

Гуйда О. Г., аспірант, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

*Huida O., Postgraduate Student of the Training Research and Production Centre of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ В УКРАЇНІ**

### **LEGAL MECHANISM OF PUBLIC REGULATION OF THE TELECOMMUNICATIONS MARKET DEVELOPMENT IN UKRAINE**

*В статті обґрунтовано необхідність удосконалення правового механізму державного регулювання розвитку ринку телекомунікацій в Україні. Сектор телекомунікацій характеризується динамічністю, швидким розвитком і інтернаціоналізацією у міру того, як все більше і більше країн у світі використовують переваги приватизації, конкуренції і прямих іноземних інвестицій. Роздроблені національні ринки усі більшою мірою відкриваються для контактів з ринками інших країн, що створює умови для прискореної передачі технології і розвитку конкуренції.*

*Телекомунікаційні мережі є важливою складовою загальної інфраструктури і потужною базою, як для з'єднання споживачів один з одним (фірми і приватні користувачі), так і прискорення процесу передачі інформації. Розширенню універсальності і підвищення продуктивності сьогоденного інформаційного суспільства слугують сучасні телекомунікаційні мережі.*

**Ключові слова:** *правовий механізм державного регулювання, ринок телекомунікацій, державне регулювання.*

*The need to improve the legal mechanism of public regulation of the telecommunications market development in Ukraine has been substantiated in the article. The telecommunications sector is characterized by its dynamism, rapid development and internationalization as more and more countries in the world take advantage of privatization, competition and foreign direct investment. The fragmented national markets are increasingly opening up to contacts with the markets of other countries, which creates conditions for accelerated technology transfer and competition development.*

*Telecommunications networks are an important component of the overall infrastructure and a strong base, both for connecting consumers with each other (businesses and private users) and for speeding up the information transfer process. Modern telecommunications networks serve to enhance the universality and productivity of today's information society.*

**Keywords:** *legal mechanism of public regulation, telecommunications market, public regulation.*

**Постановка проблеми.** В умовах ринкової економіки особливу гостроту набуває питання про міру втручання держави в цивільний оборот. Для розвиненої ринкової економіки характерне дотримання балансу між принципами вільного підприємництва і інтересами суспільства і держави. Встановлення такого балансу на українському ринку телекомунікацій і зв'язку сьогодні неможливе без здійснення заходів по вдосконаленню механізмів державного регулювання цього ринку. Добросовісна конкуренція на ринку телекомунікацій і зв'язку відповідає громадським інтересам, оскільки вона спонукає операторів зв'язку працювати ефективніше і пропонувати широкий асортимент послуг та цін. Тому створення добросовісної конкуренції на ринку телекомунікацій і зв'язку - одне з важливих державних завдань. В той же час це і одне з найскладніших завдань, оскільки оператори зв'язку розрізняються за структурою і масштабом діяльності, по наявності інфраструктури зв'язку, положенню на ринку, переліку послуг, що надаються, і так далі. Використовуючи різні технології, вони прагнуть збільшити свій прибуток, розширити сферу дії з території і числа абонентів і відповідно, отримати максимальний вплив на ринку. Основні цілі державного регулювання конкуренції, з урахуванням перерахованих чинників, полягають в тому, щоб налагодити дію ринкового механізму, обмежити зловживання впливом на ринок і підвищити економічну ефективність ринку в цілому.

**Аналіз останніх публікацій.** Рішенню завдань становлення, вдосконалення управління і планування телекомунікацій присвячені публікації багатьох учених, у тому числі, вітчизняних, серед яких можна виділити роботи [1, 2, 7, 8], а також концепція розвитку єдиного інформаційного простору, програмні документи комісії зв'язку Європейського Союзу та державних органів в області телекомунікацій [3, 4, 5, 6].

