недоліки, цей варіант має певні переваги. Насамперед, він вигідний виконавчій гілці влади. Створюючи регуляторний орган як центральний орган виконавчої влади, уряд, з одного боку, формально виконує вимоги європейського законодавства, а з іншого, - залишає у себе важелі впливу на регуляторний орган, за допомогою яких можна буде реалізовувати корпоративні інтереси підприємств, де власником є держава.

Крім того, реалізація такого варіанту дозволяє регуляторному органу поступово накопичувати досвід в питаннях регулювання у сфері телекомунікацій й зберігати інституційну пам'ять, незважаючи на зміни в керівництві та структурі регуляторного органу. Це сприятиме виробленню спроможності регуляторного органу займатися ефективним економічним регулюванням.

Створення регуляторного органу як юридичної особи у складі уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації.

Варіант політики, який передбачає створення регуляторного органу як юридичної особи у складі УЦОВВ (сьогодні це Держкомзв'язку) має всі недоліки попереднього варіанту. Крім того, в разі впровадження саме цього варіанту, виникає загроза дублювання функцій регуляторного органу з функціями органу управління або навпаки.

До того ж, оскільки такий регуляторний орган входить до складу УЦОВВ, його посадові особи будуть підпорядковуватися голові центрального органу виконавчої влади, який здійснює управління у сфері телекомунікацій, що може вплинути на неупередженість рішень, що приймаються регуляторним органом.

Це також може призвести до виникнення конфлікту інтересів у регуляторного органу під час прийняття ним рішень, що зачіпають корпоративні інтереси.

Третій варіант є найбільш вигідний для теперішнього Держкомзв'язку, оскільки дозволяє сконцентрувати в одних руках як функції управління, так і регуляторні функції. Завдяки цьому Держкомзв'язку має можливість ефективно вирішувати корпоративні інтереси своїх підприємств, незважаючи при цьому на інтереси ринку телекомунікацій.

В той же час, оскільки за такого варіанту не забезпечується політична незалежність регуляторного органу, а процес прийняття регуляторних рішень не є об'єктивним та прозорим, третій варіант менш за все відповідає європейському законодавству, отже, є найменш вигідним для України з огляду на її європейський вибір.

3.1.7 Скільки буде коштувати реалізація кожного з можливих варіантів

Усі розглянуті вище варіанти політики спрямовані на досягнення однієї і тієї ж цілі – забезпечення прийняття неупереджених регуляторних рішень у сфері телекомунікацій України. З точки зору вигод та витрат, порівнювати ці варіанти можна лише на основі витрат, які виникатимуть внаслідок реалізації того чи іншого варіанту політики.

Усі витрати, що виникають при створенні національного регуляторного органу можна умовно поділити на:

- 1) Витрати на створення регуляторного органу (на придбання автотранспорту, меблів, комп'ютерної та офісної техніки).
- 2) Витрати на утримання регуляторного органу (на утримання приміщення, матеріально-технічне забезпечення, оплату праці членів регуляторного органу тощо).

Витрати при створенні окремого національного регуляторного органу (НРО) як недержавного органу.

За розрахунками МЦПД, мінімальні витрати на створення НРО становитимуть 1 890 000 грн., з них:

- на придбання автотранспорту – 470 000 грн.;
- на придбання меблів – 164 000 грн.;
- на придбання комп'ютерної та офісної техніки – 756 000 грн.;
- інші витрати (ремонт приміщення, комунікації, витратні матеріали тощо) – 500 000 грн.

Мінімальні витрати на утримання НРО становитимуть 2 500 000 грн. на рік.

Витрати при створенні нового центрального органу виконавчої влади як національного регуляторного органу.

У випадку, якщо буде прийнято рішення про створення нового центрального органу виконавчої влади як національного регуляторного органу, витрати на створення та утримання будуть приблизно дорівнювати витратам, що виникатимуть в попередньому варіанті, оскільки з точки зору обсягів фінансування не має принципового значення, яким буде новий регуляторний орган: недержавним чи державним.

Витрати на створення = 1 890 000 грн.

Витрати на утримання = 2 500 000 грн. на рік.

Витрати при створенні регуляторного органу як юридичної особи у складі уповноваженого центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації.

Цей варіант в плані фінансових витрат не відрізняється від попередніх, тому витрати при його реалізації будуть такими самими:

Витрати на створення = 1 890 000 грн.

Витрати на утримання = 2 500 000 грн. на рік.

Витрати при створенні регуляторного органу як колегіального утворення при діючому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації

При реалізації четвертого варіанту політики, більшість з витрат, що притаманні іншим варіантам, не виникатимуть взагалі.

Витрати на створення складатимуться лише з витрат на обладнання робочих місць для 8 членів Регуляторної комісії при Уповноваженому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації.

За попередніми розрахунками, розмір цих витрат на одного члена Регуляторної комісії становитиме 20 000 грн.

Отже, витрати на створення = 160 000 грн.

Колегіальне утворення буде діяти при Уповноваженому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації (УЦОВВ), отже, може використовувати його приміщення, засоби зв'язку, автотранспорт. Тому додаткові витрати на утримання приміщення будуть відсутні.

Аналітичне та організаційне забезпечення діяльності колегіального утворення при діючому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації при реалізації четвертого варіанту буде здійснювати окремий структурний підрозділ УЦОВВ. Отже, будуть відсутні й додаткові витрати на оплату праці та матеріально-технічне забезпечення апарату Регуляторної комісії при УЦОВВ.

Але у зв'язку з тим, що у УЦОВВ з'являються нові функції (наприклад, розгляд спорів між операторами, функції щодо забезпечення загальнодоступності) можуть збільшитися витрати цього органу. Проте таке збільшення не буде значним. За попередньою оцінкою, витрати УЦОВВ збільшаться не більше ніж на 10% від теперішніх (що становить приблизно 270 000 грн. на рік).

Заробітну плату члени Регуляторної комісії будуть отримувати з Фонду загальнодоступних послуг. Це означає, що витрати на оплату праці 8 членів Регуляторної комісії (які становлять 355 200 грн. на рік.) не стануть додатковим тягарем для Державного бюджету.

3.2 Як побудувати ефективний механізм забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг

Загальнодоступність в загальному випадку означає, що будь-який користувач незалежно від свого соціального стану та географічного розташування має можливість за доступну ціну отримати доступ до мінімального набору телекомунікаційних послуг визначеної якості (загальнодоступні послуги).

Оператори телекомунікацій, які прагнуть до максимізації свого прибутку, як правило, не заінтересовані у наданні загальнодоступних послуг на “невигідних” територіях або для неплатоспроможних груп споживачів. Тому уряд, який переслідує цілі соціальної рівності, повинен взяти на себе зобов'язання забезпечити надання базових телекомунікаційних послуг на невигідних територіях та для неплатоспроможних користувачів.

3.2.1 Які питання необхідно врегулювати?

Для створення ефективного механізму забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг необхідно чітко визначити:

- які телекомунікаційні послуги відносяться до загальнодоступних;
- на кого та в якому порядку покладається обов'язок щодо надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- в якому порядку і за рахунок яких джерел здійснюється компенсація збитків операторів від забезпечення загальнодоступності.

3.2.2 Критерії ЄС щодо механізму забезпечення загальнодоступності

Європейські директиви вказують на те, що країни-члени повинні визначити найбільш ефективний та відповідний підхід для забезпечення надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг, дотримуючись принципів об'єктивності, прозорості, недискримінації та пропорційності.

При цьому механізм забезпечення загальнодоступності повинен враховувати такі вимоги ЄС:

- учасники ринку роблять вклад лише у фінансування зобов'язань по загальнодоступних послугах, а не іншої діяльності, що не пов'язана з наданням таких послуг;
- витрати на забезпечення загальнодоступності можуть розподілятися між всіма або певною групою підприємств;
- механізм забезпечення загальнодоступності не повинен призводити до порушення конкуренції;
- субсидії операторам розподіляє національний регуляторний орган таким чином, аби забезпечити найбільшу ефективність розподілу коштів;
- компенсації підлягають чисті витрати операторів від надання загальнодоступних послуг, тобто витрати, які не можуть бути компенсовані ні поточними, ні майбутніми вигодами;
- національний регуляторний орган повинен забезпечити вироблення методики обрахунку собівартості надання загальнодоступних послуг та забезпечити контроль за правильністю розрахунків, які подаються операторами для відшкодування витрат.

3.2.3 Які варіанти існують?

Існує два принципово відмінних механізми забезпечення загальнодоступності: надання субсидій споживачам загальнодоступних телекомунікаційних послуг і надання субсидій операторам телекомунікацій.

Субсидування споживачів, як правило, використовується тоді, коли тарифи на загальнодоступні послуги набагато перевищують той рівень витрат на телекомунікаційні послуги, який споживач може собі дозволити. Тобто субсидії повинні надаватися лише найменш захищеним категоріям споживачів. Ці субсидії повинні мати адресний характер та можуть набувати форми спеціальних тарифних пакетів, розроблених для малозабезпечених громадян (йдеться про надання пільгових хвилин, можливості лише вихідних дзвінків тощо).

При створенні механізму забезпечення загальнодоступності необхідно враховувати, що субсидування споживачів не дозволяє вирішити таку проблему як надання телекомунікаційних послуг у сільських, важкодоступних та віддалених районах. У таких районах необхідно не тільки створити платоспроможний попит, а й створити належні умови для розбудови нових та модернізації існуючих телекомунікаційних мереж. Досягти цього можна тільки шляхом субсидування операторів телекомунікацій.

Надання субсидій операторам телекомунікаційних послуг можливо у чотири варіанти:

- субсидування за рахунок надання податкових пільг. За такого варіанту оператори телекомунікацій, які забезпечують надання загальнодоступних послуг, не сплачують (або сплачують у меншому обсязі) певні податки та збори. Вивільнені кошти використовуються для компенсації збитків від надання загальнодоступних послуг.
- перехресне субсидування. За такого варіанту збитки операторів від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг компенсуються шляхом завищення тарифів на інші телекомунікаційні послуги.
- субсидування шляхом встановлення додаткової надбавки до плати за взаємоз'єднання. При такому варіанті за надання загальнодоступних послуг відповідає домінуючий оператор, а витрати на забезпечення загальнодоступності йому компенсує надбавка до плати за приєднання до його мереж інших операторів.
- субсидування за рахунок коштів бюджету чи спеціального фонду. Для реалізації такого варіанту необхідно визначити джерела наповнення спеціального фонду чи джерела компенсації бюджетних витрат на забезпечення загальнодоступності. У переважній більшості випадків таким джерелом є додатковий збір з операторів телекомунікаційних послуг.

За роки незалежності України практика надання податкових пільг різним галузям економіки довела свою неефективність. Тому варіант субсидування за рахунок надання податкових пільг виглядає непривабливо (див. також главу 3.2.5).

