

УДК 007: 339.13.025

БАРАНОВ О.А., кандидат технічних наук,
лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТУПУ НА РИНОК ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

Анотація. Про удосконалення правових механізмів доступу на ринок телекомунікацій в умовах становлення європейського правового простору.

Аннотація. Об усовершенствовании правовых механизмов доступа на рынок телекоммуникаций в условиях становления европейского правового пространства.

Summary. On the improvement of legal mechanisms of access to the telecommunication market in conditions of European legal space establishing.

Ключові слова: телекомунікаційний ринок, правовий механізм регулювання, розвиток конкуренції.

Постановка проблеми. Держави завжди контролювали питання доступу до діяльності в сфері зв'язку (електрозов'язку, радіозв'язку, телекомунікацій). Причини необхідності введення такого контролю були різними: від потреби забезпечення державної безпеки до забезпечення конкуренції на ринку та захисту прав споживачів. Історично першим законом, що заклав правові основи для ліцензування, можна вважати закон США “Про радіо” 1912 року [1]. Юридичним механізмом, який регулює доступ до діяльності на ринку телекомунікацій, є дозвіл, що давав уповноважений державою орган. При цьому “дозвіл” є узагальненим терміном, що визначає будь-які юридичні документи (ліцензії, угоди, угоди щодо концесії тощо) [2], які видаються від імені держави та дозволяють почати діяльність на ринку телекомунікацій.

У 80-х роках минулого сторіччя Євросоюз, встановивши факт значного відставання від США в масштабах використання сучасних телекомунікацій, дійшов висновку про необхідність проведення реформ у телекомунікаційному сегменті інформаційної інфраструктури. Тому основним лейтмотивом запропонованих реформ була лібералізація європейського телекомунікаційного ринку, що, на відміну від американського, був жорстко зарегульований завдяки широкому використанню правового механізму “дозволу” допуску до ринку.

Проведені в країнах Євросоюзу регуляторні реформи телекомунікаційного ринку призвели до того, що за багатьма показниками він став одним із найбільш передових у світі. Немаловажну роль у цьому зіграла послідовна ліберальна політика надання дозволів на діяльність у телекомунікаціях.

Сучасний стан українського ринку телекомунікацій свідчить про вповільнення його росту, що зумовлює необхідність дослідження можливих напрямів його реформування, насамперед мова йде про механізми доступу. Актуальність проведення досліджень реформування механізмів правового регулювання доступу на ринок телекомунікацій підтверджується висновками ряду авторів про те, що безперервна лібералізація ринку, зокрема в країнах, що розвиваються, включаючи більш широку конкуренцію, участь приватного сектора та ліцензування нових учасників ринку мали істотні та широкомасштабні наслідки [3, 4].

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням правових аспектів ліцензування у сфері телекомунікацій присвячено багато робіт закордонних авторів [1, 3 – 7, 9]. Волков Ю.В. відзначає, що телекомунікаційне законодавство має комплексний

характер та сформовано сукупністю норм, що регулюють суспільні відносини із приводу: ліцензування та державного контролю; створення телекомунікаційних об'єктів і використання ресурсів; надання телекомунікаційних послуг [5]. В той же час, він вважає, що телекомунікаційне законодавство не має глибокого теоретичного обґрунтування, єдиної логічно пов'язаної структури та має потребу в систематизації й удосконаленні. Зенкін І.І. у своїй роботі особливу увагу приділив процесам і процедурам ліцензування діяльності в сфері телекомунікацій у контексті зобов'язань держав щодо телекомунікаційних послуг у рамках СОР [6]. Правові проблеми вітчизняного ринку телекомунікацій досліджувала невелика кількість авторів. Найбільш близька за суттю обговорюваних проблем робота Невядовського В.О. [7]. Але у нормативній частині, на жаль, він спирається тільки на застарілу директиву Євросоюзу 1997 року “Про структуру видачі загальних дозволів і індивідуальних ліцензій у сфері телекомунікаційних послуг” (скасована в 2003 році).

Метою статті є формування пропозицій щодо подальшого розвитку правового регулювання доступу на ринок телекомунікацій України.

Виклад основного матеріалу. В історичному контексті процес ліцензування мав декілька етапів розвитку. На підставі вивчення та узагальнення оглядових робіт [2, 8 – 10] можна запропонувати наступну класифікацію процесу ліцензування в телекомунікаціях.