**Постановка завдання.** Метою статті є проаналізувати правовий механізм державного регулювання розвитку ринку телекомунікацій в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні ключовою проблемою вдосконалення державного регулювання українського ринку телекомунікацій і зв'язку є вироблення єдиної і несуперечливої концепції домінування (значної ринкової сили). Чинні Закони України [4-6], що визначають законодавче регулювання стосунків, пов'язаних з діяльністю в області електрозв'язку, містять три різні концепції домінування : «істотне положення в мережі зв'язку загального користування», «домінуюче положення», «природна монополія». В цілях забезпечення конкуренції в області електрозв'язку Закон України «Про телекомунікації» [4] ввів поняття оператора зв'язку, що займає істотне положення в мережі зв'язку загального користування. Це оператор, який разом з афілійованими особами володіє в географічно певній зоні нумерації або на усій території України не менше чим 25 відсотками монтованої місткості або має можливість здійснювати

пропуск не менше чим 25 відсотків трафіку. Вказаний оператор, як впливає із закону, зобов'язаний забезпечувати недискримінаційний доступ на ринок послуг зв'язку конкуруючим операторам зв'язку і робити універсальні послуги зв'язку в тих випадках, коли конкурс на надання таких послуг або не виявив переможця, або не відбувся. Згідно з Законом України «Про захист економічної конкуренції» [5] домінуюче положення - це положення господарюючого суб'єкта (групи господарюючих суб'єктів) на ринку певного товару, що дає такому суб'єктові можливість робити вирішальний вплив на загальні умови звернення товару на відповідному товарному ринку, і (чи) усувати з ринку інших господарюючих суб'єктів, і (чи) утрудняти їм доступ на ринок. Домінуючим визнається положення суб'єкта, доля якого на ринку певного товару перевищує 50 відсотків, якщо інше не буде встановлено антимонопольною службою. Якщо доля господарюючого суб'єкта на товарному ринку складає від 50 до 35 відсотків, то антимонопольна служба може за певних умов визнати його домінуюче положення. Не може бути визнано домінуючим положення господарюючого суб'єкта, доля якого на ринку не перевищує 35 відсотків. При цьому домінуючим завжди визнається положення господарюючого суб'єкта - суб'єкта природної монополії на ринку, що знаходиться в стані природної монополії. Закон України «Про природні монополії» [6] встановлює, що під природною монополією розуміється стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку ефективніше у відсутність конкуренції в силу технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним пониженням витрат виробництва на одиницю товару у міру збільшення обсягу виробництва), а товари, вироблювані суб'єктами природної монополії, не можуть бути замінені іншими товарами. Закон відносить послуги загальнодоступного електрозв'язку до сфери діяльності суб'єктів природних монополій. З порівняння приведених визначень витікає наступне. Поняття «Природна монополія» [6] не може застосовуватися для цілей регулювання стосунків, пов'язаних з конкуренцією, оскільки природна монополія не передбачає конкуренцію. Поняття оператора зв'язку, що займає істотне положення в мережі зв'язку загального користування, явно утримує ознаки домінування на товарному ринку. Природно виникає питання - як це поняття співвідноситься з антимонопольним законодавством, що встановлює інші критерії домінування на товарному ринку? Усі три поняття одночасно використовуються в цілях регулювання громадських стосунків в області зв'язку, і при цьому кожне має своє цільове призначення (мета регулювання):

«природна монополія» - забезпечення доступності що реалізовується суб'єктом природної монополії товару (роботи, послуги) для споживачів (стаття Закону України «Про природні монополії» [6]);

«домінуюче положення» - попередження і припинення монополістичної діяльності і недобросовісної конкуренції;

«істотне положення в мережі зв'язку загального користування» – за-

безпечення ефективної і добросовісної конкуренції на ринку послуг зв'язку.

