**Законопроект про Національну комісію з питань регулювання зв’язку**

**Предмет регулювання:** організаційно-правові засади створення та діяльності регулятора, в тому числі: організаційно-правовий статус, вимоги до членів НКРЗ, процедури їх відбору та призначення, підстави та порядок звільнення; забезпечення незалежності, фінансування, організація роботи, прийняття рішень, забезпечення діяльності, апарат, звітність та відповідальність.

**Організаційно-правовий статус**

Враховуючи:

положення статей ст. 6, 19, 106 Конституції України, яка не передбачає утворення органів, що не входять до жодної з гілок влади та не передбачає повноважень Президента України призначати і звільняти їх членів;

рішення Конституційного суду України від 14.06.2019 щодо неконституційності утворення НКРЕКП, а також його висновок про невідповідність Конституції законопроекту № 1014, що передбачав закріплення в Конституції повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи,

* це має бути орган в виконавчій гілці влади.

Стаття 24 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» передбачає утворення КМУ центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, для яких іншими законами визначаються особливості організації та порядку їх діяльності.

З таким статусом діють, зокрема, Антимонопольний комітет, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

**Сфери регулювання та повноваження:**

Сфери, що відносяться до галузі зв’язку:

електронні комунікації – здійснює повноваження відповідно до законопроекту «Про електронні комунікації» (3014);

користування радіочастотним спектром – здійснює повноваження відповідно до законопроекту «Про електронні комунікації» (3014);

надання послуг поштового зв'язку – здійснює повноваження відповідно до Закону України «Про поштовий зв'язок».

Повноваження доцільно не дублювати цим законопроектом, передбачивши відсилочні норми на закони, що регулюють відповідні сфери. Це відповідає правилам нормо - проектувальної техніки та не створюватиме колізій у разі відмінностей у формулюваннях.

Недоцільно об’єднувати в одному регуляторі повноваження з регулювання різних галузей, наприклад, зв’язку та транспорту, оскільки це може мати негативні наслідки для обох галузей.

Відповідно до п. 38, статі 7 Директиви ЄС 1972/201838 голова та члени регулюючого органу призначається з числа осіб з підтвердженим та професійним досвідом на основі заслуг, навичок, знань та досвіду. Враховуючи, що зазвичай відсутні фахівці , які б мали одночасно досвід і знання в таких відмінних галузях, як транспорт і зв'язок, а також те, що обидві галузі включають ряд сфер, які також потребують спеціальних знань, сформувати фаховий склад об’єднаного регулятора буде досить складно. Частині членів регулятора потрібно буде постійно приймати рішення з питань, в яких вони не мають професійного досвіду та знань, що матиме негативний вплив на якість таких рішень.

Очевидно, це доведеться враховувати і при формуванні структури апарату регулятора, створюючи окремі підрозділи з технічних, юридичних, економічних питань регулювання різних галузей та збільшуючи штатну чисельність. Тоді виникає питання, щодо сенсу та ефективності такого об’єднання.

В Україні був досвід об’єднання державного управління в галузях транспорту і зв’язку в одному міністерстві, від якого з часом відмовились. Для галузі зв’язку це призвело до суттєвого збільшення бюрократичного документообігу, затягування з прийняттям рішень та неефективності.

В основному досвід європейських країн свідчить про створення окремих регуляторів для електронних комунікацій та пошти, які часто також відповідальні за телерадіомовлення. З 29 регуляторів, які було проаналізовано, в 19 застосований такий підхід. Лише чотири країни, які значно менші за України вибрали модель об’єднання в одному регуляторі питань зв’язку і залізниці. Ще шість країн створили багатогалузевих регуляторів. Крім Іспанії та Німеччини це також невеликі за розміром країни. В Іспанії нетиповий для європейських країн підхід, там регулятором виступає конкурентне відомство.

*Окремі регулятори в галузі зв’язку*: 12

Болгарія (телекомунікації, пошта, електронні довірчі послуги), Кіпр - OCECPR (електронні комунікації та поштовий зв'язок), Чехія CTU (електронні комунікації та поштовий зв’язок), Греція- EETT (телекомунікації і пошта), Ірландія – ComReg (телекомунікації, радіопередача, послуги преміум тарифу (розважальні, інформаційні сервіси), пошта), Мальта -МСА (електронні комунікації, пошта, електронна комерція), Польща – UKE (електронні комунікації, пошта), Португалія ANACOM (електронні комунікації, пошта), Румунія ANCOM (електронні комунікації, пошта), Словаччина – RU (електронні комунікації, пошта), Швеція – PTS (електронні комунікації та пошта), Ісландія -РТА (електронні комунікації та пошта).