Спочатку дозволи на діяльність в галузі зв'язку з'явилися як акти індивідуальної дії, у яких описувалися цілі функціонування суб'єкта інформаційної діяльності, його права та обов'язки. Тобто для кожного суб'єкта видавався свій нормативний акт. Умовно таку модель регулювання можна назвати “індивідуальним” регулюванням.

Потім – з нагромадженням правового та професійного досвіду, розширенням телекомунікаційного ринку модель регулювання стала трансформуватися. Почали з'являтися нормативно-правові акти загальної дії, у яких викладалися найзагальніші (рамкові) вимоги системи дозволів (ліцензування) до бажаючих провадити діяльність на ринку телекомунікацій. А вже в індивідуальних ліцензійних документах докладно описувалися вимоги до ліцензіатів щодо кваліфікації персоналу, використовуваних технологій, порядку та етапності впровадження технологій, вимог до показників якості послуг і багато чого іншого. Таку модель ліцензування можна назвати “індивідуально-загальним” регулюванням з урахуванням того, що основна частина регламентуючих правил була зосереджена в індивідуальних ліцензіях.

Із виникненням необхідності розвитку конкуренції індивідуальні вимоги скорочуються, спрощуються та максимально конкретизуються. Інші ж “індивідуальні” вимоги одержують характер загальних і є однаковими для всіх. Таку модель регулювання можна назвати “загально-індивідуальним”.

Конвергенція технологій, пристроїв, послуг обумовлює необхідність перегляду стратегії ліцензування телекомунікаційної діяльності. Стратегії, що була б максимально нейтральною як до інформаційних технологій, так і до змісту інформаційних послуг.

Тому сучасна тенденція в ліцензуванні полягає в ще більшому спрощенні процедур ліцензування шляхом введення процедури видачі генеральних (загальних) дозволів, дія яких поширюється на один або кілька секторів інформаційної сфери, зокрема на кілька секторів телекомунікацій. Тобто мова йде про те, що одна ліцензія або дозвіл поширюється на кілька видів діяльності. А для деяких секторів телекомунікацій діяльність дозволяється взагалі на основі повідомного принципу. Ця модель регулювання може бути названа моделлю “загального дозволу”.

На Рис. 1 наведено схематичне зображення етапів еволюційного розвитку моделі дозволів в інформаційній сфері та трендів лібералізації систем дозволів.