Відсутність однозначного концептуального і понятійного взаємозв'язку між Законами України «Про телекомунікації», «Про захист від недобросовісної конкуренції», «Про природні монополії», відмінності в цілях законів і встановлюваних ними механізмах державного регулювання тягнуть неузгодженість в діях державних регулюючих органів і відсутність єдиного підходу до регулювання стосунків в області зв'язку. Відсутність єдиної концепції домінування в області зв'язку ускладнюється проблемою визначення товарних ринків телекомунікацій і зв'язки, у рамках яких тільки і може проводитися оцінка на відповідність поняттям «Природна монополія» і «домінуюче положення». Істотним недоліком є відсутність законодавчо встановленого обов'язку регулюючих органів проводити аналіз товарних ринків в області зв'язку. Відсутність об'єктивної інформації у регулюючих органів про стан конкуренції на ринках тягне застосування методів регулювання, не адекватних цілям регулювання і реальному стану справ в цій області. Комплекс проблем пов'язаний із законодавчим розмежуванням ринків в області зв'язку це, передусім, відсутність однакового підходу, верифіцируємих критеріїв класифікації і ідентифікації ринків, неузгодженість основних понять, надмірність (зайва ускладненість) класифікації послуг зв'язку, який призводить до неминучих протиріч і не може забезпечити ефективного регулювання. Основний принцип розділення ринків в області зв'язку, закріплений в чинному законодавстві, заснований на детальній класифікації послуг зв'язку [1]. Правові акти пропонують декілька класифікацій послуг зв'язку, залежно від виду яких і застосовується різне правове регулювання. На законодавчому рівні Закони України встановлюють як вид послуги загальнодоступного електрозв'язку і вказують, що саме на ці послуги, віднесені до сфери діяльності природних монополій, тарифи підлягають державному регулюванню. При цьому визначення послуг загальнодоступного електрозв'язку не дається. На підзаконному рівні різними нормативними правовими актами вводяться різні переліки послуг зв'язку, у тому числі і послуг загальнодоступного електрозв'язку. Зокрема, ліцензійний перелік включає 20 послуг зв'язку. Така надмірна деталізація представляється не цілком обгрунтованою, оскільки базується на класифікації технологій випромінювання, передачі або прийому інформації, тобто технологій з'єднання по мережі зв'язку. При укладенні договору абонента цікавить не вид послуги, а можливість прийому і передачі конкретної інформації - голосової, звукової, текстової, зображення або окремо, або в комплексі. При виборі оператора абонент, отже, використовує цільовий критерій - можливість отримання максимального набору інформації (звуку, голосу, тексту, зображення і так далі) у будь-якій точці його місцезнаходження. Конкурентна перевага, очевидно, матиме той оператор зв'язку, який володіє новітніми засобами, технологіями і інфраструктурою зв'язку і робить максимально широкий спектр послуг [7].

Сформувався також і самостійний ринок міжоператорських взаємовідносин, що робить істотний вплив на споживчий ринок послуг зв'язку. Якщо більше десяти років тому фактично усю інфраструктуру зв'язку складали дротяні лінії зв'язку, і належала вона одному державному операторові зв'язку, то за останні роки з розвитком нових безпроводних технологій передачі сигналу ситуація кардинально змінилася. Кількість операторів зв'язку, ліній, що мають власну долю, і засобів зв'язку в мережі зв'язку загального користування, значно зросла. Чинне законодавство не враховує ці зміни. Методи державного регулювання, як і раніше, застосовуються на підставі встановлення нормативним правовим актом конкретного виду послуг зв'язку. Чинне законодавство ототожнює товарний ринок з тим або іншим конкретним видом послуг зв'язку, що не відповідає реальній економічній ситуації, а також світовому, зокрема європейському, досвіду регулювання ринків телекомунікацій і зв'язку. Першочерговим видається питання про те, наскільки правомірне віднесення послуг загальнодоступного електрозв'язку до сфери природних монополій. Відповідь на це питання повною мірою повинна дати аналіз реальній економічній ситуації на товарних ринках в області зв'язку. І хоча державні регулятори таких досліджень не проводять (в силу відсутності відповідних зобов'язань), вже сьогодні, виходячи з існуючих тенденцій розвитку галузі зв'язку, можна констатувати, що в умовах поширення нових технологій задоволення попиту на усіх ринках в області зв'язку, у тому числі і послуг загальнодоступного електрозв'язку, не може бути ефективніший за відсутності конкуренції. Отже, в якості попереднього виводу необхідно визнати відсутність в області зв'язку ринків в стані природної монополії, яке визначається як стан, при якому задоволення попиту ефективніше у відсутності конкуренції, а вироблювані послуги не можуть бути замінені в споживанні іншими послугами. Так послуги загальнодоступного фіксованого зв'язку вже сьогодні успішно замінюються послугами мобільного зв'язку і IP -телефонії. Чинне законодавство не відповідає конкурентній моделі державного регулювання, яка передбачає наявність правових норм, що встановлюють загальні критерії домінування і методи регулюючого впливу, розраховані на невизначене коло осіб, а також застосовані до будь-якого товарного ринку. Концепції домінування, засновані на поняттях «Оператор зв'язку, що має істотне значення в мережі зв'язку загального користування» і «природна монополія», поширюються тільки на операторів фіксованого зв'язку. Одночасна наявність в законодавстві відразу трьох різних концепцій домінування не дозволяє здійснювати ефективне державне регулювання, перешкоджає добросовісній конкуренції і гальмує розвиток галузі зв'язку, особливо в сегменті фіксованого зв'язку [6].

