



**НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ,
ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ
ЕЛЕКТРОННИХ КОМУНІКАЦІЙ, РАДІОЧАСТОТНОГО СПЕКТРА ТА
НАДАННЯ ПОСЛУГ ПОШТОВОГО ЗВ'ЯЗКУ**

вул. Солом'янська, 3, м. Київ, 03110 тел. (044) 202-00-10, (044) 202-00-22,

Е-mail: office@nkek.gov.ua, сайт: <https://nkek.gov.ua>

код згідно з ЄДРПОУ 37994258

від _____ 20__ р. № _____

На № _____ від _____ 20__ р.

Інтернет Асоціація України

вул. О. Гончара, 15/3, офіс 22,
м. Київ, 04053

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (далі – НКЕК), за результатами розгляду листа Інтернет Асоціації України від 13.06.2025 № 60 надісланого до НКЕК згідно з листом Державної регуляторної служби України від 03.07.2025 № 2980/20-25 щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення незалежності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» (далі – проект акта) в межах компетенції повідомляє.

Проект акта розроблено НКЕК на виконання:

пункту 223 Плану пріоритетних дій Уряду на 2025 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.02.2025 № 131-р;

підпункту 4 пункту 106 Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300-р;

пункту 2 протоколу наради від 03.09.2024, проведеної під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Стефанішиної О. В., щодо підготовки пропозицій про внесення змін до Закону України № 1971-IX у частині посилення незалежності НКЕК, зокрема її фінансової незалежності, а також забезпечення технічними, фінансовими і людськими ресурсами;

резолуції Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України – Міністра юстиції України Стефанішиної О. В. від 05.11.2024 № 29204/2/1-24, щодо підготовки відповідних законодавчих змін у частині посилення незалежності регуляторного органу.

Щодо питань 1, 4 та 5

З метою дотримання принципів діяльності НКЕК в частині відкритості прозорості, гласності процесу державного регулювання та на виконання абзацу першого частини другої статті 15 Закону про НКЕК проект акта разом з матеріалами, що обґрунтовують необхідність його прийняття, надано Інтернет Асоціації України для її впливу на регуляторний процес.



UB
актом регуляторного впливу
№01-5262/183 від 15.07.2025
КЕП: Мальон Л. В. 15.07.2025 19:56
3FAA9288358EC0030400000095B91E0027A7D000

було оприлюднено на офіційному вебсайті НКЕК 12.03.2025 з метою проведення консультацій, одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань та інших заінтересованих осіб до 31.03.2025.

З урахуванням частини другої статті 15 Закону про НКЕК усі зауваження і пропозиції щодо проекту акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, розглянуті НКЕК, частково враховані або мотивовано відхилені, результати розгляду зауважень та пропозицій оприлюднені офіційному вебсайті.

З метою обговорення та роз'яснення підстав відмови від врахування поданих зауважень і пропозицій за участю осіб, які їх надали, та належного опрацювання отриманих позицій НКЕК організувала та провела наради у форматі відеоконференцій на платформі ZOOM (наради проведені 5, 16 та 21 травня 2025 року), в яких активну участь брали представники заінтересованих сторін.

Під час зустрічей представниками НКЕК було надано обґрунтовані роз'яснення щодо врахування або відхилення кожного із наданих зауважень та пропозицій. У свою чергу представники заінтересованих осіб брали активну участь у вказаних нарадах та в обговоренні запропонованих в проекті акта положень, наводили свою позицію щодо запровадження моделі фінансування регуляторного органу.

З результатами розгляду НКЕК пропозицій та зауважень можна ознайомитися за відповідним посиланням: <https://nkek.gov.ua/static-objects/nkek/sites/1/uploaded-files/1tablicia-rezultativ-rozgliadu-propozicii.pdf>.

Крім того, НКЕК дотримано вимог Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, щодо процедури розробки та погодження законодавчих актів.

На сьогодні доопрацьований за результатами проведених консультацій, одержаних зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань та інших заінтересованих осіб проект акта повторно направлено в установленому законодавством порядку на погодження до заінтересованих органів, а саме до Мінцифри, Мінекономіки та Мінфіну. Також на виконання статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» проект акта та Аналіз регуляторного впливу до нього надіслано для погодження до ДРС, яка відповідно до покладених на неї завдань проводить у порядку, встановленому зазначеним Законом аналіз проектів регуляторних актів, що подаються на погодження, та відповідний аналіз регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону та приймає рішення про погодження таких проектів або про відмову в їх погодженні.