Перехресне субсидування вже довело свою неефективність в умовах зростання конкуренції, про що йшлося вище (див. глави 1.1 та 1.3).

Варіант з субсидуванням шляхом встановлення додаткової надбавки до плати за взаємоз'єднання практично неможливий, оскільки в Україні немає розвиненої системи взаємоз'єднання і не визначена плата за взаємоз'єднання. Крім того, для того щоб надбавки до плати за взаємоз'єднання вистачало на забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг, необхідно, щоб кількість з'єднань була великою. А це можливо лише на монополізованому конкурентному ринку. В Україні такий ринок поки що відсутній, тому впровадження цього варіанту не дасть очікуваного ефекту.

Найбільш реальний та дієвий варіант забезпечення загальнодоступності, який можна реалізувати найближчим часом, – створення Фонду загальнодоступних послуг. За рахунок коштів цього Фонду будуть покриватися збитки операторів телекомунікацій, що виникають внаслідок покладення на них обов'язку щодо надання загальнодоступних послуг.

Важливе значення для ефективного функціонування Фонду загальнодоступних послуг як механізму забезпечення загальнодоступності, має правова форма цього Фонду. На сьогодні в Україні можлива реалізація таких варіантів:

- Фонд загальнодоступних послуг – позабюджетний фонд, юридична особа;
- Фонд загальнодоступних послуг – бюджетна юридична особа;
- Фонд загальнодоступних послуг – “віртуальний” фонд-рахунок в складі спеціального фонду Державного бюджету України.

Позитивні та негативні сторони цих варіантів проаналізовані нижче – в главі 3.2.5.

3.2.4 Що пропонується в законопроекті

Щодо переліку загальнодоступних телекомунікаційних послуг.

В поданому на розгляд проекті Закону України “Про телекомунікації” пропонується встановити такий перелік загальнодоступних телекомунікаційних послуг, який визначається в директивах ЄС:

- зв'язку з фіксованих абонентських місць або в стаціонарних пунктах колективного користування, який повинен забезпечувати користувачам можливість здійснення:
 - а) місцевого, міжміського та міжнародного телефонного зв'язку;
 - б) телеграфного зв'язку;
 - в) факсимільного зв'язку;
 - г) передачі даних у тональній смузі частот через модеми;
- безкоштовного зв'язку із службами екстреного виклику (пожежних частин, міліції, швидкої медичної допомоги, аварійних служб газу тощо);
- безкоштовної телефонної довідкової служби, яка доступна для всіх кінцевих користувачів;
- доступу до телефонного довідника абонентів у формі, яка затверджена національним регуляторним органом.

Щодо порядку призначення оператора, який буде надавати загальнодоступні послуги.

Відповідно до законопроекту надавати загальнодоступні телекомунікаційні послуги може будь-який оператор, який має відповідну ліцензію. При цьому, якщо оператор надає загальнодоступні послуги за власним рішенням, збитки від надання таких послуг йому не відшкодовуються.

Відшкодування збитків від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг здійснюється виключно:

- операторам телекомунікацій, які визнані переможцями конкурсу на право надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- монопольним (домінуючим) операторам телекомунікацій у разі покладення на них обов'язків щодо надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг.

Порядок проведення конкурсу на право надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг на умовах відшкодування збитків чітко прописано безпосередньо в законі.

Покладення обов'язку щодо надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг на монопольних (домінуючих) операторів без проведення конкурсу можливо виключно у випадках:

- повторної відміни конкурсу на право надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг на умовах відшкодування збитків від їх надання;
- визнання конкурсу на право надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг на умовах відшкодування збитків від їх надання таким, що не відбувся.

Для того, щоб не допустити погіршення ситуації із забезпеченням загальнодоступності в перший рік після ухвалення закону у Перехідних положеннях пропонується на перший рік покласти обов'язок щодо надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг на монопольного (домінуючого) оператора телекомунікаційних послуг.

На першому етапі розвитку загальнодоступних телекомунікаційних послуг операторам телекомунікацій необхідно буде здійснити значні інвестиції в розбудову та розвиток нових телекомунікаційних мереж, так само як й інвестиції в модернізацію діючих мереж. Це означає, що потенційна "заінтересованість" операторів в наданні загальнодоступних телекомунікаційних послуг (особливо у віддалених та важкодоступних районах) в перші роки після ухвалення закону буде низькою. Наслідком може стати порушення конкуренції серед операторів телекомунікацій, що є порушенням одного з головних принципів європейських директив. Створюючи механізм забезпечення загальнодоступності, необхідно брати до уваги цей факт.

В запропонованому на розгляд проекті закону механізм забезпечення загальнодоступності побудовано таким чином, щоб уникнути подібних негативних наслідків.

З метою створення стимулів та заохочення конкуренції серед операторів телекомунікацій проект закону передбачає можливість встановлення норми прибутку на капітал при регулюванні тарифів на загальнодоступні телекомунікаційні послуги.

Встановлення норми прибутку означатиме, що операторам телекомунікацій, які за результатами конкурсу отримали право надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг на умовах відшкодування збитків, будуть також відшкодовуватися збитки у вигляді неодержаного прибутку.

Щодо механізму компенсації збитків операторів від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг.

Правовий статус Фонду загальнодоступних послуг

Для фінансового забезпечення надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг пропонується створити Фонд загальнодоступних послуг.

Цей Фонд входить до складу спеціального фонду Державного бюджету. Кошти Фонду загальнодоступних послуг пропонується зараховувати на окремий рахунок Державного бюджету.

Кошти Фонду загальнодоступних послуг в цьому випадку будуть виступати джерелом формування спеціального фонду Державного бюджету, що повинно гарантувати як цільове використання коштів Фонду лише згідно з Законом про Державний бюджет України та Законом України "Про телекомунікації", так і здійснення жорсткого контролю за надходженням коштів.

Разом з тим, цей варіант має такі переваги:

- він не передбачає здійснення додаткових витрат на створення та подальшу діяльність Фонду загальнодоступних послуг;
- Фонд входить до складу Державного бюджету, кошти Фонду вважаються доходами Державного бюджету, та не оподатковуються, тобто не виникає проблема подвійного оподаткування;
- є можливість визначити розпорядником коштів Фонду загальнодоступних послуг орган, що здійснює регулювання у сфері телекомунікацій. Це мінімізує ризик неефективного використання коштів Фонду.

Реалізований в законопроекті варіант повністю відповідає європейським директивам.

Джерела формування коштів Фонду загальнодоступних послуг

Пропонується визначити такі джерела формування коштів Фонду загальнодоступних послуг:

- збір у відсотках від валового доходу операторів телекомунікацій від надання телекомунікаційних послуг (телекомунікаційний збір) за винятком витрат на взаємоз'єднання, доходів від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг та сум податку на додану вартість, отриманих (нарахованих) у складі ціни продажу телекомунікаційних послуг. Розмір телекомунікаційного збору щорічно встановлюється Верховною Радою України, але не може становити більше 4 відсотків;
- санкції, що стягуються з операторів телекомунікацій за порушення умов договору про надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- кошти міжнародних організацій, міжнародних фінансових інституцій та проектів міжнародної технічної допомоги;
- добровільні внески вітчизняних та іноземних юридичних осіб;
- інші джерела, не заборонені законодавством України.

Законопроект передбачає внесення телекомунікаційного збору до переліку загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), який встановлено Законом України "Про систему оподаткування".

В проекті закону визначається об'єкт оподаткування, податковий період, порядок сплати телекомунікаційного збору та орган, відповідальний за здійснення контролю за платниками цього збору.

Для того, щоб забезпечити встановлення оптимального розміру телекомунікаційного збору, в проекті закону передбачено здійснення прогнозування майбутніх витрат на забезпечення загальнодоступності.

Щорічні прогнози буде складати та публікувати Уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації. Основою таких прогнозів будуть розрахунки прогнозованих доходів та витрат, що пов'язані з наданням загальнодоступних послуг. Обов'язок надання таких розрахунків покладається на операторів телекомунікацій, які надають або планують надавати загальнодоступні послуги.

Напрями та порядок використання коштів Фонду загальнодоступних послуг

В проекті закону визначається, що кошти Фонду загальнодоступних послуг витрачаються лише на:

- відшкодування збитків, пов'язаних з наданням загальнодоступних телекомунікаційних послуг операторами телекомунікацій;
- оплату праці членів Регуляторної комісії;
- відшкодування збитків, завданих в результаті прийняття неправомірних регуляторних рішень, дій чи бездіяльності Регуляторної комісії.

Разом з тим, визначається і порядок використання коштів Фонду загальнодоступних послуг.

Розпорядником коштів Фонду загальнодоступних послуг є Уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації. Рішення УЦОБВ про відшкодування збитків та про обсяги відшкодування приймається на підставі відповідного рішення Регуляторної комісії. Такий механізм, на думку авторів, дозволить забезпечити прийняття неупереджених рішень про обсяги відшкодування збитків.

Відшкодування операторам телекомунікацій збитків від надання загальнодоступних послуг пропонується здійснювати один раз на рік.

Такий термін виглядає досить значним, проте він має під собою певне підґрунтя.

Директиви ЄС ставлять перед країнами-членами вимогу про відшкодування лише чистих витрат операторів. Для розрахунку чистих витрат необхідно врахувати не тільки поточні вигоди операторів від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг, а й майбутні вигоди (наприклад, оператор розбудовує нову мережу, але повну віддачу від неї зможе отримати не одразу, а через кілька років).

Якщо зменшити періодичність відшкодування (наприклад, до одного кварталу), достовірно визначити майбутні вигоди буде дуже складно. Крім того, можна сміливо прогнозувати, що в Україні підраховані чисті витрати операторів від надання загальнодоступних послуг у короткостроковому періоді виявляться великими з огляду на потребу у модернізації мереж та збільшення рівня телефонізації. Проте у довгостроковому періоді чисті втрати зменшуватимуться завдяки економії на масштабі та збільшенню доходів громадян внаслідок зростання економіки.

Розрахунок сум для відшкодування буде здійснюватися відповідно до методики, яку повинен розробити та затвердити національний регуляторний орган. Розрахунки, що є основою для визначення обсягів збитків, які підлягають

відшкодуванню, повинні підтверджуватися аудиторськими висновками, бухгалтерськими звітами та первинними документами.

Розрахунки та інша інформація, що є основою для визначення розміру компенсації перевіряються національним регуляторним органом. Проектом передбачено, що в окремих випадках регуляторний орган може вимагати проведення незалежного аудиту.

З метою забезпечення відкритості та прозорості фінансових операцій національного регуляторного органу пропонується запровадити щорічну публікацію звіту про використання коштів Фонду загальнодоступних послуг у поточному році та щодо прогнозованих обсягів використання коштів Фонду загальнодоступних послуг у наступному році.