Тренди лібералізації систем дозволів

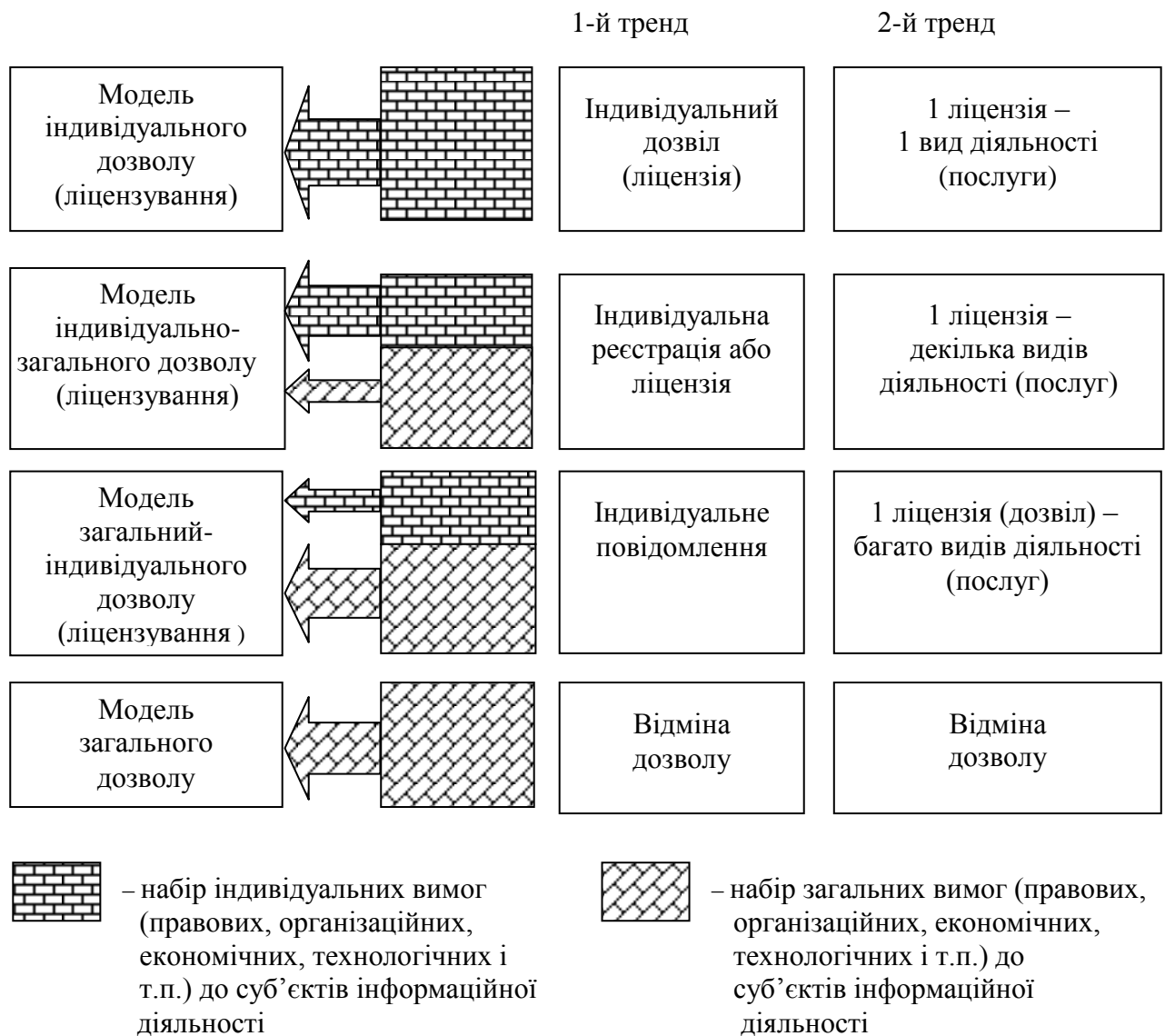


Рис. 1. Моделі систем дозволів (ліцензування) і тренди їх розвитку

Законодавство Євросоюзу створюється і апробується на базі 27 країн, що мають різні національні особливості як у побудові телекомунікаційних ринків, так і в нормативно-правовому полі. Тому можна зробити цілком обґрунтований висновок про високий ступінь відпрацьованості телекомунікаційного законодавства Євросоюзу. Виходячи із цього факту, а також з багатьох інших, українське телекомунікаційне законодавство необхідно гармонізувати, і насамперед – саме із законодавством Євросоюзу.

У Європейському Союзі питанням ліцензування діяльності в галузі телекомунікацій була присвячена Директива “Про структуру видачі загальних дозволів і індивідуальних ліцензій у сфері телекомунікаційних послуг” [11]. Ця Директива була спрямована на максимальну лібералізацію системи дозволів на здійснення діяльності в галузі телекомунікацій та на забезпечення поступового переходу до “загальної” моделі регулювання. Положення даної Директиви базувалися на Директиві “Про конкуренцію на ринку телекомунікаційних послуг” [12], яка постулювала те, що обмеження доступу

до ринку можливі тільки на підставі впровадження національними органами регулювання об'єктивних, недискримінаційних і прозорих процедур видачі дозволів.

Правові норми Директиви “Про структуру видачі загальних дозволів і індивідуальних ліцензій у сфері телекомунікаційних послуг” були сформульовані виходячи із наступних принципів:

- мінімізації рівня регулювання;
- стимулювання виходу на ринок нових операторів як частини процесу розвитку інформаційного суспільства;
- мінімізації термінів ухвалення рішення про видачу індивідуальних ліцензій;
- мінімізації бар'єрів для операторів при виборі ними типу телекомунікаційних послуг або мереж;
- системи доступу до ринків переважно повинні не вимагати дозволів, а використовувати загальні дозволи;
- для забезпечення універсального доступу до телекомунікаційних послуг до дозволів можуть додаватися спеціальні умови;
- індивідуальне ліцензування повинне мати вичерпний перелік у заздалегідь визначених випадках;
- обмеження числа індивідуальних ліцензій можливе лише в інтересах забезпечення ефективного використання радіочастот або використання телефонних номерів.

