

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПРОБЛЕМИ ЛІЦЕНЗУВАННЯ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

Початок ХХІ ст. ознаменувався бурхливим розвитком галузі зв'язку, яка, у свою чергу, потребувала належного правового регулювання доступу до ринку телекомунікацій. Використання комунікаційних послуг у наш час є невід'ємною частиною життя кожної людини, а тому держава як організатор суспільних відносин повинна забезпечити використання телекомунікаційних послуг її громадянами виключно у правовому полі.

Для досягнення цієї мети органи державної влади використовують такі важелі, як контроль, нагляд та ліцензування окремих видів господарської діяльності. Так, Закон України «Про телекомунікації» [1] частинами 2, 3 ст. 42 закріплює види діяльності у сфері телекомунікацій, що підлягають ліцензуванню. У ньому подано визначення поняття ліцензії та ліцензування.

Ліцензія – це документ, що засвідчує право суб'єкта господарювання на здійснення зазначеного в ньому виду діяльності у сфері телекомунікацій протягом визначеного строку на конкретних територіях з виконанням ліцензійних умов.

Ліцензування – це видача, переоформлення, продовження терміну дії, визнання недійсними, анулювання ліцензій, видача копій та дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов.

Питання ліцензування у сфері телекомунікацій досліджували такі правники, як С. Добрін, І. Стройко, А. С. Тітов [2–4]. Проте існує потреба дослідити проблеми ліцензування у сфері телекомунікацій та порівняти їх із досвідом країн Євросоюзу та Російської Федерації.

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про телекомунікації» щодо безоплатного отримання рахунків за надані телекомунікаційні послуги» [5] встановлює новий вид ліцензованої діяльності у сфері телекомунікацій, який підлягає ліцензуванню, – надання в користування каналів електрозв'язку (канал

електрозв'язку – це сукупність технічних засобів, призначених для перенесення електричних сигналів між двома пунктами телекомунікаційної мережі, який характеризується смугою частот та/або швидкістю передачі): місцевих, міжміських та міжнародних. До такого нововведення нечіткість формулювання п. 3 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про телекомунікації» давала можливість вважати надання в користування каналів зв'язку складовою частиною надання послуг з технічного обслуговування й експлуатації телекомунікаційних мереж. Так з'явився новий вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, і це викликало певні заперечення та критику з боку суб'єктів господарювання, що здійснюють свою діяльність у сфері телекомунікацій, які вважали, що це призведе до подвійного ліцензування їх господарської діяльності. Разом із тим, постає питання про необхідність отримання нової ліцензії для тих суб'єктів господарської діяльності, які на час набуття законної сили новою нормою отримали ліцензії на надання послуг фіксованого телефонного зв'язку та, відповідно, надання послуг з технічного обслуговування й експлуатації телекомунікаційних мереж.

На нашу думку, встановлення нового виду діяльності, а саме надання в користування каналів електрозв'язку, яка підлягає ліцензуванню, не є актуальним, оскільки суб'єкт господарювання, що отримав ліцензію на надання послуг фіксованого телефонного зв'язку або надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку, фактично та юридично вже може здійснювати вищевказані види діяльності. Тому нововведений п. 4 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про телекомунікації» лише дублює попередні види діяльності у сфері телекомунікацій, що здійснюються суб'єктами господарювання на підставі ліцензій.

У своєму монографічному дослідженні І. Стройко [3] відзначає, що для операторів, які використовують кабельний зв'язок з метою

надання телевізійних програм абонентам у рамках закону, необхідно отримати ліцензію на надання послуг з технічного обслуговування й експлуатації телекомунікаційних мереж, мереж теле- та радіомовлення, дротового радіомовлення та телемереж у Національній комісії з питань регулювання зв'язку, а також ліцензію провайдера програмної послуги у Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення. За такого стану справ операторам доводиться проходити потрібне ліцензування своєї діяльності.

Разом із тим, досвід інших країн, зокрема Росії, свідчить про наявність проблем ліцензування у сфері телекомунікацій. Основні колізії інституту ліцензування виклав С. Добрін [2]. Поряд із тим, що на початку XXI ст. у Росії також активно розвивався ринок зв'язку, у процесі становлення телекомунікацій виникали й певні проблеми. Зокрема, федеральний закон «Про зв'язок» передбачав необхідність щорічного затвердження урядом Російської Федерації переліку послуг зв'язку та ліцензійних умов, що виключило можливість органом, який видає ліцензії, самостійно переглядати види послуг зв'язку, що підлягають ліцензуванню. Відповідно до ст. 29 Закону «Про зв'язок» орган, що видає ліцензію, встановлює відповідно до переліку ліцензійних умов зміст самих ліцензійних умов, вносить до них зміни та доповнення. Збереження за органом ліцензування права встановлювати ліцензійні умови (навіть у рамках встановленого Кабінетом Міністрів РФ переліку), по суті, означає збереження практики вибіркового визначення кількості ліцензійних умов для операторів [4].