3.2.5 Аналіз альтернативних варіантів політики щодо забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг

Забезпечення загальнодоступності відповідно до проекту Закону України “Про телекомунікації”, реєстраційний номер 2059, який внесено народними депутатами України Пустовойтенко В.П. та Луценко Ю.В.

Відповідно до цього варіанту субсидування операторів, які надають загальнодоступні телекомунікаційні послуги¹, здійснюється шляхом надання їм податкових пільг. Зокрема, передбачається, що:

- оподаткування операторів/провайдерів телекомунікацій при наданні загальнодоступних послуг, середньогалузева собівартість яких є вищою за встановленні національним регуляторним органом тарифи на ці послуги, здійснюється у порядку, за яким 50 відсотків податку на додану вартість з надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг і 50 відсотків податку на прибуток, одержаний від виконання цих послуг, залишаються у розпорядженні платника податків, зараховуються на його спеціальний рахунок і використовуються ним виключно на фінансування загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- операторам телекомунікацій за надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг дозволяється прискорена амортизація основних фондів і встановлюється щорічна двадцятивідсоткова норма прискореної амортизації основних фондів групи 3;
- оператори телекомунікацій за надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг сплачують земельний податок за ставкою у розмірі 50 відсотків діючої ставки оподаткування;
- необхідні для надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг засоби, обладнання, комплектуючі та інше (крім підкацизних товарів), які не виробляються в Україні або виробляються, але не відповідають міжнародним стандартам, при ввезенні в Україну звільняються від сплати ввізного мита та податку на додану вартість.

Аналіз варіанту, який запропоновано в законопроекті депутатів Пустовойтенко В.П. та Луценко Ю.В., дозволяє зробити висновок про те, що він не відповідає вимогам європейських директив і має низку інших недоліків.

Реалізація цього варіанту не дозволяє розподілити тягар з надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг між всіма або певною групою операторів, як це вимагається європейськими директивами. Фактично, весь тягар покладається на тих, хто надає загальнодоступні телекомунікаційні послуги. Інші оператори ніяким чином не беруть участі у забезпеченні загальнодоступності телекомунікаційних послуг.

Неможливо достовірно оцінити, чи вистачить наданих пільг для покриття збитків від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг. Наприклад, пільга з податку на прибуток фактично є “пустою”. Загальновідомо, що надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг є збитковим (тобто податок на прибуток з операцій по наданню загальнодоступних телекомунікаційних послуг взагалі не сплачується).

Не можна також виключати можливість виникнення зворотної ситуації, коли надані пільги будуть значно перевищувати витрати на забезпечення загальнодоступності.

Тобто механізм забезпечення загальнодоступності не відповідає принципу ефективності.

В європейському законодавстві прямо сказано, що механізм забезпечення загальнодоступності не повинен призводити до порушення конкуренції. Можна сміливо стверджувати, що запропонований варіант не виконує цієї вимоги. Пільг, які пропонується надавати операторам буде або недостатньо, або забагато (вірогідність того, що вони будуть дорівнювати витратам на надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг є мізерною). Це означає, що оператори, які будуть надавати загальнодоступні телекомунікаційні послуги, в будь-якому випадку будуть поставлені в нерівне становище в порівнянні з іншими операторами.

При реалізації цього варіанту неможливо компенсувати лише чисті витрати (витрати, при розрахунку яких враховані як поточні, так і майбутні вигоди). Це суперечить принципам, що закладені у європейських директивах.

¹ В проекті Закону України “Про телекомунікації”, реєстраційний номер 2059, вживається термін “універсальні телекомунікаційні послуги”

Національний регуляторний орган не має можливості перевіряти правильність розрахунку розміру збитків, що підлягають відшкодуванню, що є однією з вимог європейського законодавства.

Ще одним недоліком є те, що надання податкових пільг призведе до зменшення податкових надходжень до бюджету. При цьому обсяг наданих пільг буде залежати від рішень національного регуляторного органу (від того, які тарифи на загальнодоступні послуги встановить національний регуляторний орган). Це означає, що податкові надходження до Державного бюджету також у деякій мірі будуть залежати від рішень національного регуляторного органу, а не рішень Верховної Ради України.

Крім того, запровадження податкових пільг по операціям, що пов'язані з наданням загальнодоступних телекомунікаційних послуг, потребує введення спеціального режиму бухгалтерського та податкового обліку. Поряд з веденням окремого обліку, операторам необхідно буде чітко розділити витрати і доходи на такі, що пов'язані та не пов'язані з наданням загальнодоступних телекомунікаційних послуг. Здійснити це практично неможливо.

Поряд із значною кількістю недоліків у варіанті, який запропонували депутати Пустовойтенко В.П. та Луценко Ю.В., існує лише один "позитив". Він не передбачає запровадження нового збору з операторів телекомунікацій. Це означає, що він є дуже вигідним для тих операторів, які не надають і не планують надавати загальнодоступні телекомунікаційні послуги.

Створення Фонду загальнодоступних послуг як позабюджетного фонду – юридичної особи.

Створення Фонду загальнодоступних послуг як позабюджетного фонду дозволяє мінімізувати ризик використання коштів Фонду не за цільовим призначенням. Але цей варіант має значні недоліки.

Оскільки позабюджетний Фонд загальнодоступних послуг буде окремою юридичною особою, необхідно буде створити та утримувати апарат, який буде здійснювати управління діяльністю такого Фонду. Додаткові витрати на матеріально-технічне забезпечення діяльності апарату необхідно буде компенсувати за рахунок коштів Фонду загальнодоступних послуг. При цьому слід усвідомлювати, що не існує механізму, який дозволяв би проконтролювати доцільність здійснення тих чи інших витрат.

Тобто дуже ймовірно є виникнення ситуації, коли кошти Фонду значною мірою будуть використовуватися на фінансування діяльності апарату Фонду, а не для забезпечення надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг.

Крім того, позабюджетний фонд не може бути утворений національним регуляторним органом, який є органом державної влади, оскільки це прямо заборонено Бюджетним кодексом України. Отже, Фонд загальнодоступних послуг може бути утворений як позабюджетний фонд тільки на підставі закону, в якому необхідно чітко врегулювати всі питання щодо діяльності такого Фонду.

Крім того, у випадку реалізації цього варіанту, національний регуляторний орган не буде розпорядником коштів Фонду загальнодоступних послуг, що може призвести до нераціонального використання коштів цього фонду.

Створення позабюджетного Фонду загальнодоступних послуг є вигідним лише для самого Фонду, точніше для тих, хто буде здійснювати управління діяльністю цієї юридичної особи.

Створення Фонду загальнодоступних послуг як бюджетного фонду – юридичної особи.

Якщо Фонд загальнодоступних послуг створюватиметься як бюджетний фонд - юридична особа, кошти Фонду будуть акумулюватися в складі спеціального фонду Державного бюджету України, та використовуватимуться виключно за напрямками, що визначені у Законі України "Про телекомунікації". Тобто гарантується цільове використання коштів Фонду.

Проте, як і в попередньому варіанті, національний регуляторний орган не буде розпорядником коштів Фонду загальнодоступних послуг. Розпорядником коштів буде Фонд в особі його керівника, який призначається регуляторним органом. Це дещо зменшує, в порівнянні з попереднім варіантом, ризик неефективного використання коштів Фонду, але не усуває його повністю.

Разом з тим, цей варіант потребує здійснення додаткових витрат на створення та утримання апарату Фонду загальнодоступних послуг, які ляжуть додатковим навантаженням на операторів телекомунікацій.

Створення Фонду загальнодоступних послуг як бюджетного фонду – юридичної особи буде вигідним як для Фонду, так і для регуляторного органу. Останній буде мати вплив на керівника Фонду, проте не буде нести відповідальність у випадку нецільового чи нераціонального використання коштів Фонду загальнодоступних послуг.

3.2.6 Скільки буде коштувати реалізація запропонованого варіанту

Відповідно до визначеного в законопроекті переліку загальнодоступних послуг, можна виділити такі компоненти витрат на надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг:

- витрати на встановлення таксофонів і переговорних пунктів у нетелефонізованих селах/містах або селах/містах з низьким рівнем телефонізації. За оцінками ВАТ "Укртелеком" на підставі даних, отриманих від регіональних дирекцій, обсяг таких витрат становитиме **54 473 тис. грн.**;

- витрати на задоволення заявок на встановлення телефонів. У 2000 році черга на встановлення телефонів становила 2 507 тисяч заявок. У 2001 році черга становить близько 2,4 млн. заявок. Вартість підключення абонента може коливатися від 167 гривень (визначено у граничних тарифах на послуги зв'язку) до 8 тисяч гривень. Припустимо, що середня вартість прокладення телефонної лінії для задоволення однієї заявки з черги становить 2 650 грн. (\$500). Тоді вартість задоволення усіх заявок становитиме приблизно **6 360 млн. грн.**;
- витрати на модернізацію мережі. (Ці витрати пов'язані з тим, що до переліку загальнодоступних послуг включено послуги факсимільної передачі та передачі даних у тональній смузі частот через модеми). За поточними оцінками ВАТ "Укртелеком", повна модернізація місцевих мереж коштуватиме **8 млрд. грн.**, з них 10–15% припадатиме на модернізацію сільських мереж;
- витрати на фінансування пільг з надання послуг телефонного зв'язку. За оцінками Держкомзв'язку, вартість надання пільг, передбачених згідно з чинним законодавством, у 2001 році становить **117 489 тис. грн.**

Сума перелічених компонентів становить 14 531 962 тис. грн. За винятком витрат на модернізацію мереж ця сума становить 6 531 962 тис. грн.

Зрозуміло, що неможливо протягом одного-двох років профінансувати витрати у такому обсязі. Тому обсяг витрат на кожний рік буде залежати від тих заходів, які необхідно буде реалізувати відповідно до Програми розвитку загальнодоступних телекомунікаційних послуг в Україні.

За приблизними оцінками, щорічні витрати на забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг становитимуть 326 млн. грн. на рік.

Ці витрати складають щороку 15 млн. грн. на встановлення і обслуговування таксофонів, 120 млн. грн. на фінансування спеціальних тарифних пакетів для соціально вразливих громадян, 191 млн. грн. на введення 50 тис. телефонних ліній в рік у важкодоступних регіонах і сільській місцевості (вартість однієї лінії - \$700).

Такі витрати вимагають встановлення розміру відрахувань до Фонду загальнодоступних послуг на рівні 4% від валового доходу операторів. При цьому, з валового доходу виключаються:

- будь-які платежі, зроблені на користь інших операторів телекомунікацій за взаємоз'єднання (включаючи плату за взаємоз'єднання до мереж для іноземних операторів);
- доходи від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- суми податку на додану вартість, отримані (нараховані) у складі ціни продажу телекомунікаційних послуг, за винятком випадків, коли оператор телекомунікацій не є платником податку на додану вартість.