До кінця минулого сторіччя Директива практично виконала свою основну роль у становленні відкритої конкуренції на європейському ринку телекомунікацій і відповідно до певної процедури була скасована в європейських державах до 25 липня 2003 року. Тим самим був завершений другий етап реформування системи регулювання в телекомунікаційній сфері.

Однак, разом із широким поширенням цифрових технологій створення, обробки, аудіалізації та візуалізації інформації, приходом на телекомунікаційний ринок цифрових технологій передачі даних виникли нові проблеми в правовому регулюванні, вирішення частини з яких було запропоновано в Директиві 2002/21/ЄС Європейського парламенту та Ради від 7 березня 2002 року “Про загальні правові рамки для електронних комунікаційних мереж і послуг” (Рамкова Директива). Прийняттям цієї директиви Євросоюз правовим способом констатував зближення телекомунікацій, медіа та сектору інформаційних технологій, що власне й зажадало створення єдиних правових регуляторних рамок. Такі правові рамки формуються положеннями даної Директиви та чотирьох інших Директив [13 – 16], що створили телекомунікаційний пакет нормативних актів.

Слід зазначити, що на зміну третьому етапу реформування системи правового регулювання телекомунікаційного сектору, що почався із прийняттям цих директив, уже йде четвертий. У листопаді 2009 року Комісія Євросоюзу затвердила пропозиції з реформи телекомунікаційних правил у ЄС, а 25 листопада того ж року Європейський парламент та Рада прийняли дві директиви [17, 18], що вносять зміни в телекомунікаційний пакет, а також Регламент Європейського парламенту та Ради “Про створення європейського регуляторного органа в галузі електронних комунікацій (BEREC) і Офісу” [19]. Всі ці нормативні акти вступають у дію із травня 2011 року на всій території Євросоюзу.

Ринок телекомунікацій України вже у 2008 році досяг максимальних можливостей зростання за рахунок екстенсивних механізмів. До цього часу телекомунікаційні компанії збільшували свій бізнес в основному за рахунок географічного розширення діяльності. Такі можливості пояснювалися досить низьким насиченням ринку сучасними телекомунікаційними технологіями та послугами. З метою забезпечення зростання

телекомунікаційного ринку, а значить – приходу в нашу країну нових передових телекомунікаційних технологій, необхідно вжити заходів щодо його пожвавлення, щодо його оновлення “новою кров’ю” (новими гравцями), щодо вдосконалення конкуренції.

Як свідчить світовий досвід, одним з ефективних методів пожвавлення телекомунікаційного ринку є здійснення реформ механізмів дозволу доступу на цей ринок. Загальні принципи такого реформування добре відомі, однак при їх імплементації в національні законодавства необхідно проводити певну адаптацію, що вимагає здійснення додаткових досліджень у цій області.

Висновки та рекомендації.

Аналіз національного законодавства в частині механізмів доступу на телекомунікаційний ринок свідчить про його значну розбіжність із європейським правовим полем, а отже, про необхідність проведення робіт з гармонізації. За результатами проведених досліджень стану вітчизняного ринку телекомунікацій, тенденцій його змін, нормативно-правового поля регулювання доступу на цей ринок, сформовані наступні рекомендації з удосконалення національного законодавства.

Насамперед мова йде про поширення європейських принципів правового регулювання надання адміністративних послуг [20] на вітчизняну систему надання дозволів доступу на ринок телекомунікацій. Для цього варто законодавчо визначити процес надання дозволу доступу на ринок телекомунікацій як процес надання адміністративних послуг, а потім внести зміни, що кореспондуються із зазначеними принципами, у конкретні правові норми, які регулюють цей доступ.

Далі необхідно провести систематизацію і гармонізацію з національним і міжнародним законодавством основних дефініцій, що використовуються у сфері правового регулювання дозволу доступу на ринок телекомунікацій, зокрема, це стосується таких базових дефініцій, як “загальний дозвіл”, “електронні комунікації”, “телекомунікації”, “телекомунікаційна мережа”, “телекомунікаційна послуга” та ін.