Що ж до принципів ліцензування послуг зв'язку в країнах Європи, то їх встановлює Директива Європейського Парламенту і Ради «Про спільну базу для загальних дозволів та індивідуальних ліцензій в сфері телекомунікаційних послуг» [6]. Як зазначає С. Добрін, даний документ встановлює можливість діяльності операторів у загальних рамках дозволів та/або індивідуальних ліцензій. Загальні дозволи містять визначення органом регулювання загальнообов'язкових умов, які покликані забезпечувати:

1) захист користувачів та замовників послуг (попереднє погодження державними органами регулювання стандартного договору із замовниками, складання докладних рахунків, виконання процедури вирішення спірних питань, опублікування та повідомлення про

будь-які зміни умов доступу);

2) надання відомостей про споживачів з метою розміщення цієї інформації в універсальних довідниках;

3) надання послуг екстреним службам тощо.

За наявності загального дозволу оператору не потрібно отримувати будь-які попередні дозволи державних органів, щоб розпочати надання послуг зв'язку. Держави Європейського Союзу можуть вимагати від підприємства, яке має загальний дозвіл, до початку надання послуги повідомити органи регулювання про свій намір та надати інформацію про свої послуги. Таким чином, процедура отримання загального дозволу має характер повідомлення.

Однак, Директива Європейського Парламенту [6] передбачає закритий перелік випадків, за яких можуть видаватися індивідуальні ліцензії з метою:

а) дозволу на доступ до радіочастот або номерного ресурсу;

б) надання особливих прав стосовно доступу до громадських чи приватних земель;

в) накладення на суб'єкта господарської діяльності, що оформлює ліцензію певних зобов'язань, зокрема вимоги надання загальнодоступних послуг;

г) накладення особливих зобов'язань відповідно до правил Європейського Союзу, що стосуються конкуренції (коли власник ліцензії має більшу ринкову частку в сегментах громадських мереж зв'язку та надання загальнодоступних послуг).

Отже, можемо зробити висновок про те, що в країнах Європейського Союзу ліцензійна система гармонійно співіснує із дозвольною системою, що значно спрощує порядок оформлення (отримання дозволу) та діяльності (надання певних послуг) суб'єктом господарювання у сфері телекомунікацій.

На початку 2006 р. позитивні зрушення ліцензування ринку телекомунікації відбулися у сфері надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв'язку в Україні. Мова йде про Рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку України «Про затвердження Ліцензійних умов здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку» [7]. Прийняття такого документа вимагали безпосередньо статті 42 та 44 Закону України «Про телекомунікації», бо саме відсутність ліцензійних умов

не давала правової можливості розвиватися суб'єктам господарської діяльності, що надають послуги мобільного зв'язку, а відтак і ринкові телекомунікацій. Це, у свою чергу, призводило до порушення законодавства у сфері використання радіочастотного ресурсу та телекомунікації.

Ліцензійні умови – це нормативно-правовий акт, що містить вичерпний перелік організаційних, кваліфікаційних, технологічних та інших спеціальних вимог, обов'язкових для виконання при здійсненні діяльності в сфері телекомунікацій, що підлягає ліцензуванню.

Разом із тим слід відзначити жорсткість вимог до оформлення документів, що подаються для одержання ліцензії. Такі вимоги дозволяють державним органам, що здійснюють ліцензійну діяльність у сфері телекомунікацій, максимально продуктивно реалізовувати принцип законності в діяльності суб'єктів господарювання з надання телекомунікаційних послуг споживачам. Серед них: наявність не менше 30 % працівників, які мають базову вищу освіту в галузі інформаційно-комунікаційних технологій та досвід роботи у сфері телекомунікацій не менше одного року; наявність документів, що підтверджують фінансову можливість суб'єкта господарювання здійснювати діяльність у сфері телекомунікацій з надання послуг мобільного телефонного зв'язку тощо. Проте ст. 45 Закону України «Про телекомунікації» встановлює вичерпний перелік документів, що повинен надати суб'єкт господарювання до Національної комісії з питань регулювання зв'язку України для отримання ліцензії та забороняє вищевказаному органу державної влади вимагати від ліцензіата інші документи, які не передбачені Законом України «Про телекомунікації».