Обсяг витрат на забезпечення загальнодоступних телекомунікаційних послуг може бути зменшений з огляду на те, що:

- згідно з рекомендаціями Європейської комісії треба розглядати чисті витрати на надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг, тобто від зазначеної суми витрат потрібно відняти прогнозовані доходи від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- витрати на модернізацію не обов'язково вважати витратами на надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг. Модернізація має відбуватися незалежно від зобов'язань уряду щодо загальнодоступних телекомунікаційних послуг, оскільки модернізація є складовою стратегії оператора. Крім того, витрати на модернізацію можуть бути включені до тарифів на послуги зв'язку, а отже розподілені між усіма споживачами послуг зв'язку;
- використання тендерів може зменшувати витрати на фінансування загальнодоступного доступу, у разі, якщо тендери дозволять виявити найбільш ефективного оператора, який буде надавати загальнодоступні телекомунікаційні послуги.

3.3 Оптимізація тарифного регулювання

Тарифне регулювання має виконувати такі завдання:

- стимулювати до зменшення витрат та збільшення продуктивності шляхом інвестицій та інновацій;
- перешкоджати виникненню недобросовісної конкуренції на ринку телекомунікацій.

3.3.1 Які питання необхідно врегулювати?

Оптимізація тарифного регулювання в Україні вимагає здійснення таких кроків:

- визначення переліку послуг, тарифи на які вимагають регулювання;
- збалансування тарифів відповідно до витрат на надання телекомунікаційних послуг;
- визначення методики обрахунку собівартості надання телекомунікаційних послуг;
- вироблення правил перегляду тарифів та забезпечення передбачуваності тарифного регулювання.

3.3.2 Вимоги законодавства ЄС щодо тарифного регулювання

Директиви Європейського Союзу щодо регулювання мереж і послуг електронного зв'язку вимагають наявності процедури аналізу ринку, яка має на меті визначити оператора, що має монопольну владу (домінує) на ринку. У разі виявлення браку конкуренції на ринку, національний регуляторний орган повинен регулювати тарифи монопольного (домінуючого) оператора. У випадку існування конкурентного ринку, тарифи не регулюються, оскільки жоден з операторів не має змоги отримувати монопольні надприбутки.

У випадку браку конкуренції на ринку та регулювання тарифів монопольних (домінуючих) операторів, директиви ЄС вимагають встановлення рівня регульованих тарифів на основі рівня собівартості телекомунікаційних послуг.

Крім того, директиви ЄС допускають регулювання тарифів на загальнодоступні телекомунікаційні послуги. Зазначені послуги повинні надаватися всім кінцевим користувачам за доступну ціну. З врахуванням специфічних національних умов, забезпечення встановлення операторами доступних цін на телекомунікаційні послуги, що відносяться до загальнодоступних, може здійснюватися шляхом тарифного регулювання.

3.3.3 Що пропонується в законопроекті

В проекті закону передбачається здійснення державного регулювання тарифів на такі види послуг:

- загальнодоступні телекомунікаційні послуги;
- *оренда ліній, трактів, каналів передавання та цифрових потоків з ресурсу транспортних мереж телекомунікацій;*
- телекомунікаційні послуги, що надаються операторами телекомунікацій, які мають значний вплив на ринок;
- послуги взаємоз'єднання з мережами оператора телекомунікацій, що має значний вплив на ринок.

Рішення про регулювання тарифів та про їх розмір приймає Регуляторна комісія при Уповноваженому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації.

З метою виконання вимог європейського законодавства в проекті чітко визначається, що тарифи на телекомунікаційні послуги встановлюються на рівні не нижчому собівартості відповідних телекомунікаційних послуг.

Для забезпечення прозорості тарифного регулювання закон передбачає необхідність розробки Методики тарифного регулювання. Наявність такої методики, по-перше, стандартизує процес тарифного регулювання, по-друге, дасть операторам телекомунікацій оцінювати обґрунтованість встановленого рівня тарифів.

В законопроекті передбачено, що тарифи переглядаються не рідше одного разу на рік. Рішення про зміну тарифів може прийматися і частіше. Критерії, на підставі яких приймається рішення про зміну тарифів на телекомунікаційні послуги, повинні бути визначені у Методичі тарифного регулювання.

3.3.4 Аналіз альтернативних варіантів політики щодо оптимізації тарифного регулювання

В проекті Закону України "Про телекомунікації", реєстраційний номер 2059, який внесено народними депутатами України Пустовойтенко В.П. та Луценко Ю.В., реалізовано дещо інший підхід до оптимізації тарифного регулювання.

Перша відмінність полягає у переліку телекомунікаційних послуг, тарифи на які регулюються державою.

Відповідно до згаданого вище законопроекту оператори, які діють на ринку телекомунікацій, можуть самостійно встановлювати той чи інший тариф на будь-яку телекомунікаційну послугу, що ними надається. Держава регулює лише тарифи на:

- загальнодоступні телекомунікаційні послуги;
- тарифи на підключення до мереж операторів, що займають монопольне (домінуюче) становище на ринку телекомунікацій.

В проєкті прямо не зазначено, що держава регулює тарифи на телекомунікаційні послуги, які надаються операторами, що займають монопольне (домінуюче становище). В законопроєкті лише встановлюється серед принципів тарифного регулювання такий принцип, як недопущення встановлення демпінгових або дискримінаційних цін з боку окремих операторів телекомунікаційних послуг. Проте механізм “недопущення” чітко не прописаний.

Разом з тим, не визначено, за якою методикою буде визначатися собівартість телекомунікаційних послуг. Зазначається лише, що тарифи на конкретні телекомунікаційні послуги повинні базуватися на реальній собівартості цих послуг.

Не визначено періодичність перегляду тарифів.

Неврегульованість вищезазначених питань дозволяє зробити висновок про те, що запропонований в альтернативному законопроєкті підхід до тарифного регулювання не відповідає вимогам європейського законодавства та не дозволить побудувати прозору та прогнозовану систему тарифного регулювання.

3.4 Створення прозорого та конкурентного механізму взаємоз'єднання операторів

Механізм взаємоз'єднання операторів повинен:

- забезпечити об'єднаність мереж;
- перешкоджати антиконкурентній поведінці на ринку з боку операторів, що мають змогу контролювати засоби доступу до точок приєднання до мереж.

3.4.1 Які питання необхідно врегулювати?

Для створення прозорого та конкурентного механізму взаємного з'єднання операторів телекомунікацій необхідно вирішити питання:

- регулювання тарифів на взаємне з'єднання операторів;
- створення відкритого режиму доступу до телекомунікаційних мереж (процедури, технічні стандарти якості послуг взаємного з'єднання, відповідальність за порушення правил);
- досудового врегулювання конфліктів, що виникають між операторами телекомунікацій в процесі взаємоз'єднання мереж.

3.4.2 Вимоги законодавства ЄС щодо механізму взаємного з'єднання операторів

Згідно з європейським законодавством тарифне регулювання взаємного з'єднання операторів телекомунікацій повинно визначатися відповідно до рівня собівартості.

Крім того, тарифи на послуги взаємного з'єднання повинні бути достатньо поділені на компоненти; особа, яка потребує з'єднання, не повинна сплачувати за послуги, що не є необхідними для здійснення такого з'єднання.

Національні регуляторні органи повинні мати право вимагати від операторів детального обґрунтування тарифів на взаємоз'єднання, а також право корегувати їх у випадку необхідності.

Щодо створення відкритого режиму доступу до телекомунікаційних мереж, директиви ЄС вимагають від країн-членів:

- забезпечити публікацію телекомунікаційними організаціями умов підключення, включаючи пункти підключення та інтерфейси, які пропонуються відповідно до ринкових потреб;
- забезпечити розгляд протягом розумного періоду спорів між операторами телекомунікацій, що виникають в процесі взаємоз'єднання, та прийняття вмотивованих рішень, відповідно до яких встановлюються необхідні операційні та фінансові умови підключення.

3.4.3 Що пропонується в законопроекті

Щодо регулювання тарифів на взаємне з'єднання операторів.

В проекті закону передбачається надати Регуляторній комісії при Уповноваженому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації право регулювати граничні тарифи на послуги взаємного з'єднання, які надаються монополіями (домінуючими) операторами телекомунікацій.

Розмір тарифів визначається, виходячи із собівартості послуг взаємоз'єднання. Собівартість розраховується відповідно до Методики тарифного регулювання, яку затверджує УЦОБВ. Такий підхід цілком відповідає європейському законодавству.

В законопроекті встановлюється, що тарифи на взаємоз'єднання повинні бути поділені на компоненти. Така вимога запроваджується для того, щоб запобігти випадкам, коли особа, яка потребує з'єднання, сплачує за послуги, які не є необхідними для здійснення такого з'єднання.

Також передбачена можливість регулювання тарифів на взаємоз'єднання інших (не монопольних) операторів. Таке регулювання має разовий характер і може застосовуватися в процесі розгляду спорів, що виникають між операторами в процесі взаємоз'єднання. Для прийняття обґрунтованих рішень Регуляторна комісія наділяється правом вимагати від операторів телекомунікацій інформацію про тарифи та детальне обґрунтування таких тарифів.

Щодо створення відкритого режиму доступу.

Створення відкритого режиму доступу здійснюється шляхом:

- встановлення вимог щодо недопущення дискримінації, необґрунтованої відмови у з'єднанні, недопущення створення технічних та організаційних перешкод тощо;

- встановлення чіткої і прозорої процедури укладання, зміни та розірвання договору про взаємоз'єднання;
- забезпечення публікації пропозицій монопольних (домінуючих) операторів щодо взаємоз'єднання, у яких визначаються можливі пункти взаємоз'єднання, умови, тарифи тощо;
- визначення органом регулювання Істотних умов договору про взаємоз'єднання;
- визначення органом регулювання Правил взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж загального користування.

В законопроекті також пропонується надати органу регулювання право втручатися у відносини щодо взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж з метою забезпечення ефективної конкуренції та встановлення умов, які є недискримінаційними, чесними та прийнятними для обох сторін та пропонують найбільшу користь для всіх споживачів.

Щодо досудового врегулювання конфліктів

Відповідно до вимог директив ЄС у законопроекті визначено порядок врегулювання спорів, що виникають між операторами під час взаємоз'єднання. У цьому порядку, зокрема, визначено:

- право та порядок звернення операторів до Регуляторної комісії з метою розгляду спору, що виник в процесі укладання договору про взаємоз'єднання;
- термін розгляду – 30 календарних днів;
- обов'язковість рішень, які прийняті Регуляторною комісією;
- можливість оскарження рішень Регуляторної комісії до суду.