Наступним завданням гармонізації є законодавче закріплення основних пріоритетів системи дозволу доступу на ринок телекомунікацій, що відповідають сучасному стану, потребам ринку телекомунікацій та перспективам його розвитку. Мова йде про зміну моделі дозволу доступу на ринок телекомунікацій, для чого необхідно законодавчо закріпити принцип загального дозволу доступу на ринок телекомунікацій і, крім того, законодавчо ввести принцип лише повідомлення стосовно дозволу доступу на ринок телекомунікацій для всіх видів діяльності.

Наступний блок питань, що потребує внесення змін у законодавство й відповідної гармонізації, є найбільш трудомістким і складним. Це – створення правових механізмів реалізації принципу загального дозволу доступу на ринок телекомунікацій, для чого буде потрібно визначити переліки зобов’язань, що накладаються на загальний дозвіл для випадків надання деяких телекомунікаційних послуг, а також використання радіочастотного й номерного ресурсу. Безсумнівно, при цьому необхідно виключити із вітчизняного законодавства інститут особливих ліцензійних умов для окремих операторів.

Якщо буде потреба, необхідно обумовити вичерпний перелік видів телекомунікаційних послуг, для яких буде доцільне визначення локальних переліків зобов’язань, що накладаються на загальний дозвіл.

Для зменшення адміністративних бар’єрів потрібно визначити вичерпний перелік документів, що необхідно подавати в незалежний регуляторний орган як додатки до повідомлення про початок діяльності на ринку телекомунікацій. Крім того, необхідно чітко узаконити вимоги до їх змісту й оформлення, у тому числі до юридично значимого

документа, що підтверджує виконання оператором або провайдером зобов'язань, які накладаються на загальний дозвіл відповідно до обраного виду діяльності. По можливості, ці вимоги повинні бути максимально формалізованими.

Також необхідно законодавчо встановити обов'язок незалежного регуляторного органу вчасно публікувати та обновляти всю інформацію про права, умови, процедури, збори, мито та рішення, що стосуються загальних дозволів, прав на використання радіочастот і номерного ресурсу. Спосіб і форма публікацій повинні забезпечувати зручний доступ до цієї інформації всіх зацікавлених сторін.

З урахуванням лібералізації процесу входження на ринок телекомунікацій необхідно законодавчо встановити відповідальність операторів і провайдерів за надання недостовірної інформації при подачі повідомлення про намір здійснення діяльності у сфері телекомунікацій, передбачивши можливість накладення справедливих і адекватних виявленому порушенню фінансових і організаційних санкцій незалежним регуляторним органом.

Таким чином, реалізація запропонованих рекомендацій з удосконалення інституту дозволу доступу на ринок телекомунікацій дозволить врахувати виклики, пов'язані з революційними змінами інформаційних технологій, поглибленням процесів конвергенції, формуванням лавиноподібного попиту на інформацію та високоякісні телекомунікаційні послуги в нашій країні. Крім того, це дасть можливість врахувати фактор глобалізації процесів в інформаційній сфері, підвищення інформаційної відкритості країн шляхом забезпечення відкритості, прозорості та рівноправності процедур ліцензування і, в остаточному підсумку, забезпечення рівних умов для діяльності й конкуренції операторів на ринках телекомунікацій, як регіональних, так і міжнародних.