Ліцензійні умови, що закріплені в Рішенні Національної комісії з питань регулювання зв'язку України, встановлюють закритий перелік кваліфікаційних, організаційних та технологічних вимог до суб'єкта господарювання, який надає послуги мобільного телефонного зв'язку. Проте, на відміну від законодавства Російської Федерації, за яким орган, що видає ліцензії, не має правових основ для внесення будь-яких змін до ліцензійних умов, п. 4.2 Рішення [7] надає можливість Національній комісії з регулювання зв'язку України включати до окремих ліцензій особливі умови, які не суперечать законодавству. Особливі умови містять обов'язкові для виконання конкретним ліцензіатом додаткові умови щодо

здійснення діяльності за ліцензією, не визначені п. 4.1 Рішення. Таким чином, орган державної влади при видачі ліцензії суб'єкту господарювання може оперативнo корегувати конкретні ліцензійні умови в конкретних ліцензіях, не втрачаючи разом з тим можливості здійснювати опосередкований контроль за діяльністю ліцензіата.

Пункт 1.4 Рішення вимагає від суб'єктів господарювання, які надають послуги мобільного телефонного зв'язку, наявності ліцензії на користування радіочастотним ресурсом України, ліцензії на здійснення відповідного виду діяльності у сфері телекомунікацій, а також відповідних дозволів на експлуатацію радіоелектронних засобів. Сама ліцензія на здійснення відповідного виду діяльності надає право суб'єкту господарської діяльності надавати послуги мобільного телефонного зв'язку, здійснювати технічне обслуговування та експлуатацію мереж мобільного зв'язку та каналів електрозв'язку (п. 1.8 Рішення). Виходячи з викладеного вище, можемо констатувати відсутність необхідності ліцензіату (оператору, провайдеру) звертатися до Національної комісії з питань регулювання зв'язку України за отриманням ліцензії з надання послуг з технічного обслуговування й експлуатації телекомунікаційних мереж та за ліцензією з надання в користування каналів електрозв'язку (пункти 3, 4 ч. 3 ст. 42 Закону України «Про телекомунікації»).

Одним із позитивних зрушень стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про телекомунікації» щодо безоплатного отримання рахунків за надані телекомунікаційні послуги [2]. У даному нормативно-правовому акті йдеться про право кожного споживача на безкоштовне отримання рахунків за фактично надані телекомунікаційні послуги. Проте, як вдало зауважує І. Стройко [3, с. 16], мета, яку ставив законодавець перед нововведенням, не була досягнута головним чином через те, що завданням Закону України «Про внесення змін до Закону країни «Про телекомунікації» було встановлення на законодавчому рівні заборони операторам та провайдерам телекомунікаційних послуг стягувати оплату за розшифрування суми за фактично надані послуги. Оскільки на рівні Закону не було встановлено обов'язку оператора чи провайдера телекомунікаційних послуг розшифрувати виставлені рахунки безкоштовно, виникла ситуація, за якої передбачено заборону стягнення коштів за розшифрування рахунку

за фактично надані телекомунікаційні послуги, а обов'язок надавати безкоштовно споживачеві таку інформацію не встановлено. Тому більшість операторів та провайдерів телекомунікаційних послуг скористалися такою колізією норми права і не здійснюють для своїх споживачів безкоштовного розшифрування рахунку за надані послуги. Однак права споживачів захищає п. 3.16 Рішення [7], який зобов'язує ліцензіата (оператора, провайдера) надавати споживачам необхідну, доступну, достовірну, своєчасну та вичерпну інформацію щодо телекомунікаційних послуг, які надають він або його провайдери, інформацію про себе як виконавця послуг та своїх провайдерів, наявність відповідних ліцензій та іншу інформацію, необхідну для укладання договору про надання телекомунікаційних послуг. Надана ліцензіатом інформація повинна забезпечувати споживачеві можливість свідомого вибору послуг та контролю за їх виконанням.

З іншого боку, необхідно враховувати й технічну можливість або відсутність такої можливості устаткування телекомунікаційної мережі розшифровувати надані послуги. Логічним вирішенням цієї ситуації могло б стати право органу, що надає ліцензію суб'єктові господарської діяльності для здійснення телекомунікаційних послуг, вимагати у ліцензіата (оператора, провайдера) технічної можливості розшифрування рахунків за фактично надані послуги. Таким чином, законодавець встановив би обов'язок суб'єкта господарської діяльності для отримання ліцензії довести свою технічну спроможність повноцінно надавати телекомунікаційні послуги споживачам та разом із тим унеможливив би фінансові зловживання під час надання рахунків за телекомунікаційні послуги.

Що стосується змін, внесених законодавцем до п. 16 ст. 32 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про телекомунікації», то тут можна відзначити, що нова редакція вищевказаного Закону передбачає право споживача за його особистим зверненням до оператора, провайдера, що надає телекомунікаційні послуги, та з урахуванням технічної можливості обладнання телекомунікаційної мережі отримати розшифрування рахунку за фактично надані послуги за рахунковий період, до якого споживач має претензії. При цьому у розшифрованому рахунку вказується номер абонента, якого викликав споживач, вид послуги, час початку і закінчення кожного

сеансу зв'язку, обсяг наданих послуг, суми коштів до сплати за кожний сеанс зв'язку. Отже, буквально розуміючи зміст цієї норми, можна зробити висновок про те, що мова йде лише про телефонний зв'язок. Тоді постає питання про можливість отримання детальної інформації про рахунок за фактично надані послуги кабельного телебачення, інтернету та інших телекомунікаційних послуг, що можуть надавати провайдери.