Наразі НКЕК отримано погодження проекту акта із зауваженнями від Мінфіну та Мінцифри. Водночас повідомляємо, що законодавством не передбачено вимоги доведення до відома громадськості позицій вище зазначених державних органів.

Після отримання погоджень зазначених органів та проведення правової експертизи Мін'юстом проект акта у подальшому буде подано в установленому законодавством порядку до Кабінету Міністрів України для внесення на розгляд Уряду.

Також слід зазначити, що НКЕК здійснює регулювання як у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра, так і у сфері надання послуг поштового зв'язку. Водночас характер регулювання поштового ринку суттєво відрізняється, оскільки переважно зводиться до ведення єдиного державного реєстру операторів та затвердження тарифів на універсальні послуги поштового зв'язку, що надаються АТ

«Укрпошта» як призначеним оператором. Натомість у сфері електронних комунікацій та радіочастотного спектра регулювання є активним і охоплює здійснення ліцензування, забезпечення доступу до інфраструктури електронних комунікацій, управління ресурсом нумерації, регулювання тарифів, надання універсальної послуги, управління та розподілу радіочастотного спектра, здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних комунікацій та радіочастотного спектра, накладення регуляторних зобов'язань на постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг з істотною ринковою перевагою, забезпечення дотримання вимог щодо якості надання електронних комунікаційних послуг тощо.

У більшості країн фінансування регуляторних органів у сфері електронних комунікацій здійснюється за рахунок внесків операторів телекомунікаційних послуг, які безпосередньо отримують вигоду від діяльності таких органів. Натомість у переважній більшості країн ЄС оператори поштового зв'язку не сплачують подібних внесків. Запровадження відповідного механізму в Україні створить додаткові бар'єри для функціонування поштової галузі, що суперечитиме євроінтеграційному курсу держави.

Фінансування діяльності за рахунок внесків постачальників електронних комунікаційних послуг є достатнім для належного виконання НКЕК своїх повноважень. У цьому контексті розширення кола платників не має обґрунтованої практичної потреби. Відтак, збереження у законопроекті механізму внесків виключно для постачальників електронних комунікаційних послуг є логічним і доцільним, тоді як їх поширення на операторів поштового зв'язку не відповідатиме специфіці регулювання цього сегмента ринку.

Крім того, наразі не існує чіткого законодавчого розмежування між поштовими послугами та суміжними видами діяльності (перевезення вантажів, експрес-доставка), що ускладнює визначення платників внеску. Наразі відсутнє чітке законодавче відмежування послуг поштового зв'язку від суміжних видів послуг, зокрема від послуг з перевезення вантажів (діяльність регулюється нормами цивільного законодавства) та послуг із пересилання експрес-відправлень (діяльність регулюється нормами Митного кодексу України), що не дає можливості однозначно ідентифікувати суб'єкта господарювання як поштового оператора. Це призводить до того, що значна кількість суб'єктів господарювання, які здійснюють доставку (пересилання) товарів, не є операторами поштового зв'язку. У результаті більшість операторів доставки, які не включені до реєстру поштових операторів, не сплачуватимуть внесок, що створює нерівні умови для добросовісних компаній та призначеного оператора поштового зв'язку – АТ «Укрпошта».

Враховуючи відсутність значного державного регулювання ринку поштових послуг, а також невідповідність міжнародним стандартам, запровадження внеску для операторів поштового зв'язку є необґрунтованим, недоцільним та таким, що не відповідає євроінтеграційному курсу держави.

У зв'язку з цим сфера електронних комунікацій залишається стратегічно важливою для подальшого економічного розвитку та має значний потенціал для подальшого зростання доходів. Очікується, що цей потенціал надалі зростатиме, оскільки цифровізація бізнес-процесів, розвиток нових технологій і зростання попиту на високоякісні електронні комунікаційні послуги продовжуватимуть стимулювати розширення ринку.

Щодо відмови від державної реєстрації Міністерством юстиції України нормативно-правових актів зазначаємо.

Регуляторний орган є незалежним державним органом, наділеним спеціальними повноваженнями щодо регулювання ринку у відповідних сферах. Відповідно до міжнародних стандартів і кращих практик, незалежні регулятори ухвалюють нормативно-правові акти самостійно, без необхідності погодження чи реєстрації в інших державних органах.