В країнах Європи перехід до відкритої конкуренції на ринках телекомунікацій і зв'язку вважається головною метою здійснюваної нині реформи законодавчого регулювання таких ринків. Європейський підхід до

регулювання стосунків в області електрозв'язку базується на єдиній концепції значної ринкової сили, у рамках якої правовий інститут природних монополій не застосовується. Предметом регулювання є товарні ринки, які спочатку підрозділяються на оптові ринки доступу і використання інфраструктури зв'язку (міжоператорських взаємодій) і роздрібні ринки послуг зв'язку для кінцевого користувача. Подальша класифікація ринків будується на підставі даних про попит і пропозицію. Основна роль відводиться регулюванню доступу до інфраструктури зв'язку і міжоператорських взаємодій.

Такий підхід закріплений в Директиві Європейського парламенту і Ради 2002/21/ЄС від 7 березня 2002 року про загальні рамки регулювання електронних комунікаційних мереж і послуг (Рамкова Директива)[3] і супутніх їй Рекомендацій про відповідні (релевантних) ринки продуктів і послуг в секторі електронних комунікацій (2003). Директива встановлює загальний принцип, згідно з яким заходи державної дії застосовані тільки до ринку з нерозвиненою конкуренцією. Ринок з ефективною конкуренцією державному регулюванню не підлягає. Зобов'язання (методи регулюючого впливу) по доступу до мережі і послуг зв'язку і міжоператорської взаємодії накладаються на підприємства зі значною ринковою силою. Особлива увага при цьому приділяється методам тарифного регулювання, які розрізняються на методи тарифного регулювання відносно послуг з доступу і відносно послуг зв'язку. Важливо, що методи тарифного регулювання відносно послуг зв'язку застосовуються, якщо тарифне регулювання відносно послуг доступу не привело до досягнення цілей регулювання. Такий принцип визначається тим, що стосунки між операторами зв'язку з питань доступу і використання інфраструктури зв'язку є первинними по відношенню до послуги зв'язку. Вони формують самостійні товарні ринки послуг приєднання і послуг з пропуску трафіку, що підлягають обов'язковому державному регулюванню з метою гарантувати доступ до інфраструктури зв'язку і її використання операторові зв'язку, що не має такої інфраструктури, і охочому займатися підприємницькою діяльністю на ринку послуг зв'язку. У багатьох державах Європи нині регулювання електрозв'язку здійснюється незалежним регулюючим органом. Такий орган значною мірою вільний від політичного тиску і може забезпечити компетентне вирішення складних питань. За станом на січень 2006 року в державах Європи створене 23 особливих, що регулюючих органів в області електрозв'язку, компетенція яких відрізняється від компетенції органів виконавчої влади. Не існує загального підходу до розмежування повноважень регулюючого органу в області електрозв'язку і органу, контролюючого питання конкуренції. Або регулюючий орган має компетенцію застосовувати антимонопольне законодавство в області електрозв'язку, або загальна компетенція органу, контролюючого питання конкуренції, поширюється на електрозв'язок, або існує механізм координації [8].