*Зв'язок і телерадіомовлення, ЗМІ (7):*

Австрія -RTR (радіомовлення та телекомунікації), Бельгія BIPT (електронні комунікації, пошта, радіочастот для телерадіомовлення), Франція - Arcep (електронні комунікації, пошта та розповсюдження друкованих ЗМІ), Угорщина NMHH- (телебачення радіо, електронні комунікації, пошта), Італія AGCOM (телекомунікації, аудіовізуальні послуги, пошта), Великобритания – Ofcom (телеком, телерадіомовлення, пошта), Ліхтенштейн АК (електронні комунікації, пошта, електронні довірчі послуги, ЗМІ)

*Міжгалузеві регулятори (6):*

Данія – DBA (орган регулювання бізнесу), Естонія – ЕТРА (міністерство економічних справ і комунікацій), Німеччина BNetzA (федеральне мережеве агентство – телеком, пошта, залізниця, електроенергетика, газ), Латвія - SPRC (комунальні послуги, енергетика, електронні комунікації, пошта, управління комунальними відходами, водопостачання), Нідерланди – АСМ (енергетика, електронні комунікації, транспорт, пошта), Іспанія CNMC (орган з питань конкуренції, до нього в 2013 р. були приєднані регулятори в енергетиці, транспорті, зв’язку )

*Об’єднують лише транспорт і зв'язок (4):* Хорватія – HACOM (електронні комунікації, поштові послуги, залізниця), Фінляндія – FICORA (транспорт і залізниця), Литва RRT (електронні комунікації, пошта, залізниця), Словенія - AKOS (телекомунікації, телерадіомовлення, пошта, залізниця).

Посилання на офіційні веб-сайти зазначених регуляторів : <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/telecommunications-national-regulatory-authorities>.

**Гарантії незалежності**

*Ознаки незалежності регуляторних органів відповідно до п. 37, статей 6 та 8 Директиви ЄС 1972/2018:*

*є юридично відмінними від будь-якої фізичної або юридичної особи, що надає електронні комунікаційні мережі, обладнання або послуги (ефективне структурне відділення регуляторної функції від діяльності, пов'язаної з правом власності або контролем держави щодо підприємств, що надають електронні комунікаційні мережі або послуги);*

*здійснюють свої повноваження неупереджено, прозоро і своєчасно;*

*діють незалежно та об'єктивно, включаючи розробку внутрішніх процедур та призначення персоналу; діють прозоро та підзвітно у відповідності до законодавства;*

*не приймають інструкції від будь-якого іншого органу стосовно виконання завдань, покладених на них відповідно до національного законодавства (це не заважає нагляду відповідно до національного конституційного права);*

*мають належні технічні, фінансові та людські ресурси для виконання поставлених завдань;*

*лише апеляційні органи, створені відповідно до Статті 31, мають право призупиняти або скасовувати рішення національних регуляторних органів;*

*підстави для звільнення голови та членів регулюючого органу повинні забезпечувати нейтральність та прозорість.*

У зв'язку з характером рішень, що приймаються вкрай важливим є законодавче забезпечення інституційної, структурної та фінансової незалежності регуляторного органу. Без цього неможливе ефективне реформування регуляторних засад галузі. Крім того, юридична і фактична незалежність регулятора є однією з ключових умов виконання Угоди про асоціацію та інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС.

Також пропонуємо внести зміни ст. 344 ККУ, передбачивши відповідальність за незаконний вплив на діяльність членів регулятора.