Обов'язкова реєстрація актів у Міністерстві юстиції України означає можливість впливу з боку органів виконавчої влади на зміст нормативно-правових актів регулятора, що суперечить принципу незалежності регуляторного органу, закріпленому як у національному законодавстві, так і в праві ЄС. Також це ускладнює оперативне ухвалення рішень та не є необхідним, оскільки існують інші механізми легітимації та контролю за такими актами.

Варто відмітити, що відповідно до статті 8(1) Директиви (ЄС) 2018/1972, без обмеження статті 10, НРО повинні діяти незалежно та об'єктивно, включно з розробкою внутрішніх процедур та управлінням персоналом, повинні працювати прозоро та підзвітно у відповідності до законодавства Союзу і не звертатись за вказівками та не приймати вказівки від будь-якого іншого органу стосовно виконання завдань, покладених на них відповідно до національного законодавства, що імплементує законодавство Союзу. Це не перешкоджає здійсненню нагляду відповідно до національного конституційного права. Лише апеляційні органи, створені відповідно до статті 31, мають право призупиняти або скасовувати рішення НРО.

Запропоновані законопроектом зміни в цій частині впливають з необхідності імплементації статті 8(1) Директиви (ЄС) 2018/1972, що закріплено у Рішенні № 1/2025 Комітету асоціації ЄС-Україна у торговельному складі від 13.03.2025 про внесення змін до частини "А" Доповнення XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг) Додатка XVII до Угоди про асоціацію.

Більше того, редакція законопроекту у цій частині тривалий час погоджувалася з Європейською Комісією. Невиконання цих вимог призведе до призупинення режиму внутрішнього ринку для роумінгу у майбутньому. Зокрема сфера електронних комунікацій є високодинамічною і регуляторний орган повинен оперативно реагувати на зміни ринку. Процедура державної реєстрації Міністерством юстиції України значно уповільнює ухвалення регуляторних рішень, що негативно позначається на ефективності регулювання.

Більше того, регуляторний орган ухвалює свої акти у відкритий спосіб, проходячи процедуру консультацій із ринком, громадськістю та зацікавленими сторонами у відповідності до вимог статті 15 Закону про НКЕК. Зокрема, усі зауваження і пропозиції щодо проекту акта та відповідного аналізу регуляторного впливу до нього, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду регуляторним органом. За результатами цього розгляду він повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє з письмовим повідомленням про мотивацію відхилення пропозицій та зауважень. У разі необхідності регуляторний орган організовує проведення нарад з метою обговорення та роз'яснення підстав відмови від врахування поданих зауважень і пропозицій за участю осіб, які їх надали.

Крім того, слід зазначити, що законність таких актів може бути оскаржена у судовому порядку, що є достатнім запобіжником проти можливих порушень з боку регуляторного органу.

Також звертається увага, що як аналогію закону можна розглянути чинні положення частини шостої статті 14 Закону про НКЕК, якою визначено, що рішення Регулятора не підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України. Відсутність державної реєстрації рішень Регулятора не є підставою для відмови суду у прийнятті заяви про їх оскарження.

Разом з тим, слід зазначити, що у структурі НКЕК діє Департамент правового забезпечення, основними завданнями якого є організація правової роботи, спрямованої на правильне застосування, неухильне дотримання та запобігання невиконанню вимог законодавства, інших нормативних актів органом виконавчої влади, його керівником та працівниками під час виконання покладених на них завдань і функціональних обов'язків. До основних функцій вказаного Департаменту належить, зокрема проведення юридичної експертизи проектів нормативно-правових актів, підготовлених структурними підрозділами НКЕК.

Також необхідно відмітити, що відповідно до частини першої статті 14 Закону про НКЕК основною формою роботи регуляторного органу, як колегіального органу, є засідання. Порядок організації роботи регуляторного органу, зокрема проведення його засідань, визначається регламентом регуляторного органу, що затверджується ним, та оприлюднюється на його офіційному вебсайті.

Так, відповідно до Регламенту Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, затвердженого рішенням НКЕК від 18.02.2022 № 1, під час підготовки питань на засідання регуляторного органу до матеріалів долучаються всі необхідні документи. Разом із переліком питань, що вносяться на розгляд регуляторного органу, на офіційному вебсайті регуляторного органу оприлюднюються проекти рішень регуляторного органу (крім проектів рішень або їх частин, що містять інформацію з обмеженим доступом), відповідні додатки та обґрунтування до них (зокрема, аналітичні довідки, пояснювальні записки, порівняльні таблиці, діаграми тощо), одержані зауваження та пропозиції, а також експертні висновки апарату щодо одержаних зауважень та пропозицій.