3.4.4 Аналіз альтернативних варіантів політики щодо механізму взаємоз'єднання операторів

В проекті Закону України “Про телекомунікації”, реєстраційний номер 2059, який внесено народними депутатами України Пустовойтенко В.П. та Луценко Ю.В., механізм забезпечення взаємного з'єднання операторів має єдину принципову відмінність від механізму, який описано вище: в ньому чітко не врегульовано всі питання тарифного регулювання послуг взаємного з'єднання, зокрема:

- не визначено, за якою методикою розраховуються тарифи на взаємне з'єднання;
- не передбачено поділ тарифів на взаємоз'єднання на складові компоненти.

Такий підхід не враховує всі рекомендації, які наведено у європейських директивах.

3.5 Питання ліцензування у сфері телекомунікацій

3.5.1. Які питання необхідно врегулювати?

Ліцензування у сфері телекомунікацій може застосовуватися для забезпечення якості телекомунікаційних послуг та технічної (технологічної) сумісності мереж, для забезпечення раціонального використання обмежених ресурсів (радіочастотного, номерного), для покладення на операторів телекомунікацій якихось особливих умов здійснення діяльності, як регулятор ринку (при якому можливе обмеження кількості ліцензій та неупереджений відбір найкращих операторів).

В будь-якому випадку, необхідно чітко визначитися з тим:

- яка мета ліцензування;
- що саме підлягає ліцензуванню;
- яким буде режим ліцензування;
- який орган і в якому порядку буде здійснювати видачу ліцензій та контролювати дотримання ліцензійних умов.

3.5.2. Вимоги законодавства ЄС щодо ліцензування у сфері телекомунікацій

Законодавство ЄС не містить прямої вимоги до країн-членів запроваджувати ліцензування у сфері телекомунікацій. Більше того, в директивах ЄС чітко вказується, що країни-члени можуть запроваджувати процедури ліцензування тільки тоді, коли це необхідно для забезпечення дотримання відповідних важливих вимог.

Відповідно до європейського законодавства дозволи, що надаються у сфері телекомунікацій, можуть приймати форму:

- загальних дозволів. Не обов'язково повинен мати вигляд "типової ліцензії" та потребувати явного рішення національного регуляторного органу щодо його надання. Під загальним дозволом європейські директиви розуміють загальне законодавство, що містить низку спеціальних умов та дозволяє надання телекомунікаційних послуг чи експлуатацію телекомунікаційних мереж та обладнання.
- індивідуальних ліцензій. Дозвіл, який надається національним регуляторним органом і який надає операторам телекомунікацій спеціальні права чи накладає на них спеціальні зобов'язання перед тим, як вони почали здійснювати свою діяльність.

Індивідуальні ліцензії можуть надаватися виключно для таких цілей:

- щоб надати власнику ліцензії доступ до радіочастотного чи номерного ресурсу;
- щоб надати власнику ліцензії певні права стосовно доступу до державної чи приватної землі;
- щоб накласти на власника ліцензії зобов'язання та вимоги, пов'язані з обов'язковим забезпеченням загальнодоступних телекомунікаційних послуг;
- щоб встановити спеціальні зобов'язання, коли власник ліцензії має значну ринкову потужність.

При цьому країни-члени повинні виходити з того, що ліцензування не є виправданим, коли для досягнення відповідної мети було б достатньо простої процедури заявлення.

В директивах ЄС зазначається, якщо країни-члени ставлять умовою надання телекомунікаційних послуг отримання дозволу, а умови, які висуваються до операторів, та процедури надання дозволів повинні відповідати таким вимогам:

- при наданні загальних дозволів чи при видачі індивідуальних ліцензій країни-члени можуть висувати тільки ті умови, які прямо визначені в європейських директивах;
- умови до діяльності операторів, які висуваються при наданні загальних дозволів чи індивідуальних ліцензій, повинні бути належним чином опубліковані і доступними для всіх заінтересованих сторін;
- кількість індивідуальних ліцензій може обмежуватися тільки тоді, коли це необхідно для забезпечення ефективного використання рідкісних (обмежених) ресурсів;
- інформація щодо процедур видачі індивідуальних ліцензій та щодо критеріїв відбору операторів для надання індивідуальних ліцензій, повинна бути належним чином опублікована та бути легкодоступною;
- будь-який платіж, що накладається на заявника в рамках процедури ліцензування, повинен забезпечувати тільки покриття адміністративних витрат; інформація про такі платежі публікуються належним чином і деталізовано. У разі, коли передбачається використання обмежених ресурсів, дозволяється встановлювати плату, яка відображає потребу забезпечити оптимальне використання таких ресурсів.

3.5.3. Які варіанти існують?

Сьогодні розглядаються два підходи до ліцензування у сфері телекомунікацій:

- здійснення ліцензування відповідно до чинного Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”. При цьому якість телекомунікаційних послуг буде забезпечуватися підтвердженням відповідності (сертифікацією) телекомунікаційних послуг;
- створення у сфері телекомунікацій спеціального режиму ліцензування з поділом на “загальні дозволи” та “індивідуальні ліцензії”.

3.5.4. Що пропонується в законопроекті

Щодо видів діяльності, які підлягають ліцензуванню

З урахуванням того, що в європейських директивах наголошується на необхідності розумної мінімізації ліцензування в телекомунікаційній галузі, в законопроекті визначено, що ліцензуванню підлягають такі види телекомунікаційних послуг:

- послуги телефонного зв'язку (крім відомчих об'єктів);
- послуги передавання даних, що надаються з використанням мереж телекомунікацій загального користування;
- послуги радіозв'язку (з використанням радіочастот);
- технічне обслуговування мереж теле-, радіо- і проводового мовлення в межах промислової експлуатації.

Всі інші види діяльності у сфері телекомунікацій можуть здійснюватися без ліцензій.

Щодо режиму ліцензування

Ліцензування діяльності операторів телекомунікацій пропонується здійснювати в порядку, встановленому Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”.

Такий режим ліцензування цілком вписується в рамки вимог, встановлених директивами Європейського Союзу:

- умови до діяльності визначаються в Ліцензійних умовах на певний вид діяльності з надання телекомунікаційних послуг. Ліцензійні умови підлягають оприлюдненню у порядку, встановленому законодавством;
- основні принципи ліцензування, які закладені в Законі України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, відповідають принципам ліцензування європейського законодавства у сфері телекомунікацій;
- відповідно до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” кількість ліцензій обмежується тільки тоді, коли діяльність, що підлягає ліцензуванню, пов'язана з використанням обмежених ресурсів (радіочастот). У цьому випадку ліцензії видаються за результатами конкурсу;
- інформація щодо процедур видачі ліцензії та щодо критеріїв відбору операторів для надання ліцензій визначена як безпосередньо в законі;
- розмір плати за видачу ліцензій чітко визначено і опубліковано належним чином. Плата за видачу ліцензій забезпечує тільки покриття адміністративних витрат (крім тих видів діяльності, які передбачають використання обмежених ресурсів).

Тобто основні вимоги щодо ліцензування, які визначені директивами Європейського Союзу (див. главу 3.5.2), дотримані.

Існуюча система ліцензування, встановлена Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, є прозорою, містить усі процедури ліцензування, на думку авторів, збалансовує інтереси держави та операторів ринку в процесі ліцензування. До того ж, збереження існуючої системи ліцензування не призведе до виникнення подвійного регулювання якості телекомунікаційних послуг. Регулювання якості телекомунікаційних послуг буде здійснюватися не в рамках ліцензування, а шляхом підтвердження відповідності (сертифікацією) телекомунікаційних послуг.

Щодо органу ліцензування

Органом ліцензування є Уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації, який видає ліцензії тільки на підставі відповідного рішення Регуляторної комісії.

3.5.5. Спеціальний режим ліцензування: чи потрібен він Україні

Прихильники спеціального режиму ліцензування пропонують:

- вивести ліцензування з під сфери дії Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”;
- скопіювати європейський підхід до ліцензування у сфері телекомунікацій, який передбачає надання “загальних дозволів” та “індивідуальних ліцензій” на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій.

При цьому головні аргументи на користь такого режиму є такими:

- він відповідає вимогам директив ЄС;
- він дозволяє досягти мети, яка ставиться перед ліцензуванням в європейському законодавстві.

На думку авторів, цих аргументів недостатньо для того, щоб обґрунтувати необхідність запровадження в Україні спеціального режиму ліцензування у сфері телекомунікацій.

Національний режим ліцензування також цілком вписується в рамки вимог щодо ліцензування, встановлених директивами ЄС (див. главу 3.5.4).

Що стосується досягнення цілей, які ставляться перед ліцензуванням, то зробити це можна і без створення спеціального режиму ліцензування.

Мета надання “індивідуальних ліцензій” та “загальних дозволів”

Відповідно до європейського законодавства “індивідуальні ліцензії” надаються з метою:

- раціонального використання обмежених ресурсів;
- надання власнику ліцензії певних прав щодо доступу до державної чи приватної землі;
- визначення спеціальних прав та обов’язків щодо забезпечення загальнодоступності;
- визначення спеціальних зобов’язань домінуючих підприємств та підприємств-монополістів.

“Загальні дозволи” в Європейському Союзі використовуються як спосіб виконання певних умов діяльності у сфері телекомунікацій.

Будь-яку мету, з наведених вище, можна досягти в існуючих законодавчих рамках без створення спеціального режиму ліцензування.

Забезпечення раціонального використання обмежених ресурсів в законодавстві України

Раціональне використання радіочастотного ресурсу в діючому законодавстві забезпечується подвійним ліцензуванням.

Відповідно до Закону України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” видаються ліцензії на діяльність з надання послуг радіозв’язку (з використанням радіочастот). Для забезпечення ефективного та раціонального використання радіочастотного ресурсу ліцензії, у разі надходження кількох заяв про видачу ліцензій, видаються тільки за результатами відкритих конкурсів.

Однією з умов провадження діяльності з надання послуг радіозв’язку є наявність частотного ресурсу. Частотний ресурс присвоюється на підставі ліцензій на використання радіочастот (не плутати з ліцензіями на надання послуг радіозв’язку), які видаються відповідно до Закону України “Про радіочастотний ресурс України”. Ліцензування використання радіочастот також має на меті забезпечення ефективного використання радіочастотного ресурсу України. Ліцензії на право використання радіочастотного ресурсу видаються на конкурсній основі або шляхом проведення аукціону (у разі надходження більш ніж одної заяви).

Раціональне використання радіочастотного ресурсу забезпечується також шляхом встановлення особливих умов використання радіочастотного ресурсу України. Відповідно до Порядку надання ліцензій на використання радіочастотного ресурсу України, який затверджено Кабінетом Міністрів України, ці умови зазначаються безпосередньо в ліцензії на використання радіочастот.

