

УДК 338.47

П. С. КЛИМУШИН

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ КОМУНІКАЦІЙ І ПОСЛУГ

Визначено необхідність реформування електронних комунікацій мереж і послуг для встановлення єдиного правового режиму регулювання як для телекомунікацій, так і для телебачення й радіомовлення в Україні з метою вдосконалення регулятивного впливу держави, поглиблення процесів інформатизації та формування інформаційного суспільства в сучасних умовах.

Ключові слова: державна політика, інституційна структура регулювання, конкурентоспроможність, конвергенція, телекомунікація, електронна комунікаційна послуга, інформаційне суспільство.

The paper has proved the necessity of reforming electronic communications of networks and services for establishing a unified legal regulation order for both telecommunications, and television and radio broadcasting in Ukraine, aimed at perfection of the regulatory impact of the state, deepening of informatization processes, and forming an information society under modern conditions.

Key words: public policy, institutional structure of regulation, competitiveness, convergence, telecommunication, electronic communication service, information society.

Важливим завданням дослідження є розгляд існуючих моделей регулювання електронних комунікацій на основі міжнародного досвіду організації електронної взаємодії в суспільстві, що допоможе виявленню сутнісних особливостей практичної реалізації інформаційної функції держави. Національні інформаційні функції держави розподілені за предметом використання електронних комунікацій. Так, існує законодавство у сфері телекомунікацій (електрозов'язку), радіомовлення та телебачення.

У сучасній українській науці термін “телекомунікації” ототожнюється з терміном “електрозов'язок”, що отримало своє законодавче закріплення на рівні Закону України “Про телекомунікації”, де зазначено, що телекомунікації – це суто технічний процес, яким передбачає виконання різноманітних технологічних операцій, пов'язаних з обігом та обміном інформації (у різних видах і формах) у мережах електрозов'язку. Слід підкреслити, що законодавче визначення жодним чином не торкається питання природи тих суспільних відносин, що виникають у зв'язку, та не розкриває ролі телекомунікацій у житті держави та суспільства.

На суспільні відносини у сфері телебачення та радіомовлення на сьогодні встановлений окремий правовий режим регулювання телекомунікацій, передбачений законами України “Про телебачення і радіомовлення”, “Про радіочастотний ресурс України”.

Таким чином, інформаційні суспільні відносини, які є однорідними за своїми сутнісними та змістовними ознаками, регулюються державою по різному залежно від виду інформації, яка передається. Це призводить до неефективного

державного управління у сфері електронних комунікацій та зниження конкурентоздатності держави у світовому просторі.

Питання державного регулювання телекомунікацій та їх використання в діяльності органів влади розглядаються у працях таких фахівців, як В. Гребенніков, Є. Іванов, С. Сенюта, Л. Стрий, А. Голубев, О. Рустамов, С. Петраков та ін.

У результаті досліджень здійснено класифікацію суспільних відносин у сфері телекомунікацій та висвітлено межі національного правового регулювання телекомунікації відповідно до законодавства Європейського Союзу [5], сформульовано принципи державної політики у сфері інфокомунікацій [1]; визначено особливості існуючих моделей державного регулювання інформаційної сфери за кордоном і можливості для їх використання в Україні [3]; досліджено механізми регулювання існуючого національного телекомунікаційного ринку [2; 6].

Проте дослідження механізмів регулювання ринку телекомунікаційних послуг показують, що існуючі системи регулювання недосконалі і вимагають оптимізації.

Мета роботи полягає в удосконаленні інституційної структури регулювання електронними комунікаціями та послугами для забезпечення ефективного державного управління.

Одні автори розглядають зміст державного регулювання сфери телекомунікацій, як й інших галузей економіки, що зумовлюється роллю держави в економіці та в телекомунікації зокрема. Державне регулювання можна визначити як систему заходів законодавчого, виконавчого та контролюючого характеру, що здійснюються правомочними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, які змінюються. Інші ж автори розглядають державне регулювання як вплив на діяльність суб'єктів господарювання та ринкову кон'юнктуру з метою забезпечення нормальних умов для функціонування ринкових механізмів, вирішення соціальних та екологічних питань.

Очевидною особливістю сфери телекомунікацій є її постійна динамічна видозміна, яка впливає на обсяг та якість телекомунікаційних відносин, що підлягають державному регулюванню, та свідчить про унікальність окресленої сфери економіки. Визначальні параметри сфери телекомунікацій сьогодні як в Україні, так і у світі не є чіткими та зрозумілими через безперервну трансформацію комунікаційних мереж і послуг.