Щодо питання 2

Запропонована у проекті акта модель фінансування НКЕК передбачає встановлення внеску на регулювання для суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері електронних комунікацій, діяльність яких регулюється НКЕК. Відповідну модель пропонується запровадити з 01 січня 2026 року.

У разі прийняття проекту акта, фінансування діяльності НКЕК та її апарату буде здійснюватися за рахунок надходжень до спеціального фонду Державного бюджету України внесків на регулювання, які сплачуватимуться суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сфері електронних комунікацій.

При цьому слід зазначити, що законопроектом чітко встановлено формулу обчислення регуляторного внеску на основі доходу суб'єкта господарювання у сфері електронних комунікацій (а саме, ставка внеску на регулювання визначається НКЕК щорічно на підставі поданої постачальниками електронних комунікаційних мереж та послуг регуляторної звітності, встановленої регуляторним органом, шляхом ділення планового обсягу потреб у фінансуванні регуляторного органу на загальний дохід

платників внеску на регулювання від наданих послуг доступу до електронної комунікаційної мережі та електронних комунікаційних послуг за попередній рік).

З метою сприяння розвитку малого бізнесу, запропоновано вимогу щодо не застосування регуляторного збору до суб'єктів господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування,

Відповідно, таку вимогу пропонується не застосовувати до суб'єкта господарювання, що здійснює вищевказану діяльність, якщо загальна сума його доходів від наданих послуг доступу до електронної комунікаційної мережі та електронних комунікаційних послуг за попередній річний звітний період, не перевищує 1167 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня податкового (звітного) року).

Такий підхід сприятиме зменшенню фінансового навантаження на малі компанії, створенню сприятливих умов для виходу нових гравців на ринок та стимулюванню конкуренції.

На рівні законодавства пропонується встановити порогову межу регуляторного збору, який не може перевищувати 1,5 відсотка від загального доходу платників внеску на регулювання від наданих послуг доступу до електронної комунікаційної мережі та електронних комунікаційних послуг за попередній рік. При цьому, порядок визначення ставки внеску на регулювання затверджується регуляторним органом.

Планова ставка внеску на регулювання визначатиметься НКЕК щорічно до 01 липня поточного року (у відсотках, не більше ніж три знаки після коми) шляхом ділення планового (прогнозованого) обсягу потреби у фінансуванні на наступний рік на загальний обсяг доходів платників внеску від надання послуг у сфері електронних комунікацій, що регулюється НКЕК, за попередній рік за формулою:

$$V = P/D * 100 \%$$

де V – планова ставка внеску на регулювання;

P – плановий обсяг потреб у фінансуванні НКЕК на наступний бюджетний рік відповідно до проекту кошторису НКЕК;

D – сума доходу платників внеску на регулювання від провадження діяльності, що регулюється НКЕК, за попередній рік.

Отже, законопроектом забезпечена чітка передбачуваність регулювання, що дає змогу суб'єктам ринку завчасно планувати свою діяльність та фінансові зобов'язання, та встановлюється чіткий порядок визначення та перегляду розміру внеску на регулювання, включно з можливістю його зменшення у межах визначених процедур. При цьому встановлено обмеження щодо максимального розміру внеску та обов'язок завчасного інформування суб'єктів ринку. Це забезпечує баланс між стабільністю регулювання і фінансовою спроможністю НКЕК виконувати свої функції. Аналогічний підхід ефективно працює вже майже сім років в НКРЕКП.

Щодо пункту 3

Кращою практикою та найбільш поширеною моделлю фінансування регуляторного органу у сфері електронних комунікацій в країнах Європейського Союзу є автономна (незалежна) модель фінансування, так зване «фінансування з ринку» (позабюджетне фінансування). Зазначена модель дозволяє уникати обмежень у доступі до фінансових ресурсів, а також мінімізує ризики зовнішнього втручання з боку інших державних органів, тим самим забезпечуючи автономність і фінансову незалежність регулятора.