Використана література

1. Goldberg H., Godles J., Wiener J., Wright H. Communications Law and Regulation. – Режим доступу : [//www.profs.findlaw.com/communicate/index.html&anno=2](http://www.profs.findlaw.com/communicate/index.html&anno=2)
2. Комплект материалов по регулированию в области ИКТ. Модуль 1. Регулирование сектора телекоммуникаций: обзор. Женева, МСЕ, 2007. – Режим доступу : [//www.ictregulationtoolkit.org/en/Document.3932.pdf](http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Document.3932.pdf)
3. Доклад Генерального секретаря МСЭ. Всемирный форум 2009 г. по политике в сфере телекоммуникаций. Лиссабон (Португалия), 28 февраля 2009 года. – Режим доступу : [//www.itu.int/md/S09-WTPF-C-0004/en](http://www.itu.int/md/S09-WTPF-C-0004/en)
4. Pilny K. The Licensing Regime Under German Telecommunications Law: Implementation and Interpretation. – Режим доступу : [//www.library.findlaw.com/1999/Jun/1/128006.html](http://www.library.findlaw.com/1999/Jun/1/128006.html)
5. Волков Ю.В. Субъекты телекоммуникационного права : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 “Административное право; финансовое право; информационное право” / Ю.В. Волков. – Екатеринбург, 2007. – 24 с. – Режим доступу : [//www.russianlaw.net/files/law/doc/a209.pdf](http://www.russianlaw.net/files/law/doc/a209.pdf)
6. Зенкин И.И. Международно-правовое регулирование телекоммуникационных услуг в рамках ВТО : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 “Международное право; европейское право” / И.И. Зенкин. – М., 2010. – 24 с. – Режим доступу : [//www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1383532](http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1383532)
7. Невядовський В.О. Правове регулювання та проблеми ліцензування у сфері телекомунікацій // Право і Безпека. – 2010. – № 1. – С. 69-73.
8. Комплект материалов по регулированию в области ИКТ. Модуль 6. Юридические и институциональные аспекты регулирования : обзор. – Женева, МСЕ, 2007. – Режим доступу : [//www.ictregulationtoolkit.org/en/Document.3389.pdf](http://www.ictregulationtoolkit.org/en/Document.3389.pdf)

9. Milne R., Milne C. Report on Regulatory Issues. – 2007. – Режим доступу: [//www.terena.org/activities/earnest/docs/20080211-regulatory.pdf](http://www.terena.org/activities/earnest/docs/20080211-regulatory.pdf)

10. Commission staff working document communication from the commission to the council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Review of the EU Regulatory Framework for electronic communications networks and services {COM(2006) 334 final} IMPACT ASSESSMENT. – Режим доступу : [//www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2006/sek-2006-0817-en.pdf](http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2006/sek-2006-0817-en.pdf)

11. О структуре выдачи общих разрешений и индивидуальных лицензий в сфере телекоммуникационных услуг : Директива 97/13/ЕС Европейского парламента и Совета. – Режим доступу : [//www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=994_096](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=994_096)

12. Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services. – Режим доступу : [//www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0388:EN:HTML](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0388:EN:HTML)

13. О разрешении электронных коммуникационных сетей и услуг : Директива Европейского Парламента и Совета 2002/20/ЕС от 7 марта 2002 года (Директива о разрешении).

14. О доступе к соединению электронных коммуникационных сетей и связанного оборудования : Директива Европейского Парламента и Совета 2002/19/ЕС от 7 марта 2002 года (Директива о доступе).

15. Об универсальных услугах и правах пользователей, которые касаются электронных коммуникационных сетей и услуг : Директива Европейского Парламента и Совета 2002/22/ЕС от 7 марта 2002 года (Директива об универсальном обслуживании).

16. Об обработке личных данных и защите частной информации в телекоммуникационном секторе : Директива Европейского Парламента и Совета 97/66/ЕС от 15 декабря 1997 года (заменена Директивой 2002/58/ЕС Европейского парламента и Совета от 12 июля 2002 года “Об обработке персональных данных и защите неприкосновенности частной жизни в секторе электронной коммуникаций”, которая отменила Директиву Европейского Парламента и Совета 97/66/ЕС от 15 декабря 1997 г.).

17. Об изменении Директивы 2002/21/ЕС “Об общих правовых рамках для электронных коммуникационных сетей и услуг”, Директивы 2002/19/ЕС “О доступе к соединению электронных коммуникационных сетей и связанного оборудования” и Директивы 2002/20/ЕС “О разрешении электронных коммуникационных сетей и услуг” : Директива 2009/140/ЕС Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2009 г.

18. Об изменении в Директивы 2002/22/ЕС “Об универсальных услугах и правах пользователей, которые касаются электронных коммуникационных сетей и услуг”, Директивы 2002/58/ЕС “О обработке персональных данных и защиты права на неприкосновенность частной жизни в секторе электронных коммуникаций” и Регламента (ЕС) № 2006/2004 “О сотрудничестве между национальными органами, ответственными за защиту прав потребителей” : Директива 2009/136/ЕС Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2009 г.

19. Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office // Official Journal L 337 , 18/12/2009. – P. 0001-0010.

20. Recommendation (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 Jun. – Режим доступу : [//www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Rec\(2007\)7_n.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/Conv_Rec_Res/Rec(2007)7_n.pdf)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~