**Вимоги до осіб, що призначаються на посаду члена регулятора**

*Відповідно до п. 38, статі 7 Директиви ЄС 1972/201838:*

*голова та члени регулюючого органу призначається з числа осіб з підтвердженим та професійним досвідом на основі заслуг, навичок, знань та досвіду;*

*встановлюються мінімальні посадові кваліфікації;*

*для усунення ризику регуляторної узурпації, забезпечення безперервності та посилення незалежності, може передбачатись обмеження щодо поновлення мандатів керівника або членів та встановлюватись відповідна схема ротації для правління та вищого керівництва шляхом призначення перших членів колегіального органу на різні періоди для того, щоб їхні повноваження, а також їхні наступники не втрачали повноваження одночасно.*

Вимоги до стажу роботи та досвіду доцільно передбачити не нижчі ніж для держслужбовців категорії А (ст. 20 ЗУ про державну службу). При цьому пропонується формувати склад членів регулятора таким чином, щоб в кожній із сфер регулювання (електронні комунікації, радіочастоти, поштовий зв'язок) такий досвід роботи був не менше ніж в одного члена регулятора.

**Відбір та призначення членів регулятора**

*Відповідно до статі 7 Директиви ЄС 1972/201838 голова та члени регулюючого органу призначається на строк не менше трьох років, після відкритої та прозорої процедури відбору.*

Пропонується передбачити відкриту конкурсну процедуру по аналогії з НКРЄКП, доповнивши її деяким особливостями, зокрема, посиленням вимог до професійної компетентності членів конкурсної комісії (успішне проходження тестування, передбаченого для кандидатів на зайняття посад члена регулятора), по аналогії з Законом України «Про державну службу». Для забезпечення незалежності регулятора, важливо сформувати конкурсну комісію таким чином, щоб жоден з органів, який делегуватиме до неї своїх членів, не отримав переважаючого впливу на прийняття нею рішень. Також пропонуємо закріпити тестування для кандидатів в члени регулятора, як прозорий критерій для оцінки їх професійної компетентності в питаннях регулювання електронних комунікацій, радіочастотного спектру та поштового зв’язку. Передбачити, що конкурсна комісія разом з оприлюдненням рейтингу кандидатів на посаду члена (членів) регулятора, оприлюднює його обґрунтування щодо кожної кандидатури.

Зважаючи на широке коло повноважень, високий ступінь незалежності та тривалий термін призначення вкрай важливим є забезпечення відбору членів регулятора, здатних забезпечувати неупереджену і професійну роботу регулятора.

Також пропонується здійснювати трансляцію засідань конкурсної на веб-сайті КМУ у режимі реального часу. Такий підхід передбачений, наприклад, в Законі України про НАБУ.

**Підстави та порядок дострокового припинення повноважень голови та членів регулятора**

*Відповідно до статі 7 Директиви ЄС 1972/201838 голова та члени регулюючого органу можуть бути звільнені під час їхнього терміну, тільки якщо вони більше не виконують необхідні умови виконання своїх обов'язків, закріплені у національному законодавстві до їх призначення.*

*Рішення про звільнення, оприлюднюється під час звільнення. Надається інформація про причини звільнення. У випадку, якщо мотиви не оприлюднені, вони оприлюднюються на прохання звільненої особи. Такі рішення підлягають перегляду судом, з точки зору фактів та з питань права.*

Зважаючи на українську практику політично мотивованого, часто без зазначення підстав звільнення членів регулятора, закріплення і фактична імплементація вказаних положень Директиви, є однією з ключових умов забезпечення незалежності регулятора.

**Обмеження, що застосовуються до голови, членів та працівників апарату регулятора**

Оскільки Закон України «Про державну службу» не поширюється на членів державних колегіальних органів, доцільно продублювати загальні вимоги щодо заборони сумісництва, врегулювання конфлікту інтересів тощо та врахувати галузеву специфіку, пов’язану з залученням до здійснення окремих регуляторних повноважень працівників підприємства, що знаходиться у сфері його управління регулятора.

**Права та обов’язки голови та членів регулятора**

Враховуючи, що колегіальність є одним з факторів незалежності регулятора, важливо максимально забезпечити колегіальне прийняття рішень не лише щодо регулювання ринку, а й з ключових питань організації роботи регулятора.

З цієї метою, також доцільно голову регулятора та його заступника призначати та звільняти рішенням членів регулятора.

В питаннях прийняття рішень щодо регулювання ринку обсяг прав і обов’язків голови та членів регулятора не повинен відрізнятись.

**Відкритість діяльності регулятора**

Взяти за основу підхід, напрацьований в законопроекті про електронні комунікації (3014).