Беручи до уваги процеси адаптації законодавства України до законодавства ЄС, що реалізуються в Україні, доцільно проаналізувати межі правового регулювання телекомунікацій, що визначені та діють у ЄС.

Так, у Директиви 2002/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 07.03.2002 р. “Про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг” під поняттям електронної комунікаційної мережі розуміють системи передачі та комутаційне або маршрутизаційне обладнання й інші ресурси, які забезпечують передачу сигналів дротовими, радіо, оптичними або іншими каналами, включаючи супутникові мережі та мобільні глобальні мережі, електричні кабельні мережі, в межах яких вони використовуються з метою передавання сигналів, радіо та телевізійних трансляцій, незалежно від виду: інформації, яка передається [7].

Під терміном “електронні комунікаційні послуги”, відповідно зазначеної директиви, розуміють послуги, що, зазвичай, постачаються за певну плату, яка

полягає повністю або переважно в передачі сигналів електронними комунікаційними мережами, включаючи телекомунікаційні послуги та передачу послуг у мережі, що використовується для трансляції, але виключаючи послуги, які надаються або здійснюються поза редакторським наглядом змісту, що передається за використання комунікаційних мереж і послуг; це не включає послуги інформаційного суспільства.

Відповідно, з розвитком глобального інформаційного суспільства, Комісія ЄС затвердила пропозиції щодо реформування електронних комунікацій сектора ЄС. Реформа відбуватиметься в чотирьох напрямках:

1. Сприяння розвитку конкуренції та можливість запровадження в разі потреби національним регуляторним органом функціонального розподілу в обслуговуванні інфраструктури і наданні послуг.

2. Удосконалення регулювання шляхом реорганізації роздрібного та оптового ринків сфері електронних комунікацій та послуг. Регулювання на роздрібному ринку не є необхідним за умови ефективного регулювання на оптовому ринку послуг. У свою чергу, потреба в регулюванні і оптового ринку зникає, коли є достатній рівень конкуренції.

3. Зміцнення внутрішнього ринку та інтеграція до загальноєвропейських правил за рахунок координації регулювання в державах – членах ЄС.

4. Покращання захисту споживачів за рахунок розширення спектру прав споживачів електронних комунікаційних послуг: відкритість інформації про ціни; полегшення переходу клієнтів від одного сервіс-провайдера до іншого; полегшення доступу до електронних комунікаційних послуг для людей з обмеженими фізичними можливостями; обов'язок операторів інформувати своїх клієнтів у разі існування ризику розкриття персональних даних клієнтів; боротьба зі спамом, шпигунськими програмами тощо.

Виходячи з наданих понять електронні комунікаційні мережі та послуги, можна визначити єдину інституційну структуру регулювання електронними комунікаціями та послугами.

Водночас, необхідно звернути увагу на той факт, що в законодавстві України для суспільних відносин, пов'язаних зі створенням і діяльністю багатоканальних телемереж (эфірних і кабельних), а також наданням послуг у галузі телебачення та радіомовлення споживачам, на сьогодні встановлений особливий правовий режим регулювання телекомунікації, передбачений законом України про телебачення і радіомовлення. Відповідно з цього закону, єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а органом регулювання у сфері телекомунікацій, згідно зі законом України про телекомунікації, є Національна комісія з питань регулювання зв'язку України.

Таким чином, на сьогодні в Україні склалася ситуація, коли суспільні відносини, які є однорідними за своїми сутнісними та змістовними ознаками, регулюються державою по-різному. Це призводить подекуди до неефективного державного управління в галузі, низького рівня координації органами виконавчої влади діяльності з розвитку мереж загального користування, наприклад під час планування, виділення та розподілу радіочастотного ресурсу в державі та впровадженні зв'язку третього та четвертого поколінь, що породжує суттєве технологічне відставання України від розвинутих країн Європи і світу та зниження

конкурентоздатності нашої держави у світовому просторі [5]. Окрім того, як зазначено в концепції розвитку телекомунікацій в Україні [4], подальше вдосконалення управління та регулювання у сфері телекомунікацій слід проводити з урахуванням процесів конвергенції (взаємного проникнення) видів телекомунікаційної і інформаційної діяльності під час створення мереж наступного покоління та побудови інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Ураховуючи вплив конвергенції на законодавчому рівні, доцільно було б установити однаковий правовий режим регулювання як для телекомунікацій, так і для телебачення й радіомовлення в Україні, з метою вдосконалення регулятивного впливу держави, поглиблення процесів інформатизації та формування інформаційного суспільства в сучасних умовах. Такі заходи передбачають утворення єдиного центрального органу виконавчої влади з регулювання у сфері телекомунікацій, телебачення та радіомовлення в Україні, що передбачатиме докорінну зміну існуючої в державі інституційної моделі (рисунок).