Надання операторам певних прав щодо доступу до державної чи приватної землі

Питання надання певних прав щодо доступу до державної чи приватної землі врегульовані Земельним кодексом України. Що стосується земель зв’язку, то Земельний кодекс визначає, що порядок використання земель зв’язку встановлюється законом, якого ще нема.

Визначення спеціальних прав та обов’язків щодо забезпечення загальнодоступності

Спеціальні права та обов’язки щодо забезпечення загальнодоступності будуть визначатися у договорі між оператором телекомунікацій, який надає загальнодоступні телекомунікаційні послуги, та національним регуляторним органом. Укладання такого договору передбачено у законопроекті. Значні санкції, які передбачені за невиконання умов договору про надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг, є достатнім стимулом для того, щоб змусити оператора працювати в рамках встановлених прав та обов’язків.

Крім того, головним видом загальнодоступних телекомунікаційних послуг є послуги телефонного зв’язку (міського, міжміського, міжнародного). Діючим Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”, як і проектом законодавчого акту, що пропонується, передбачено ліцензування послуг телефонного зв’язку. Ліцензування означає, що оператори, які отримали ліцензію, повинні дотримуватися вимог, що встановлені в Ліцензійних умовах. Чинні на сьогоднішній день Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг телефонного зв’язку (крім відомчих об’єктів) покладають на операторів обов’язки, що стосуються загальнодоступності:

- надання споживачам послуги телефонного зв'язку, які відповідають за якістю стандартам та технічним нормам, які впроваджені в галузі, вимогам договору про надання послуг;
- забезпечення доступу до аварійних служб, телефонних довідково-інформаційних служб та служб глобальних послуг;
- застосування чинних граничних тарифів на основні послуги зв'язку (на загальнодоступні послуги).

Якщо ж існують певні права чи обов'язки, що не визначені в Ліцензійних умовах, достатньо лише внести до них необхідні зміни. Очевидно, що такий шлях є простішим і більш раціональним ніж створення спеціального режиму ліцензування.

Визначення спеціальних зобов'язань домінуючих підприємств та підприємств-монополістів

Визначення спеціальних зобов'язань домінуючих телекомунікаційних підприємств можливо і без запровадження ліцензування діяльності таких підприємств. Зокрема, цим законопроектом передбачено, що національний регуляторний орган регулює тарифи на телекомунікаційні послуги таких операторів, передбачено низку обов'язків щодо взаємного з'єднання мереж домінуючого оператора та інших операторів тощо.

Низка зобов'язань домінуючих операторів визначена в Ліцензійних умовах на такі види діяльності як: надання послуг телефонного зв'язку (крім відомчих об'єктів); надання послуг радіозв'язку (з використанням радіочастот). За потреби, ці зобов'язання можна розширити.

Забезпечення виконання певних умов діяльності у сфері телекомунікацій

Вичерпний перелік умов, для забезпечення виконання яких можуть надаватися "загальні дозволи", визначено в директивах ЄС.

Якщо певна умова з цього переліку не визначена безпосередньо в законодавчих актах країни-члена, виникає проблема забезпечення її виконання. Ця проблема вирішується шляхом надання "загального дозволу" (який може мати вигляд "типової ліцензії"). Надання такого дозволу потребує явного рішення національного регуляторного органу.

Інша справа, коли всі умови і вимоги безпосередньо прописані в законодавчих актах. В цьому випадку загальне законодавство відповідно до директив ЄС може розглядатися як "загальний дозвіл" на здійснення певної діяльності у сфері телекомунікацій. Тобто дозвіл надається законом і не потребує явного рішення національного регуляторного органу.

Поданий на розгляд проект Закону України "Про телекомунікації" в поєднанні з іншими чинними законодавчими актами містить всі умови і вимоги, дотримання яких може вимагатися при здійсненні діяльності у сфері телекомунікацій. При цьому зазначені законодавчі акти містять достатньо важелів, щоб забезпечити виконання цих умов і без надання "загального дозволу" у вигляді "типової ліцензії".

Тому автори законопроекту вважають, що запровадження спеціального режиму ліцензування, в межах якого будуть надаватися "загальні дозволи" й "індивідуальні ліцензії" на здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, не є достатньо обґрунтованим.

Що більше, у тих випадках, коли досягти певної мети можна без ліцензування (наприклад, для надання операторам певних прав щодо доступу до державної чи приватної землі), запровадження спеціального режиму ліцензування суперечитиме європейським директивам, в яких чітко зазначено, що ліцензування не є обґрунтованим, коли для досягнення відповідної мети було б достатньо простої процедури заявлення.

3.5.6. Ліцензування відповідно до проекту Закону України "Про телекомунікації" (реєстраційний № 2059, Пустовойтенко В.П., Луценко Ю.В.)

Варіант, запропонований в цьому законопроекті, передбачає виведення ліцензування у сфері телекомунікацій з під сфери дії Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" та створення спеціального режиму ліцензування.

В межах спеціального режиму ліцензування пропонується надавати "індивідуальні ліцензії" та "загальні дозволи".

"Загальні дозволи" пропонується надавати на всі види діяльності у сфері телекомунікацій. Крім "загального дозволу", в окремих випадках необхідно буде отримувати й "індивідуальні ліцензії". До таких випадків пропонується віднести:

- надання телекомунікаційних послуг фіксованого телефонного зв'язку (міського, міжміського, міжнародного, IP-телефонії), мобільного (рухомого) зв'язку, пошукового радіозв'язку, теле- та радіомовлення (ліцензії на здійснення діяльності);
- використання частки радіочастотного ресурсу (ліцензії на використання обмеженого ресурсу);
- надання права будівництва мереж телекомунікацій на пільгових умовах (ліцензії на особливі права);
- покладення особливих обов'язків на операторів, які займають монополічне (домінуюче) становище з надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг та/або публічних мереж споживачам (ліцензії на особливі обов'язки).

Впровадження цього варіанту порушує основні принципи державної політики України в сфері ліцензування та сприятиме подальшій руйнації існуючої системи державного регулювання у сфері ліцензування.

Єдине, що, на думку авторів, могло б виправдати такий крок – це створення такого режиму ліцензування у сфері телекомунікацій, який повністю відповідав би директивам ЄС.

Проте варіант, який запропоновано в проекті Закону України “Про телекомунікації”, реєстраційний № 2059, не узгоджується з вимогами директив ЄС. Зокрема, директиви ЄС не передбачають можливості надання “індивідуальних ліцензій” на такі види телекомунікаційних послуг, як ІР-телефонія. Не узгоджується з директивами ЄС і надання “індивідуальних ліцензій” на особливі права щодо будівництва мереж телекомунікацій на пільгових умовах.

III. ЮРИДИЧНИЙ АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО АКТУ

4. Вплив на діюче законодавство

4.1 Як законопроект узгоджується з існуючими законодавчими рамками

Поданий на розгляд законопроект буде працювати в рамках, які встановлені:

- Законом України “Про природні монополії”;
- Законом України “Про систему оподаткування”;
- Законом України “Про захист економічної конкуренції”;
- Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності”;
- Законом України “Про радіочастотний ресурс України”;
- Законом України “Про підтвердження відповідності”.

У випадку ухвалення Закону України “Про телекомунікації” необхідно буде внести такі зміни до діючого законодавства:

- визнати таким, що втратив чинність, Закон України “Про зв’язок”, оскільки всі питання, що врегульовані цим законом, підпадають під сферу дії нового Закону України “Про телекомунікації”;
- внести телекомунікаційний збір до переліку загальнодержавних податків і зборів (обов’язкових платежів), який встановлено в статті 14 Закону України “Про систему оподаткування”. Це дозволить узгодити Закон України “Про телекомунікації” з вимогами податкового законодавства;
- вивести телекомунікації (зокрема, зв’язок загального користування) з під сфери дії Закону України “Про природні монополії”. Це дозволить уникнути ситуації, коли одні й ті ж самі питання будуть регулюватися різними законами (Законом України “Про телекомунікації” та Законом України “Про природні монополії”). Крім того, внесення таких змін є необхідною умовою для створення конкурентного середовища в телекомунікаційній галузі України, як це вимагається законодавством ЄС.

Після внесення відповідних змін, Закон України “Про телекомунікації” буде чітко вписуватися в рамки, встановлені вищезазначеними законодавчими актами.

4.2 Дія законодавчого акту в перехідний період

Законопроект, що пропонується, передбачає реформування телекомунікаційної галузі України. Реформується система державного управління і регулювання в галузі, запроваджуються нові підходи до тарифного регулювання, створюється новий механізм забезпечення загальнодоступності.

Створення нових інституцій, запровадження нових механізмів потребує певного часу. З огляду на це, в Перехідних положеннях Закону України “Про телекомунікації” врегульовані питання функціонування тих механізмів, на “розкрутку” яких потрібен певний час.

Насамперед, це стосується механізму забезпечення загальнодоступності телекомунікаційних послуг. Для того, щоб цей механізм запрацював так, як це очікується, необхідно:

- розробити і затвердити Програму розвитку загальнодоступних телекомунікаційних послуг в Україні (Закон відводить на це один рік);
- створити і “наповнити” Фонд загальнодоступних послуг;
- організувати і провести конкурси на право надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг на умовах відшкодування збитків від їх надання.

У зв’язку з цим, для створення механізму забезпечення загальнодоступності пропонується встановити перехідний період. Перехідний період буде діяти до прийняття Програми розвитку загальнодоступних телекомунікаційних послуг в Україні, але не більше ніж шість місяців.

Протягом цього періоду обов’язки щодо надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг покладаються на домінуючого оператора телекомунікаційних послуг.

Це не суперечить загальній концепції закону, оскільки можливість покладення на монопольного (домінуючого) оператора обов'язку щодо надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг при певних умовах передбачена цим законом.

Для розмежування функцій державного управління та регулювання в телекомунікаційній галузі, державної та корпоративної політики, для забезпечення прийняття неупереджених регуляторних рішень закон передбачає створення Регуляторної комісії при Уповноваженому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації.

На створення Регуляторної комісії та врегулювання процедурних питань її діяльності потрібно приблизно два місяці. Тому в законі пропонується визначити, що до створення Регуляторної комісії регуляторні рішення в сфері телекомунікацій приймаються Уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації. Таке положення буде діяти не більше ніж два місяці.

Для встановлення чітких критеріїв тарифного регулювання закон передбачає необхідність розробки та затвердження Методики тарифного регулювання. До визначення цих критеріїв пропонується зафіксувати діючі на момент набрання чинності закону тарифи на телекомунікаційні послуги. Фіксуються тарифи тільки на ті телекомунікаційні послуги, які підлягають державному регулюванню відповідно до Закону України "Про телекомунікації".