У різних країнах використовуються різні підходи до перегляду і відміни рішень регулюючого органу з боку держави. При цьому особлива увага приділяється гарантіям незалежності цього органу. Фінансування регулюючого органу здійснюється двома способами. Перший збір коштів з операторів зв'язку за допомогою відрахувань і прямих вкладів ліцензованих операторів. Нині 18 країн використовують відрахування як істотне фінансове джерело для регулюючого органу. Інший спосіб фінансування асигнування з державного бюджету. У ряді випадків таке фінансування використовується як додаткове. Основне завдання вдосконалення державного регулювання українського ринку телекомунікацій і зв'язку полягає в тому, щоб створити законодавчі умови для переходу цього ринку в конкурентний стан. Для цього необхідно змінити пряме, жорстке і не завжди ефективне в сучасних умовах державне регулювання діяльності в області зв'язку на модель конкурентного регулювання. Крім того, економічно і політично актуальною є гармонізація українського законодавства в області зв'язку із законодавством Європейського Союзу, світової організації торгівлі і інших міжнародних організацій.

Для переходу на конкурентну модель державного регулювання в області зв'язку необхідно: 1) встановити однакову концепцію домінування на товарних ринках в області зв'язку (значної ринкової сили) і з цією метою погоджувати термінологію, використовувану в законодавстві про конкуренцію і в законодавстві про телекомунікації; 2) визначити економічно обґрунтований підхід до структуризації і класифікації товарних ринків в області зв'язку; 3) встановити критерії домінування на вказаних товарних ринках; 4) визначити завдання державного регулювання в області зв'язку і що відповідають цим завданням методи регулюючого впливу; 5) розмежувати повноваження органів влади у сфері регулювання діяльності в області зв'язку і визначити принципи їх взаємодії; 6) визначити критерії доступності послуг зв'язку для кінцевого користувача; 7) закріпити перехідний період для введення конкурентної моделі регулювання в дію.

При конкурентній моделі регулювання об'єктом регуляції є товарні ринки. Тому першочергово слід прийняти норми, що встановлюють порядок визначення товарних ринків в області зв'язку, єдиний підхід до їх регулювання, порядок аналізу конкуренції на цих ринках, включаючи терміни проведення аналізу, права і обов'язки зацікавлених сторін, а також порядок застосування методів регулювання за результатами аналізу.

**Висновки.** Зростання впливу ринку доступу і використання інфраструктури зв'язку обумовлює необхідність кардинальної зміни підходу до визначення товарних ринків в області зв'язку. Замість ототожнення товарного ринку з тим або іншим видом послуг зв'язку доцільно ввести дворівневий підхід. При такому підході базовий рівень складає ринок доступу і використання інфраструктури зв'язку, а також ринок послуг зв'язку для кінцевого споживача. Детальніша економічно обґрунтована сегментація

товарних ринків надбудовується над цим базовим рівнем. Методи регулюючого впливу повинні спочатку застосовуватися до стосунків, що виникають на товарних ринках доступу і використання інфраструктури зв'язку (стосунки «оператор оператор»). Від регулюючої дії на ці стосунки залежить перелік, об'єм, якість і вартість послуг зв'язку (стосунки «оператор абонент»), які, будучи зовнішнім вираженням розвитку інфраструктури зв'язку і стосунків по її використанню, формують самостійні ринки. У перспективі доцільно розглянути і питання про формування за європейським зразком незалежного регулюючого органу в області зв'язку, якому будуть передані повноваження з контролю за дотриманням законодавства про конкуренцію і право застосовувати відповідні заходи державної дії. Методи державного регулювання в області зв'язку повинні застосовуватися на ринках з неефективною конкуренцією, не порушуючи принципів ринкової економіки, стимулюючи її розвиток. При цьому державі важливо забезпечити стабільне і безпечне функціонування інфраструктури зв'язку, доступність і безперебійне надання послуг зв'язку на всій території країни для всіх користувачів в умовах відкритої конкуренції між операторами зв'язку.