**Погодження та реєстрація рішень регулятора**

*Директива ЄС 1972/2018 (ч.3 ст.5) передбачає консультації між регуляторними органами та іншими національними органами, зокрема, яким доручено впровадження конкурентного права або захисту прав споживачів.*

Тобто, відсутність погодження не повинна бути перешкодою для прийняття рішень регулятором, інакше органи державної, які не несуть відповідальності за регулювання галузі зв’язку, впливають на прийняття регулятором рішень, обмежуючи його незалежність.

Враховуючи вимоги ст. 19 Конституції України щодо діяльності органів влади в межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законом, пропонуємо залишити можливість відмови в державній реєстрації нормативно-правових актів регулятора. Передбачити, що відмова можлива виключно у разі їх невідповідності Конституції та закону.

**Оскарження рішень, в т.ч нормативно-правових актів регулятора**

*Директива ЄС 1972/2018 (ч. 1 ст.8) передбачає, що лише апеляційні органи, створені відповідно до Статті 31, мають право призупиняти або скасовувати рішення національних регуляторних органів.*

Вважаємо, що таким апеляційним органом має бути лише суд. У зв’язку з цим, потрібно внести зміни до інших законів щодо неможливості скасування чи зупинення рішень регулятора іншими органами, зокрема, КМУ та ДРС.

**Взаємодія з іншими державними органами**

*Директива ЄС 1972/2018 (ч.3 ст.5) передбачає консультації та співробітництво між регуляторними органами та національними органами, яким доручено впровадження конкурентного права або захисту прав споживачів, з питань, що становлять спільний інтерес.*

*Відповідно до ст. 11 Директиви Національні регуляторні органи, інші компетентні органи відповідно до цієї Директиви та національні органи з питань конкуренції надають один одному інформацію, необхідну для застосування цієї Директиви. При цьому застосовуються правила захисту даних і приймаючий орган повинен забезпечувати такий самий рівень конфіденційності, що й у органу-джерела.*

Коло питань та механізми взаємодії з АМКУ, органом захисту прав споживачів, Нацрадою з телебачення та радіомовлення, Генштабом ЗСУ, Мінцифри, ДРС, Мінюстом повинні бути визначені законом.

Передбачити загальні принципи взаємодії та обміну інформацією з іншими органами державної влади.

**Фінансування діяльності регулятора**

*Директива ЄС 1972/2018 (ст.9) передбачає, що регуляторні органи повинні мати окремі річні бюджети та автономію у виконанні виділеного бюджету. Ці бюджети мають бути* оприлюдненими.

*Фінансова автономія не має перешкоджати нагляду або контролю відповідно до національного конституційного права.*

*Контроль над бюджетом регуляторних органів здійснюється прозоро і публічно.*

Фінансування з спеціального фонду в рамках державного бюджету, який наповнюється за рахунок надходжень від плати за дозволи на номерний ресурс, частини надходжень від плати за ліцензії на РЧР, частини рентної плати за РЧР. У разі необхідності регулятор дофінансовується за рахунок загального фонду державного бюджету.

Для цього необхідні зміни в Бюджетній кодекс (окремим законопроектом).

Закласти принципи формування бюджету, які б дозволили регулятору обґрунтовувати бюджетні запити в необхідних обсягах.

Передбачити звітність регулятора про використанню бюджету та про свої адміністративні витрати.

**Оплата праці членів регулятора**

Передбачити критерії визначення розміру оплати (можливо з урахуванням середнього рівня оплати відповідних фахівців на ринку), які б дозволяли залучати кваліфікований персонал.

**Апарат регулятора**

*Директива ЄС 1972/2018 (п. 37):*

*Важливо, щоб національні регуляторні органи мали власний бюджет, що дозволяє їм, зокрема, набирати достатню кількість кваліфікованого персоналу*.

Враховуючи вплив на ринок рішень регулятора, передбачених законом про електронні комунікацій, важливою є якість його рішень і персоналу, який готує ці рішення.

Те, що працівники апарату комісії є обмежені загальними умовами оплати праці державних службовців, негативно впливає на положення регулятор на ринку праці в конкурентній боротьбі за кваліфікованих фахівців. Доцільно передбачити, що розмір їх зарплати повинен враховувати середній рівень оплати відповідних фахівців на ринку .

Передбачити переформатування апарату НКРЗ на конкурсних засадах при створенні регулятора відповідно до закону про регулятора.