Термін дії зазначеного положення обмежується трьома місяцями. Якщо протягом цього терміну Методика тарифного регулювання не буде затверджена, операторам телекомунікацій надається право самостійно встановлювати тарифи на телекомунікаційні послуги, що підлягають державному регулюванню. Таке право зберігається за ними до затвердження в установленому порядку Методики тарифного регулювання.

4.3 Які акти необхідно буде розробити та прийняти

Законопроектом передбачена необхідність розробки та прийняття 16 підзаконних нормативно-правових актів. Ці акти мають на меті деталізувати питання, що стосуються порядку здійснення діяльності у сфері телекомунікацій в Україні, встановити критерії прийняття регуляторних рішень у сфері телекомунікацій тощо.

Підзаконні акти, розробка яких передбачена у проекті Закону України "Про телекомунікації"

Підзаконний акт	Відповідальний орган	Термін прийняття
Програма розвитку загальнодоступних телекомунікаційних послуг в Україні (ст.17, ст.38)	Кабінет Міністрів України	Один рік від дня опублікування Закону України "Про телекомунікації"
Загальнодержавна програма розвитку телекомунікацій (ст.17)	Кабінет Міністрів України	Шість місяців з дня опублікування Закону України "Про телекомунікації"
Положення щодо процедурних питань роботи Регуляторної комісії при Уповноваженому центральному органі виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації (ст.21)		
Положення щодо захисту прав користувачів телекомунікаційних послуг (ст.31)		
Технічний регламент з підтвердження відповідності засобів телекомунікацій та телекомунікаційних послуг (ст.74)		
Порядок компенсації збитків, що виникають внаслідок надання користувачам пільг, встановлених законодавством України (ст.36)		
Положення про Уповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку та інформатизації (ст.18)	Президент України	не визначено
Порядок охорони мереж телекомунікацій (ст.15)	УЦОВВ	Три місяці з дня опублікування Закону України "Про телекомунікації"
Типовий договір про надання телекомунікаційних послуг (ст.34)		
Правила надання телекомунікаційних послуг (ст.34)		
Порядок визначення збитків від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг (ст.44)	УЦОВВ після обговорення та схвалення Регуляторною комісією	не визначено
Методика тарифного регулювання (ст.52)		не визначено
Порядок реєстрації доменних імен (ст.59)	УЦОВВ	Три місяці з дня опублікування Закону України "Про телекомунікації"
Істотні умови договору про взаємоз'єднання (ст.62)		
Правила взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж		

загального користування		
Перелік типів технічних засобів, які можуть використовуватися у мережах телекомунікацій загального користування (ст.71)	УЦОВВ	двічі на рік

5. Відповідність проекту законодавчого акту законодавству Європейського Союзу та міжнародним зобов'язанням України

5.1 Відповідність проекту законодавчого акту законодавству Європейського Союзу

Одне з головних завдань, яке ставили перед собою розробники проекту Закону України "Про телекомунікації", - реформування телекомунікаційної галузі відповідно до вимог законодавства Європейського Союзу.

Детальніше про вимоги директив ЄС та про те, яким чином вони виконуються в проекті Закону, можна прочитати в главі 3 цієї пояснювальної записки.

В таблиці, що наведено нижче, систематизовано та узагальнено інформацію про відповідність проекту Закону України "Про телекомунікації" законодавству Європейського Союзу.

Вимога	Відповідність проекту	Коментар / положення проекту, які забезпечують виконання відповідних вимог
Вимоги, що стосуються національного регуляторного органу (НРО)		
НРО юридично відмежований та функціонально незалежний від всіх організацій, що надають телекомунікаційні послуги, електронні телекомунікаційні мережі та обладнання	відповідає	Організації, що працюють у сфері телекомунікацій, можуть лише брати участь у засіданнях Регуляторної комісії (з правом дорадчого голосу) та подавати свої аналітичні матеріали (п.2 ст.21)
Члени НРО не беруть участь у діяльності і не мають будь-якого інтересу в підприємствах та організаціях, що працюють у сфері телекомунікацій	відповідає	Див. п.9 ст.20
Призначення членів НРО здійснюється за прозорими та демократичними процедурами	важко оцінити	Призначає Президент України за згодою Верховної Ради України (п.5 ст.20)
Члени НРО не можуть отримувати вказівки та доручення від будь-якої особи чи органу	формально відповідає	Відповідне положення встановлено для 80 % членів Регуляторної комісії (п.6 ст.20)
Звільнення членів НРО відбувається за чітко визначеними підставами та не може застосовуватися як засіб політичного тиску	відповідає	Див. п.10 ст.20
Регуляторні функції відділені від функцій з управління та контролю за підприємствами, над якими країни-члени ЄС зберігають контроль	відповідає	Визначено вичерпний перелік рішень, які відносяться до регуляторних (п.3 ст.20)
Встановлені чіткі та конкретні межі компетенції НРО	відповідає	Див. ст.20, ст.21
Визначено право НРО на прийняття регуляторних рішень, а також рішень, що стосуються внутрішніх процедур	формально відповідає	УЦООВ зобов'язаний затверджувати рішення Регуляторної комісії (ст.19, п.4 ст.21)
НРО має повноваження, необхідні для реалізації покладених на нього функцій	відповідає	Див. ст.19
Встановлені прозорі та добре зрозумілі критерії прийняття регуляторних рішень	формально відповідає	Критерії, на основі яких приймаються регуляторні рішення, визначені або безпосередньо в законі, або будуть визначені в нормативно-правових актах, розробка яких передбачена законом
Встановлені відкриті та прозорі процедури прийняття регуляторних рішень	відповідає	Див. ст.21
Визначені орієнтовні витрати на діяльність НРО	відповідає	Див. п.8 ст.20
Чітко визначені джерела фінансування НРО	відповідає	Див. п.8 ст.20
НРО володіє всіма необхідними ресурсами (людськими, технічними, фінансовими тощо), які є необхідними для виконання функцій регулювання у сфері телекомунікацій	відповідає	Для організаційного та аналітичного забезпечення діяльності Регуляторної комісії у складі УЦОВВ утворюється відповідний структурний підрозділ (п.12 ст.20)

НРО звітує перед громадськістю про результати своєї роботи, виконання своїх обов'язків та про використання коштів, що знаходяться у розпорядженні регуляторного органу, шляхом опублікування звітів	відповідає	Див. п. 3 ст.20, п.6 ст.45
Прийняті регуляторні рішення оприлюднюються, належним чином аргументуються, існує можливість їх оскарження до органу, який є незалежним від сторін, що беруть участь у спорі	відповідає	Див. п.5 ст.21, п.7 ст.21
Державний нагляд за НРО здійснюється виключно щодо законності його діяльності, правильності та прозорості фінансових операцій	відповідає	Державний нагляд здійснюється за використанням коштів Фонду загальнодоступних послуг (ст.45)
Визначена відповідальність регуляторного органу	відповідає	Див. ст.82, ст.83
Вимоги, що стосуються механізму забезпечення загальнодоступності		
Учасники ринку роблять вклад лише у фінансування зобов'язань по загальнодоступних послугах, а не іншої діяльності, що не пов'язана з наданням таких послуг	важко оцінити	З Фонду загальнодоступних послуг (до якого роблять внески учасники ринку), крім зобов'язань по загальнодоступних послугах, фінансується заробітна плата 8 членів Регуляторної комісії та відшкодовуються збитки, завдані операторам діями Регуляторної комісії. Але це не обов'язково означає, що ці статті витрат будуть "фінансувати" учасники ринку, адже збір з операторів не є єдиним джерелом наповнення Фонду (див. п.1 ст.43)
Витрати на забезпечення загальнодоступності можуть розподілятися між всіма або певною групою підприємств	відповідає	Збір до Фонду загальнодоступних послуг сплачують всі оператори (див. п.3 ст.25 та п.2 ст.43)
Механізм забезпечення загальнодоступності не повинен призводити до порушення конкуренції	відповідає	Обов'язки щодо забезпечення загальнодоступності на умовах відшкодування розподіляються на конкурсних засадах (ст.39)
"Субсидії" операторам розподіляє НРО таким чином, аби забезпечити найбільшу ефективність розподілу коштів	відповідає	Розмір збитків, які підлягають відшкодуванню, буде розраховуватися відповідно до порядку, який встановлено НРО. Рішення про обсяг відшкодування приймає НРО на відкритих засіданнях (п.5 та п.6 ст.44)
НРО повинен забезпечити вироблення методики обрахунку собівартості надання загальнодоступних послуг та забезпечити контроль за правильністю розрахунків, які подаються операторами для відшкодування витрат	відповідає	Див. п.5 ст.44
Вимоги, що стосуються тарифного регулювання		
Здійснюється аналіз ринку, який має на меті визначити оператора, що має монопольну владу на ринку.	відповідає	Див. ст.49
У разі виявлення браку конкуренції на ринку, НРО регулює тарифи домінуючого оператора	відповідає	Див. п.3 ст.52
У випадку здійснення регулювання тарифів, рівень регульованих тарифів визначається відповідно до рівня собівартості	відповідає	Див. п.5 ст.52
Вимоги, що стосуються регулювання взаємоз'єднання операторів телекомунікацій		
При здійсненні тарифного регулювання взаємного з'єднання операторів телекомунікацій, рівень регульованих тарифів визначається відповідно до рівня собівартості	відповідає	Див. п.5 ст.52
Тарифи на послуги взаємного з'єднання повинні бути достатньо поділені на компоненти	відповідає	Див. п.5 ст.60
Особа, яка потребує з'єднання, не повинна сплачувати за послуги, що не є необхідними для	відповідає	Див. п.5 ст.60

здійснення цього з'єднання		
Забезпечується публікація телекомунікаційними організаціями умов підключення, включаючи пункти підключення та інтерфейси, які пропонуються відповідно до ринкових потреб	відповідає	Див. ст.64
Забезпечується розгляд протягом розумного періоду спорів між операторами телекомунікацій, що виникають в процесі взаємоз'єднання, та прийняття вмотивованих рішень, відповідно до яких встановлюються необхідні операційні та фінансові умови підключення	відповідає	Див. ст.63
Вимоги, що стосуються ліцензування у телекомунікаційній галузі		
Країни-члени ЄС можуть запроваджувати процедури ліцензування тільки тоді, коли це необхідно для забезпечення дотримання відповідних важливих вимог	вимога не порушується	Ліцензування застосовується тільки там, де необхідно забезпечити дотримання певних важливих вимог (див. ст.51)
При наданні загальних дозволів чи при видачі індивідуальних ліцензій країни-члени можуть висувати тільки ті умови, які прямо визначені в європейських директивах	важко оцінити	Умови, що висуваються при видачі ліцензій, визначаються в Ліцензійних умовах. Дотримання вимог ЄС буде залежати від того, наскільки Ліцензійні умови будуть відповідати директивам ЄС
Умови, які висуваються при наданні загальних дозволів чи індивідуальних ліцензій, повинні бути належним чином опубліковані і доступними для всіх заінтересованих сторін	відповідає	Ліцензійні умови та інші нормативно-правові акти, в яких містяться умови, що висуваються при наданні ліцензій, підлягають обов'язковому оприлюдненню
Кількість індивідуальних ліцензій може обмежуватися тільки тоді, коли це необхідно для забезпечення ефективного використання рідкісних (обмежених) ресурсів	відповідає	Відповідно до Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" кількість ліцензій обмежується тільки тоді, коли діяльність пов'язана з використанням обмежених ресурсів (наприклад, радіочастот)
Інформація щодо процедур видачі індивідуальних ліцензій та щодо критеріїв відбору операторів для надання індивідуальних ліцензій, повинна бути належним чином опублікована та бути легкодоступною	відповідає	Процедура видачі ліцензій описана в Законі України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності". У випадку проведення конкурсу, інформація про критерії відбору публікується в оголошенні про проведення конкурсу
Будь-який платіж, що накладається на підприємство в рамках процедури надання дозволу, повинен забезпечувати тільки покриття адміністративних витрат; вони публікуються належним чином і деталізовано (це обмеження не застосовується при наданні ліцензії на обмежений ресурс)	відповідає	На види діяльності, що не пов'язані з використанням обмеженого ресурсу (радіочастотного та номерного), встановлено низьку "ліцензійну плату": від 340 грн. до 1020 грн.