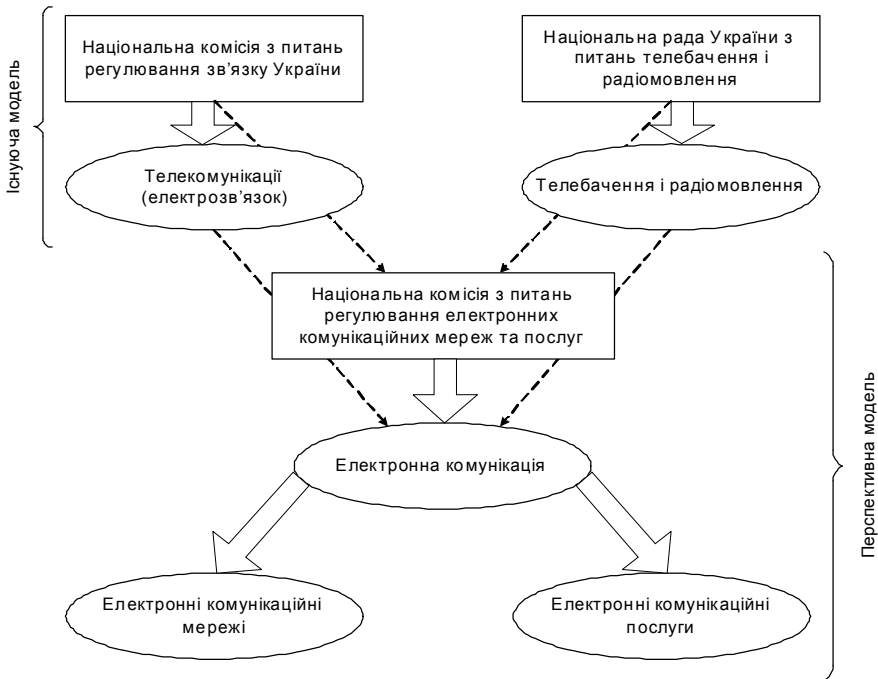


Рисунок. Модель зміни інституційної структури регулювання телекомунікаціями (електронними комунікаціями)

Як видно з рисунку, необхідне об'єднання Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення і Національної комісії з питань регулювання зв'язку України в один інституційний орган – Національну комісію з питань регулювання електронних комунікаційних мереж і послуг, що надасть ефективне регулювання з єдиного органу електронними комунікаційними мережами так і послугами, що представляються з допомогою їх.

В умовах посилення інтенсивності процесів конвергенції доцільно виділити декілька груп суспільних відносин, які належать до предмета державного регулювання електронних комунікацій, а саме:

1. Відносини щодо управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення (у тому числі щодо розподілу та використання радіочастотного, номерного ресурсів та адресного простору українського сегмента мережі Інтернет, доступу на ринок, здійснення державного контролю та нагляду за ринком тощо).

2. Відносини суб'єктів ринку телекомунікацій і телерадіомовлення щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування та мережі Інтернет.

3. Відносини щодо надання та отримання телекомунікаційних і мультимедійних послуг [5].

Наведена класифікація суспільних відносин щодо управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення виникають між органами державної влади, що здійснюють управління та регулювання телекомунікаційного та телерадіоінформаційного ринків, та суб'єктами цих ринків, а саме: операторами, провайдерами телекомунікацій, телерадіоорганізаціями, провайдерами програмних послуг, споживачами телекомунікаційних і мультимедійних послуг тощо. Суспільні відносини щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування і мережі Інтернет виникають між тими суб'єктами телекомунікаційного та телерадіоінформаційного ринків, що здійснюють господарську діяльність на цих ринках, у тому числі іноземними операторами, провайдерами телекомунікацій. Відносини ж щодо надання та отримання телекомунікаційних і мультимедійних послуг виникають між суб'єктами господарювання на телекомунікаційному та телерадіоінформаційному ринках і споживачами телекомунікаційних і мультимедійних послуг.

Система регулювання повинна забезпечити поєднання державного регулювання і ринкового саморегулювання. Ринкове саморегулювання здійснюється під впливом ринкового механізму взаємодії попиту і пропозиції.