Законодавчо закріплена на сьогодні модель фінансування НКЕК з загального державного бюджету відповідно до закону про бюджет на відповідний рік на практиці призводить до недофінансування НКЕК, та як наслідок призводить до:

неможливості належним чином виконувати завдання, щодо забезпечення стійкості і сталості електронних комунікаційних мереж та інфраструктури в умовах воєнного стану;

неможливість представити та оцінити результати географічних оглядів доступності на всій території України мереж широкосмугового доступу (фіксованих та мобільних);

неможливості виконання положень Законів України «Про електронні комунікації» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку» (далі - Закон про НКЕК) в частині запровадження та функціонування регуляторної платформи, як єдиного пункту доступу до інформації про фізичну інфраструктуру електронних комунікацій, а також для забезпечення надання адміністративних послуг в електронному вигляді;

відсутності як можливості, так і інструментів для збору та аналізу електронної регуляторної звітності, оцінки Індексу цифрової економіки та суспільства (DESI), виконання зобов'язань щодо збору та надання інформації стосовно галузі до Міжнародного союзу електрозв'язку (МСЕ), Органу європейських регуляторів електронних комунікацій (BEREC) тощо;

неможливості здійснення в необхідних обсягах моніторингу якості електронних комунікаційних послуг та послуг поштового зв'язку;

невиконання Указу Президента України від 26.11.2022 № 802 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26.11.2022 «Про забезпечення електронними комунікаційними послугами в умовах воєнного стану»;

наявності перешкод для приєднання України до єдиної роумінгової зони ЄС;

неможливості належної і системної участі НКЕК у роботі BEREC, що ставить під сумнів незалежність та спроможність НКЕК, як національного регуляторного органу у сфері електронних комунікацій (НРО), що є однією із ключових вимог ЄС.

Слід зауважити, що необхідність забезпечення незалежності (зокрема фінансової незалежності) НКЕК, як НРО, неодноразово відзначалася Європейською Комісією на різних рівнях, включаючи й у звітах про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 та 2024 років.

Наголосимо, що незалежність НРО є одним із базових критеріїв для його членства у BEREC (для учасників без права голосу, в тому числі НКЕК, передбачається офіційна процедура оцінювання).

При цьому, участь НКЕК у BEREC є критично важливою для процесів європейської інтеграції України у сфері електронних комунікацій, адже дозволяє практичне залучення до процесів аналізу майбутньої політики ЄС та послідовного впровадження нормативної бази ЄС для електронних комунікацій в державах-членах ЄС, а в подальшому – в Україні, у тому числі своєчасного ознайомлення з передовим практичним досвідом з відповідного питання, а також врахування, у рамках вищевказаного процесу, інтересів Української сторони.

Також, Рішенням № 1/2025 Комітету асоціації ЄС-Україна у торговельному складі від 13.03.2025 про внесення змін до частини “А” Доповнення XVII-3 (Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг) Додатка XVII до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (Угода про асоціацію), серед іншого, уточнено зобов'язання України стосовно імплементації окремих положень Європейського кодексу електронних комунікацій (Директива (ЄС) 2018/1972), зокрема – частини другої статті 7 (щодо уточнення вимог до дострокового припинення повноважень члена НРО) та частини першої статті 8 (стосовно скасування державної реєстрації НПА НРО у Міністерстві юстиції України).

Невиконання взятих Україною відповідних зобов'язань, зокрема відповідно до процедур, передбачених статтею 7 Додатка XVII до Угоди про асоціацію, призведе до:

- призупинення для України режиму внутрішнього ринку з ЄС для роумінгу;
- неможливості визнання Європейською стороною Директиви (ЄС) 2018/1972, як такої, що є повністю імplementованою;
- і відповідно неможливості отримання Україною режиму внутрішнього ринку з ЄС для сфери електронних комунікацій.

У зв'язку з цим, на сьогодні є необхідність перегляду та зміни моделі фінансування НКЕК, яка б гарантувала фінансову та адміністративну незалежність НКЕК, а також відображення положень, що стосуються інституційної незалежності НКЕК, у законодавстві України.

При цьому, у нинішніх умовах, вказаний тип моделі фінансування вбачається оптимальним для України, зокрема через неминучу потребу у відновленні та реконструкції сектора електронних комунікацій (у якому НКЕК буде відігравати важливу роль), а також потенціал цього сектора для інтеграції до Єдиного цифрового ринку ЄС (передусім в частині роумінгу і в подальшому усього сектору загалом), обов'язковою умовою для якої буде наявність повністю незалежного регуляторного органу.

Голова

Лілія МАЛЬОН