5.2 Відповідність проекту законодавчого акту вимогам Світової організації торгівлі

Україна, як держава, що має намір інтегруватися у світову економічну спільноту, вже давно поставила собі за мету стати повноправним членом Світової організації торгівлі (СОТ). Однією з умов досягнення цієї мети є гармонізація законодавства України з нормами угод СОТ.

Вимоги, що стосуються сфери телекомунікацій, переважно наведені в Генеральній угоді про торгівлю послугами. В таблиці, що подано нижче, проаналізовано відповідність проекту Закону України "Про телекомунікації" основним вимогам цієї угоди.

Відповідність проекту Закону України "Про телекомунікації" головним вимогам Генеральної угоди про торгівлю послугами

Вимога	Відповідність проекту	Коментар
Забезпечити загальнодоступність інформації про умови діяльності у сфері телекомунікацій (умови	Відповідає	Умови діяльності визначаються в Законі України "Про телекомунікації" та підзаконних актах, які

доступу, надання послуг, ліцензування, взаємоз'єднання, тарифікації тощо)		підлягають обов'язковому оприлюдненню. Крім того, законопроектом передбачено обов'язкове оприлюднення: - рішень Регуляторної комісії при УЦОБВ (п.5 ст.21); - інформації щодо визначення операторів, на яких покладається надання загальнодоступних послуг (п.5 ст.39, ст.40); - каталогів пропозицій про взаємоз'єднання з визначеними умовами (п.2 ст.64); - переліку технічних засобів, дозволених до застосування у телекомунікаційній сфері (п.3 ст.71)
Забезпечити, щоб оператори інших країн-членів мали доступ до телекомунікаційних мереж та послуг і до їх використання на основі обґрунтованих і недискримінаційних умов	Формально відповідає	Відповідно до законопроекту надання телекомунікаційних послуг на території України є виключним правом операторів з місцезнаходженням на території України. Це не обмежує доступ іноземних операторів до сфери телекомунікацій України, оскільки такий доступ можливий шляхом створення спільних підприємств
Надати послугам і постачальникам послуг будь-якого іншого члена СОР режим надання послуг, що є не менш сприятливим, аніж той, який надається внутрішнім послугам чи постачальникам послуг	Формально відповідає	Законопроект не містить жодних дискримінаційних вимог щодо іноземних операторів телекомунікацій.
Забезпечити, щоб будь-який монопольний постачальник послуг при монопольній поставці послуги не порушував режим найбільшого сприяння	Відповідає	Законопроект спрямований на заохочення конкуренції і містить механізми, які обмежують "можливості" підприємств-монополістів (регулювання тарифів на їх послуги, регулювання під'єднання інших операторів до мереж монополістів тощо).
Там, де монопольний постачальник конкурує безпосередньо або через пов'язане підприємство при наданні послуги поза сферою своїх монопольних прав, він не повинен зловживати своїм монопольним становищем	Відповідає	Законопроект спрямований на недопущення обмеження конкуренції у сфері телекомунікацій (ст.6, розділ IX)
Кожний член СОР повинен мати судові, арбітражні або інші адміністративні органи чи процедури, які забезпечать негайний розгляд скарг та спорів	Відповідає	Спори у сфері телекомунікацій можуть вирішуватися двома незалежними органами: судом (п.7 ст.21, п.1 ст.25 тощо) або національним регуляторним органом (п.3 ст.20)
Члени СОР не повинні створювати обмеження на участь іноземного капіталу (обмеження максимального відсотка іноземного володіння акціями або загальної вартості індивідуальних чи сукупних іноземних інвестицій)	Відповідає	Законопроект не містить жодних обмежень щодо участі іноземного капіталу в телекомунікаційній галузі України. Більше того, іноземні інвестиції гарантуються відповідно до законодавства України (ст.77)
Члени СОР не повинні вживати заходи, які обмежують або вимагають конкретних типів юридичних осіб або спільних підприємств, через які постачальник послуг може надавати послуги	Відповідає	Подібних обмежень законопроект не містить
Члени СОР не повинні встановлювати обмеження кількості постачальників послуг шляхом квотування, встановлення монополій, визначення виключних постачальників послуг	Формально відповідає	Подібних обмежень законопроект не містить. Єдине обмеження, що може теоретично виникати, пов'язано з наданням ліцензій на використання обмежених ресурсів. Проте в цьому випадку це відповідає директивам ЄС

5.3 Відповідність проекту законодавчого акту міжнародним договорам та зобов'язанням України

16 червня 1994 року була підписана Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом (УПС), яка набула чинності 1 березня 1998 року після її ратифікації 15 державами-членами ЄС. Від цього моменту Україна взяла на себе зобов'язання за УПС, в тому числі в сфері телекомунікацій такі:

- забезпечення та дотримання демократичних принципів, принципів ринкової економіки;
- визначення політики та керівних принципів розвитку електрозв'язку;
- розробка принципів тарифної політики;
- підвищення ефективності та якості забезпечення електрозв'язку;
- усунення обмежень конкуренції між підприємствами;
- створення відповідної нормативної бази для надання телекомунікаційних послуг і для використання діапазону радіочастот;
- здійснення заходів з поступового наближення існуючого та майбутнього законодавства України до законодавства ЄС, та інші.

Для виконання зобов'язань по наближенню українського законодавства до законодавства ЄС щорічно затверджується План роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Підготовка проекту Закону України "Про телекомунікації" була здійснена в рамках Плану роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в 2002 році, що затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 року № 34-р. Цей проект закону враховує основні вимоги директив Європейського Союзу та узгоджується з міжнародними принципами здійснення діяльності у сфері телекомунікацій.

У випадку ухвалення Закон України "Про телекомунікації" також забезпечить виконання положень багатосторонньої Угоди щодо співробітництва у розвитку і використанні систем стільникового рухомого зв'язку, яку Україна підписала 12 січня 1997 року та ратифікувала 3 березня 1998 року, оскільки регулювання мобільного зв'язку підпадає під сферу дії цього закону.

Дво- та багатосторонні угоди України про співробітництво і партнерство з іншими країнами не передбачають прямих вимог у сфері телекомунікацій. Як правило, в цих угодах встановлені лише загальні зобов'язання сприяти співробітництву в сфері телекомунікацій та забезпечувати функціонування систем зв'язку.

Запропонований проект Закону України "Про телекомунікації" підготовлено з врахуванням світового досвіду щодо регулювання в сфері телекомунікацій. Це дозволить створити умови для інтегрування українських телекомунікаційних мереж у світові мережі, що, своєю чергою, забезпечить виконання міжнародних зобов'язань України.

IV. ВИСНОВКИ ЩОДО ПОТЕНЦІЙНОГО ВПЛИВУ ВІД ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО АКТУ

Закон України “Про телекомунікації” повинен вирішити проблему фінансування надання телекомунікаційних послуг:

- на географічно віддалених і важкодоступних територіях;
- малозабезпеченим громадянам, громадянам з особливими проблемами (пенсіонери, інваліди).

Крім того, впровадження цього Закону повинно забезпечити прийняття неупереджених регуляторних рішень у сфері телекомунікацій.

Це матиме позитивні наслідки для всіх груп, яких торкається новий закон.

Потенційний вплив на ринок (бізнес)

З одного боку, збільшуватимуться витрати внаслідок необхідності здійснення відрахувань до Фонду загальнодоступних послуг.

З іншого боку, розподіляючи тягар загальнодоступності між всіма операторами, забезпечуючи прийняття неупереджених регуляторних рішень, закон усуває причину, яка спотворює конкуренцію та призводить до виникнення протистояння між операторами та ВАТ “Укртелеком”.

Після усунення цієї причини оператори можуть очікувати:

- розширення можливості підключення до мереж домінуючого оператора. Це створить умови для розбудови нових мереж, охоплення нових ринків. Внаслідок цього можна очікувати збільшення доходів операторів телекомунікацій.
- зменшення плати за взаємоз'єднання. Внаслідок цього зменшаться витрати операторів на надання телекомунікаційних послуг.
- усунення адміністративних бар'єрів, що стримують доступ операторів до різних секторів галузі телекомунікацій в Україні. Це призведе до розширення переліку телекомунікаційних послуг, що надаються.
- встановлення економічно обґрунтованих тарифів на телекомунікаційні послуги та припинення “ручного” адміністративного регулювання.

Закон також дозволяє розмежувати соціальну та комерційну функції ВАТ “Укртелеком”. Це дозволить ВАТ “Укртелеком” підвищити свою ефективність як комерційного підприємства.

Потенційний вплив на “державу”

Реалізація через Закон України “Про телекомунікації” вимог директив Європейського Союзу сприятиме вирішенню завдання щодо інтеграції України в ЄС.

Створення ефективного механізму загальнодоступності дозволить вирішувати важливе соціальне завдання щодо забезпечення населення телекомунікаційними послугами без додаткового навантаження на бюджет.

Підвищення ефективності ВАТ “Укртелеком” збільшить вартість його активів і дозволить отримати більше “дивідендів” у разі його приватизації та від володіння часткою цього підприємства.

Потенційний вплив на населення

Створення ефективного механізму загальнодоступності призведе до розширення можливості доступу громадян до якісних телекомунікаційних послуг за доступну ціну.

Розвиток конкуренції на ринку телекомунікацій сприятиме зниженню цін на телекомунікаційні послуги, підвищенню їхньої якості, впровадженню в Україні нових технологій та телекомунікаційних послуг.