Незалежний регулювальник, діючи відповідно до наявного законодавства, враховує як державні і суспільні інтереси, так і інтереси всіх учасників ринку. Основні принципи регулювання ринку, якими повинен керуватися незалежний регулювальник, можуть бути такі [6]:

- забезпечення максимального задоволення попиту споживачів на електронні комунікаційні послуги;
- сприяння розвитку конкурентного середовища на основі запобігання монополізму;
- створення сприятливих організаційних і економічних умов для залучення інвестицій;
- забезпечення рівних умов діяльності всім учасникам ринку у сфері електронних комунікацій;
- сприяння розвитку і модернізації електронних комунікаційних мереж;
- забезпечення інтеграції національних електронних комунікацій в світовий інформаційний простір.

Таким чином, основними пропозиціями для здійснення ефективної державної політики у сфері електронних комунікацій є такі:

Державна політика має бути переглянута, з огляду на невідпорну конвергенцію сфери телекомунікацій зі сферами інформаційних технологій та масової інформації, культури, освіти та охорони здоров'я у найближчому майбутньому, чітко і систематизовано сформульована та прийнята на рівні Верховної Ради України у вигляді нового Закону України “Про електронні комунікації”.

До основних електронних комунікаційних послуг мають бути віднесені: телефонний зв'язок (фіксований та мобільний), доступ до Інтернету та до різноманітних інформаційних систем, доступ до програм суспільного теле- та радіомовлення національного, регіонального і місцевого масштабу. Перелік основних послуг має регулярно уточнюватися за результатами розвитку сфери електронних комунікацій, а також інших сфер, що конвертують зі даною сферою.

Основною організаційно-правовою формою здійснення державної політики має бути узгоджений і послідовний набір цільових державних і регіональних програм розвитку цієї сфери з основною участю в них суб'єктів підприємницької діяльності та громадян.

Державна політика з суб'єктів підприємницької діяльності до участі в цільових програмах розвитку сфери електронних комунікацій повинна реалізуватися за принципом “приватно-державного партнерства”. При цьому оцінка розвитку в Україні має проводитися не за обсягами доходів усієї цієї сфери, а за обсягами надання основних комунікаційних послуг у натуральних показниках та за ефективністю витрачання обмежених ресурсів країни (платоспроможності користувачів, номерного та радіочастотного ресурсів, трудовитрат, електроенергії тощо) на цей розвиток.

Розвиток основних комунікаційних послуг має стимулюватися підвищеною нормою прибутку для суб'єктів комерційної діяльності цієї сфери, а розвиток неосновних послуг має обмежуватися як за нормою прибутку, так і за обсягами їх надання.

Постановка цілей розвитку сфери електронних комунікацій і контроль цього розвитку мають бути конкретизовані за системою показників, які унаочнюють загальносуспільний ефект від розвитку цієї сфери. Повинна використовуватися міжнародна та національна системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, Індекс глобальної конкурентоспроможності країни.

Державна політика повинна побудовано на використуванні потенціалу наукових і науково-технічних робіт у сфері електронних комунікацій, проводячи відслідковування світових тенденцій розвитку сфери.

Література:

1. *Гребенніков В. О.* Доцільні принципи державної політики в сфері інфокомунікацій / *В. О. Гребенніков* // Наукові записки УНДІЗ: Системні та концептуальні питання телекомунікацій. – 2010. – №3(15). – С. 5–14.
2. *Іванов Є. Г.* Стратегічні напрямки розвитку державного регулювання телекомунікаційної сфери в Україні / *Є. Г. Іванов* // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – № 1 (31). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – С. 340–348.

3. *Петраков С. І.* Моделі державного регулювання інформаційної сфери: закордонний досвід / С. І. Петраков. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2011_1/doc/4/08.pdf.

4. Про схвалення Концепції розвитку телекомунікацій в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України / Офіц. вісн. України. – 2006. – № 23.

5. *Сенюта С. Я.* Предмет правового регулювання телекомунікацій за законодавством України / С. Я. Сенюта // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія “Право” – 2011. – № 945. – (Вип. 9). – С. 148–154.

6. *Стрий Л. А.* Модель механізму регулювання телекомунікаційного ринка / Л. А. Стрий, А. К. Голубев, О. М. Рустамов // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 118–127.

7. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). – 18 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LcxUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0033:0050:EN:PDF>.

8. Report by the Chairman World Telecommunication Policy Forum 2009. Document WTP09/4(Rev.1)-E. 24 April 2009.

Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.