Наступним спірним питанням, на яке доречно вказує І. Стройко [3, с. 16], проте не пропонує його вирішення, є тлумачення слів п. 16 ст. 32 Закону «особисте звернення споживача». На нашу думку, особистим зверненням є безпосереднє звернення людини до відділу обслуговування споживачів оператора чи провайдера. Слід зазначити, що про написання заяви чи інші подібні дії мова не йде. Якщо споживачем є фізична особа, то в такій ситуації проблем не виникає: споживач за наявності посвідчення особи в усній формі звертається до суб'єкта господарської діяльності, який надає телекомунікаційні послуги, та, як результат, отримує детальну інформацію про рахунок за певний період користування послугами. На питання про дії споживача – юридичної особи в цьому випадку п. 16 ст. 32 Закону відповіді не дає. А тому пропонуємо змінити зміст вищезгаданої норми та викласти її такій редакції: за письмовою заявою споживача та за наявності документа, що посвідчує особу (паспорт для фізичних осіб, довіреність та паспорт для юридичних осіб), з урахуванням технічної можливості обладнання телекомунікаційної мережі нарахована до сплати сума за надані послуги повинна бути розшифрована тільки за той рахунковий період, до якого споживач має претензії, із зазначенням номера абонента, якого викликав споживач, виду телекомунікаційної послуги, часу початку і закінчення кожного сеансу зв'язку (телекомунікаційної послуги), обсягу наданих телекомунікаційних послуг, суми коштів до сплати за кожний сеанс зв'язку (комунікації).

Підводячи підсумки, слід відзначити, що останнім часом законодавець робить чіткі та поступові кроки до гармонізації правового регулювання у сфері зв'язку й телекомунікацій зокрема. Це свідчить про увагу до галузі, що тільки розпочинає свій розвиток і становлення. Проте незважаючи на здобутки у даній сфері, законодавство в цій галузі потребує подальшого вдосконалення.

### Література

1. Про телекомунікації : закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2644.
2. Добрин С. Обзор отдельных аспектов российского законодательства в области телекоммуникаций / Сергей Добрин // Мобильные телекоммуникации. – 2006. – № 9. – С. 29–34.
3. Стройко И. Новое означает лучшее? / Ирина Стройко // Юридическая практика. – 2006. – № 17. – С. 1, 16–17.
4. Титов А. С. Лицензирование в области связи в современных условиях / А. С. Титов // IKS –on-line. – 2006. – № 7. – С. 44–48.
5. Про внесення змін до Закону України «Про телекомунікації» щодо безоплатного отримання рахунків за надані телекомунікаційні послуги : закон України від 19 січ. 2006 р. № 3380-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 6. – Ст. 288.
6. Про спільну базу для загальних дозволів та індивідуальних ліцензій в сфері телекомунікаційних послуг : директива Європейського Парламенту і Ради від 10 квіт. 1997 р. № 97/13/ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження Ліцензійних умов здійснення діяльності у сфері телекомунікацій з надання послуг рухомого (мобільного) телефонного зв'язку з правом технічного обслуговування та експлуатації телекомунікаційних мереж і надання в користування каналів електрозв'язку: рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку України від 26 січ. 2006 р. № 179 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 465.

*Надійшла до редколегії 08.02.2010*

### Анотації

Розглянуто правове регулювання та проблеми ліцензування у сфері телекомунікацій. У ході аналізу було опрацьовано основну нормативну базу, що регулює ліцензування у сфері телекомунікацій, подано її загальну характеристику та вказано на певні суперечності норм, що містяться у нормативно-правових актах. Проаналізовано досвід країн Євросоюзу та Російської Федерації.

Рассмотрено правовое регулирование и проблемы лицензирования в сфере телекоммуникаций. В процессе анализа исследована основная нормативная база, которая регулирует лицензирование в сфере связи, дана ей общая характеристика и акцентировано внимание на некоторых противоречиях норм, которые содержатся в нормативно-правовых актах. Проанализирован опыт государств Евросоюза и Российской Федерации.

Legal regulation and problems of licensing in the sphere of telecommunications are considered. The main normative base which regulates licensing in the sphere of connection in the process of analysis is researched. Its general characteristic is given. Attention is paid to some contradictions of norms which are contained in normative and legal acts. Experience of European Union states and Russian Federation is analyzed.