**Державне підприємство у сфері управління НКРЗ**

*Директива ЄС 1972/2018 (п. 37):*

*Регуляторні органи несуть відповідальність принаймні щодо виконання наступних завдань:*

*(c) здійснення управління радіочастотним спектром і прийняття рішень або, коли ці завдання покладені на інші компетентні органи, надаючи консультації щодо ринкових форм і елементів конкуренції національних процесів, пов'язаних з правами використання радіочастотного спектра для електронних комунікаційних мереж і послуг.*

Всі регуляторні функції, передбачені Директивою 1972/2018 повинен здійснювати незалежний регулятор. Передача окремих функцій можлива лише іншому органу, який відповідає всім вимогам ЄС до незалежного регулятора.

Питання залучення підвідомчого підприємства до виконання тих чи інших функцій не повинно обмежувати незалежність регулятора. Закон в окремих випадках повинен передбачати таке право, але не обов’язок регулятора.

В таких випадках, на працівників державного підприємства у сфері управління регуляторного органу, задіяних у виконанні регуляторних завдань мали б поширюватись вимоги Закону України «Про запобігання корупції» (така можливість випливає з цього Закону).

Так само, як і у випадку з завданнями і функціями регулятора – не дублювати в цьому законі положення законопроекту про електроні комунікації (3014), що відповідає правилам нормо - проектувальної техніки та не створюватиме колізій у разі відмінностей у формулюваннях.

**Звітність регулятора**

*Директива ЄС 1972/2018 (ст.85):*

*Регуляторні органи щорічно звітують, зокрема, про стан ринку електронних комунікацій, про рішення, які вони вирішують, про їхні людські та фінансові ресурси та про те, як ці ресурси розподіляються, а також про майбутні плани. Їхні звіти повинні бути оприлюднені.*

Взяти за основу положення щодо звітності, напрацьовані в законопроекті про електроні комунікації (3014).

**Електронна взаємодія з учасниками ринків**

Взяти за основу положення щодо електронної регуляторної платформи, напрацьовані в законопроекті про електроні комунікації (3014).

**Співробітництво з компетентними органами інших держав**

*Директива ЄС 1972/2018 (ст. 9, 10):*

*Держави-члени забезпечують, щоб цілі BEREC сприяли більшій координації та узгодженості регуляторної діяльності та були активно підтримані відповідними національними регуляторними органами.*

*Національні регуляторні органи повинні максимально враховували керівні принципи, думки, рекомендації, спільні позиції, найкращі практики та методології, прийняті BEREC, ухвалюючи власні рішення для своїх національних ринків.*

*Держави-члени забезпечують наявність у національних регуляторних органів адекватних фінансових та людських ресурсів, які дозволять їм брати активну участь у роботі BEREC та робити свій внесок до неї*.

Передбачити положення щодо взаємодії BEREC, іншими міжнародними організаціями з урахуванням того, що Україна на даний час не є членом ЄС.

**Відповідальність голови, членів та працівників апарату регулятора**

Передбачити відповідальність та відшкодування збитків завданих неправомірними рішеннями регулятора.

**Рекомендована структура законопроекту:**

Преамбула

Розділ І Загальні положення

Стаття 1. Статус та правові засади діяльності

Стаття 2. Завдання та основні принципи діяльності

Стаття 3 Гарантії незалежності

Стаття 4 Вимоги до осіб, що призначаються на посаду члена регуляторного органа

Стаття 5 Відбір та призначення членів регуляторного органа

Стаття 6 Підстави та порядок дострокового припинення повноважень голови та членів регуляторного органа

Стаття 7 Обмеження, що застосовуються до голови, членів та працівників апарату регуляторного органа

Стаття 8 Голова та члени регуляторного органа

Стаття 9 Відкритість діяльності регуляторного органа

Стаття 10 Організація роботи та прийняття рішень регуляторного органа

Стаття 11 Акти регуляторного органа

Стаття 12 Взаємодія з іншими державними органами

Стаття 13 Фінансування діяльності регуляторного органа

Стаття 14 Оплата праці голови, членів та працівників апарату регуляторного органа

Стаття 15 Апарат регуляторного органа

Стаття 16 Державне підприємство у сфері управління регуляторного органа

Стаття 17 Звітність регуляторного органа

Стаття 18. Електронна регуляторна платформа

Стаття 19 Співробітництво з компетентними органами інших держав

Стаття 20 Відповідальність голови, членів та працівників апарату регуляторного органа

Розділ ІІ Прикінцеві та перехідні положення