#### Список використаних джерел:

1. Голубицкая Е. Регулирование рынка телекоммуникаций: проблемы и перспективы. 2006. URL: <http://www.connect.ru/article.asp?id=7136>.
2. Государственное регулирование отрасли телекоммуникаций как естественной монополии. URL: [http://infospy.ru/Articles/article\\_storyid\\_2521.html](http://infospy.ru/Articles/article_storyid_2521.html).
3. Директива 2002/21/ЄС Європейського парламенту та ради від 7 березня 2002 року про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг (Рамкова Директива). URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_003-02](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-02).
4. Закон України «Про телекомунікації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/95-%D0%B2%D1%80/stru>.
5. Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>.
6. Закон України «Про природні монополії». URL: <https://xn--80aagahqwyibe8an.com/ukrajiny-zakony/zakon-ukrajini-pro-prirodni-monopoliji.html>.
7. Регулирование рынка телекоммуникаций: проблемы и решения. URL: <http://www.connect.ruarticle.asp?id=7136>.
8. Федулова Л. Теорія і практика формування інноваційних стратегій корпоративних структур: монографія. Хмельницький: ХНУ, 2009. 239 с.

#### References:

1. Golubitskaya, E. *Regulation of the telecommunications market: problems and prospects [Regulirovaniye rynka telekommunikatsiy: problemy i perspektivy]*. 2006. URL: <http://www.connect.ru/article.asp?Id=7136>.
2. *State regulation of the telecommunications industry as a natural monopoly [Gosudarstvennoye regulirovaniye otrasli telekommunikatsiy kak yestestvennoy monopolii]*. URL: [http://infospy.ru/Articles/article\\_storyid\\_2521.html](http://infospy.ru/Articles/article_storyid_2521.html).



3. *Directive 2002/21 / EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common legal framework for electronic communications networks and services (Framework Directive) [Dyrektyva 2002/21/YES Yevropeyskoho parlamentu ta rady vid 7 bereznya 2002 roku pro spilni pravovi ramky dlya elektronnykh komunikatsiynykh merezh ta posluh (Ramkova Dyrektyva)].* URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_003-02](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-02).

4. Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Law of Ukraine "About telecommunications". Web. 15 Aug. 2019. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/95-%D0%B2%D1%80/stru>>.

5. Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Law of Ukraine "On protection from unfair competition". Web. 15 Aug. 2019. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>>.

6. Ukraine. *Verkhovna Rada of Ukraine*. Law of Ukraine "About natural monopolies". Web. 15 Aug. 2019. <<https://xn--80aagahqwyibe8an.com/ukrajiny-zakony/zakon-ukrajini-pro-prirodni-monopoliji.html>>.

7. *Telecommunications market regulation: problems and solutions [Regulirovaniye rynka telekommunikatsiy: problemy i resheniya]*. Web. 15 Aug. 2019. <<http://www.connect.ruarticle.aspx?id=7136>>.

8. Fedulova, L. *Theory and practice of forming innovative strategies of corporate structures [Teoriya i praktyka formuvannya innovatsiynykh stratehiy korporativnykh struktur]*. Khmelnytsky: KhNU, 2009. Print.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.3532929**

**УДК 35.078.7**

*Слізаров О. В., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,  
Радченко О. В., д.держ.упр., проф., заслужений працівник освіти  
України, НАДПСУ ім. Б. Хмельницького, м. Київ*

*Elizarov O., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Organization and Technical Support of Emergency and Rescue Works, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,*

*Radchenko O., Doctor in Public Administration, Honored Education Worker, Chief Research Fellow, National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine named after Bohdan Khmelnytsky, Kyiv*

**СОЦІАЛЬНА Й ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА УКРАЇНИ:  
СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ТА ДОКТРИНАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ**