

Питання адміністративного нагляду у сфері користування радіочастотним ресурсом України



Андрій КОЗЛОВСЬКИЙ,
аспірант відділу моніторингу ефективності законодавства
Інституту законодавства Верховної Ради України



6

Розглянуто діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, як суб'єкта адміністративного нагляду за дотриманням законодавства у сфері користування радіочастотним ресурсом України. Досліджено нормативне забезпечення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства про радіочастотний ресурс України, їх виявлення та усунення.

Проведений огляд шляхів виявлення порушень законодавства в цій сфері, запобігання їм та вжиття заходів з їх усунення переконливо доводить: нині особливої актуальності набувають питання вдосконалення нормативно-правової бази в частині користування радіочастотним ресурсом, визначення адміністративної відповідальності та забезпечення гармонізації з відповідними нормами міжнародного права.

Наголошено, що забезпечення ефективного використання радіочастотного ресурсу, а також створення умов для прискорення розвитку телекомунікаційних мереж і збільшення спектра й обсягу телекомунікаційних послуг, які надаються широким верствам населення, є одними із пріоритетів діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації.

Ключові слова: адміністративний нагляд, телекомунікації, радіочастотний ресурс України, запобігання, правопорушення.

Вопросы административного надзора в сфере использования радиочастотного ресурса Украины

Андрей КОЗЛОВСКИЙ, аспирант отдела мониторинга эффективности законодательства
Института законодательства Верховной Рады Украины

Рассмотрена деятельность Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере связи и информатизации, как субъекта административного надзора за соблюдением законодательства в сфере использования радиочастотного ресурса Украины.

Исследовано нормативное обеспечение мер, направленных на предотвращение, выявление и устранение нарушений законодательства о радиочастотном ресурсе Украины.

Проведенный обзор путей выявления, предотвращения нарушений законодательства в этой сфере и принятия мер по их устранению убедительно доказывает: ныне особую актуальность приобретают вопросы совершенствования нормативно-правовой базы в части использования радиочастотного ресурса, определения административной ответственности и обеспечения гармонизации с соответствующими нормами международного права.

Отмечено, что обеспечение эффективного использования радиочастотного ресурса, а также создание условий для ускорения развития телекоммуникационных сетей и увеличения спектра и объема телекоммуникационных услуг, предоставляемых широким слоям населения, являются одними из приоритетов деятельности Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере связи и информатизации.

Ключевые слова: административный надзор, телекоммуникации, радиочастотный ресурс Украины, предотвращение, правонарушения.

Issues on Administrative Supervision in the Sphere of Use of the Radio Frequency Resource of Ukraine

Andrii KOZLOVSKYI, Ph.D. Student of the Department of Monitoring of Legislation Effectiveness of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine

Activities of the National Commission for the State Regulation of Communications and Informatization as the subject of administrative supervision over adherence to the legislation in the sphere of use of

the radio frequency resource of Ukraine are examined. Regulatory support of measures aimed at preventing violations of the law on the radio frequency resource of Ukraine, as well as their detecting and eliminating is explored.

Review of ways to detect and prevent violations of law in this sphere and to take measures for eliminating them convincingly proves the following: nowadays, the issues on improvement of the legal framework in terms of use of the radio frequency resource, its harmonization with the relevant rules of international law and determination of the proper administrative responsibility become particularly topical.

It is emphasized that ensuring of efficient use of the radio frequency resource, as well as providing conditions to speed up the development of telecommunications networks and increase the range and scope of telecommunications services rendered to broad layers of population is one of the priorities of the National Commission for the State Regulation of Communications and Informatization.

Keywords: administrative supervision, telecommunications, radio frequency resource of Ukraine, prevention, violation of law.

Ринок телекомунікаційних послуг із використанням радіотехнологій є одним із сегментів економіки, що проходить етап активної трансформації в усьому світі [6].

Утім, його повноцінний розвиток можливий тільки за умови ефективного використання радіочастотного ресурсу та наявності скоординованих довгострокових стратегій його використання [1]. Крім того, поява нових технологій спричинила проблему щодо врегулювання використання радіочастот для забезпечення міжнародної стандартизації електрозв'язку [11, с. 21].

Забезпечення цих завдань, а також розширення телекомунікаційних мереж і збільшення спектра й обсягу відповідних послуг, які надаються широким верствам населення, є одними із пріоритетів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації України (далі – НКРЗІ) [9]. Для цього відомство застосовує наявні регуляторні важелі впливу з метою підтримки конкурентного ринку й підвищення якості телекомунікаційних послуг.

Специфікою діяльності в сфері користування радіочастотним ресурсом України є потреба не лише якісної нормативної бази, а й належної реалізації адміністративного нагляду. Без цього процес застосування адмінстягнень за порушення законодавства про радіочастотний ресурс України значно ускладнюється.

Окремі аспекти запобігання, виявлення та усунення порушень у сфері радіочастотного ресурсу розглядали в наукових працях М. А. Биховський, С. Г. Кобелев, М. І. Харитонов та інші. Втім, незважаючи на значний практичний інтерес до цієї проблематики, наявний істотний доробок науковців, діяльність НКРЗІ як суб'єкта адміністративного нагляду за дотриманням законодавства в сфері користування радіочастотним ресурсом України потребує самостійного комплексного дослідження. Ці обставини й зумовили вибір теми цієї наукової статті та свідчать про її актуальність.

Відповідно до статті 42 Конституції України, держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю й безпечністю продукції та всіх видів робіт і послуг.

Як стверджує А. Мартинов, наглядова функція полягає у встановленні відповідних предметів ведення адміністративного нагляду: спеціальних правил, норм, вимог, стандартів, встановлених у нормативно-правових актах. Найбільш загальні наглядові повноваження виражаються в наданні різних прав державним органам та їхнім посадовим особам вчиняти дії із забезпечення законності й дисципліни в діяльності організацій і громадян; безпеки в різних сферах державного управління; підтриманні громадського порядку (громадської безпеки та суспільного благоустрою); припиненні протиправних дій організацій і громадян; притягненні винних осіб до юридичної відповідальності [10, с. 21–24].

Проведений нами аналіз чинного законодавства засвідчує: відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [3] державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених центральних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування щодо виявлення порушень вимог законодавства

суб'єктами господарювання й запобігання їм, забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Нині НКРЗІ є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України та підзвітним Верховній Раді України, що здійснює державне регулювання у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом і надання послуг поштового зв'язку. У цій сфері НКРЗІ має повноваження органу ліцензування, державного нагляду (контролю), а також дозвільного й регуляторного органу.

Серед основних завдань НКРЗІ:

- здійснення державного регулювання та нагляду у сфері користування радіочастотним ресурсом;
- забезпечення ефективного користування радіочастотним ресурсом і функціонування ринку телекомунікаційних послуг на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів господарювання та споживачів цих послуг;
- сприяння розвитку конкуренції та підприємництва, забезпечення рівних умов діяльності суб'єктів господарювання всіх форм власності, вдосконалення механізму регулювання ринкових відносин у сфері користування радіочастотним ресурсом [5].

У частині забезпечення заходів із запобігання порушенням законодавства, їх виявлення та усунення НКРЗІ, відповідно до покладених на неї завдань, забезпечує адміністративний нагляд (контроль) за додержанням:

- законодавства про радіочастотний ресурс України та запобігання правопорушенням при користуванні радіочастотним ресурсом України у смугах радіочастот загальної користування;
- операторами, провайдерами телекомунікацій, користувачами радіочастотного ресурсу ліцензійних умов, особливих умов, визначених у відповідних ліцензіях, та Правил здійснення діяльності у сфері телекомунікацій;
- користувачами радіочастотного ресурсу умов експлуатації радіоелектронних засобів і випромінювальних пристроїв.

Слід зазначити, що функції проведення адміністративного нагляду в цій сфері виконує спеціальний самостійний структурний підрозділ – Департамент державного нагляду.

Відповідно до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» адміністративний нагляд за користуванням радіочастотним ресурсом України – це комплекс заходів, які забезпечують використання радіочастотного ресурсу України згідно із законодавством.

Метою цього нагляду є забезпечення дотримання користувачами радіочастотного ресурсу України встановленого порядку його використання, інтересів і безпеки держави та громадян України, забезпечення електромагнітної сумісності радіоелектронних засобів будь-якого призначення й запобігання правопорушенням при користуванні радіочастотним ресурсом України [4].

Усунення порушень законодавства у сфері користування радіочастотним ресурсом України передбачає такі кроки: виявлення, запобігання та вжиття заходів. Розглянемо докладніше особливості цих дій. Так, рішенням



НКРЗІ № 684 від 27 грудня 2012 року затверджено Порядок здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України (далі – РЧР), який визначає процедуру здійснення нагляду в смугах радіочастот загального користування, та за додержанням суб'єктами господарювання, котрі реалізують радіоелектронні засоби (далі – РЕЗ) та випромінювальні пристрої (далі – ВП), вимог вітчизняного законодавства щодо реалізації цього обладнання, зокрема порядку його маркування.

Вказана процедура здійснюється шляхом проведення планових і позапланових перевірок. Об'єктом нагляду є діяльність суб'єктів нагляду у сфері користування радіочастотним ресурсом. Суб'єкти нагляду – користувачі РЧР у смугах радіочастот загального користування, їхні філії, інші відокремлені структурні підрозділи, суб'єкти господарювання, котрі здійснюють ввезення з-за кордону, реалізацію РЕЗ і ВП, а також юридичні й фізичні особи, які користуються РЧР без ліцензій, дозволів на експлуатацію РЕЗ і ВП у разі, якщо необхідність отримання ними таких ліцензій та дозволів передбачена Законом України «Про радіочастотний ресурс України» [8].

У поточному році НКРЗІ провела 225 заходів адміністративного нагляду. За їх результатами виявлено 381 порушення законодавства.

Серед типових порушень користування радіочастотним ресурсом України:

- здійснення експлуатації РЕЗ без відповідних дозволів;
- недотримання термінів початку та повного освоєння радіочастотного ресурсу за ліцензією;
- недотримання умов, визначених у дозволах на експлуатацію РЕЗ;
- встановлення РЕЗ без наявності висновків про електромагнітну сумісність цих РЕЗ тощо.

Такий стан справ зумовлений істотним зростанням попиту на послуги Інтернету з використанням радіочастотного ресурсу. При цьому нелегальна експлуатація РЕЗ призводить до створення радіоперешкод суб'єктам господарювання, котрі працюють у рамках законодавства, та, своєю чергою, негативно впливає на якість телекомунікаційних послуг, які вони надають споживачам.

За перше півріччя 2014 року НКРЗІ прийняла 11 рішень про винесення розпоряджень з усунення порушень ліцензійних умов і 4 рішення про анулювання 4 ліцензій та 10 дозволів на експлуатацію. Крім того, видано 48 розпоряджень про усунення порушень умов ліцензії на користування радіочастотним ресурсом України та 54 приписи про усунення порушень законодавства в галузі зв'язку. Посадові особи НКРЗІ склали 322 протоколи про скоєння адміністративних правопорушень.

Відповідно до статті 243 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) НКРЗІ розглядає справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушеннями законодавства про телекомунікації, поштовий зв'язок та радіочастотний ресурс (статті 144, 145, 147, 148¹–148⁵ і 188⁷). Розглядати такі справи й накладати адміністративні стягнення від імені НКРЗІ мають право голова, члени комісії та уповноважені комісією посадові особи [2].

Так, за вказаний вище період на підставі складених протоколів про адмінправопорушення уповноважені НКРЗІ посадові особи винесли 88 постанов про накладення на представників суб'єктів ринку телекомунікацій та користувачів радіочастотного ресурсу України адміністративних стягнень у вигляді штрафів на загальну суму 126 тисяч гривень, із яких до держбюджету надійшло 124 тисячі.

Слід враховувати, що розгляд 124 справ про адміністративні правопорушення за статтями 146 та 164 КУпАП здійснювався районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами. За результатами винесених судами 117 постанов у цих справах накладено штрафів на загальну суму 76,2 тисячі гривень. Матеріали 11 постанов передбачали конфіскацію РЕЗ та ВП у кількості 29

одиниць. Таким чином, загальна сума адміністративних стягнень у поточному році становить 200,2 тисячі гривень.

Наявна нормативно-правова база не дає змоги в повному обсязі проконтролювати всі сфери господарської діяльності на ринку телекомунікацій, де використовується радіочастотний ресурс України, з метою проведення заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства у вказаній сфері, їх виявлення та усунення. Очевидно, що незначні розміри штрафів, передбачені у статтях КУпАП, не виконують функцій перевиховання порушників і запобігання новим правопорушенням.

Зосередимо увагу на взаємодії НКРЗІ з іншими державними органами та підприємствами під час заходів із виявлення та вилучення РЕЗ і ВП, які ввозяться на територію України, реалізуються, встановлюються та експлуатуються без належних дозвільних документів, а також контролю за дотриманням законодавства в галузі зв'язку.

Так, рішенням Національної комісії з питань регулювання зв'язку України № 1065 від 10 червня 2008 року й наказом Міністерства внутрішніх справ України № 283 від 10 червня 2008 року затверджено Інструкцію про порядок взаємодії Державної інспекції зв'язку, Українського державного центру радіочастот та органів внутрішніх справ України з питань запобігання порушенням законодавства в галузі зв'язку, їх виявлення та припинення [7].

Визначено, що взаємодія цих підрозділів здійснюється на засадах законності та самостійності, взаємодопомоги, незалежності в діях, невтручання в сферу компетенції одного шляхом:

- створення спільних координаційних комісій та оперативних груп контролю із запобігання порушенням законодавства в галузі зв'язку, їх виявлення та розкриття;
- взаємного обміну інформацією про виявлені факти порушення;
- запобігання, виявлення та припинення правопорушень у галузі зв'язку в межах повноважень, визначених законодавством;
- здійснення аналізу впливу результатів спільних заходів на кількість правопорушень у галузі зв'язку.

Цього року спільними зусиллями організовано та проведено 642 відповідні заходи, за результатами яких припинено роботу 640 незаконно діючих РЕЗ та ВП, що експлуатувалися без передбачених законодавством дозвільних документів, і складено 110 протоколів за статтею 146 КУпАП.

Слід звернути увагу на тенденцію до зменшення кількості незаконно діючих РЕЗ та ВП, що експлуатувалися торік без передбачених законодавством дозвільних документів. Пояснюємо це передусім підвищенням ефективності заходів адміністративного нагляду та проведенню НКРЗІ роз'яснювальною роботою про необхідність дотримання законодавства та легалізації діяльності з надання телекомунікаційних послуг з використанням радіочастотного ресурсу. Так, за результатами спільних заходів НКРЗІ прийняла рішення про видачу ліцензій на користування радіочастотним ресурсом України за перше півріччя 2014 року за заявами 13 суб'єктів господарювання.

Отже, одним із основних завдань НКРЗІ є здійснення адміністративного нагляду у сфері користування радіочастотним ресурсом України з метою максимального задоволення попиту споживачів на послуги зв'язку, створення сприятливих умов для залучення інвестицій, збільшення обсягів послуг і підвищення їхньої якості.

Проведений огляд шляхів виявлення порушень законодавства у сфері користування радіочастотним ресурсом України, запобігання їм та вжиття заходів з їх усунення вводить: нині особливої актуальності набувають питання вдосконалення нормативно-правової бази в частині користування радіочастотним ресурсом, визначення адміністративної відповідальності суб'єктів ринку телекомунікацій та користувачів радіочастотного ресурсу за порушення умов і правил, що регламентують діяльність у сфері телекомунікацій та користування радіочастотним

ресурсом України, передбачену ліцензіями, дозволами, та забезпечення гармонізації з відповідними нормами міжнародного права.



Список використаних джерел

1. Про доступ та з'єднання електронних комунікаційних мереж та пов'язаного оснащення: Директива 2002/19/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС від 7 березня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nkrz.gov.ua/img/zstored/File/19_Ukr_Access.pdf

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України № 8073-X від 7 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України № 877-V від 5 квітня 2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.

4. Про радіочастотний ресурс України: Закон України № 1770-III від 1 червня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26. – Ст. 1079.

5. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України № 1067/2011 від 23 листопада 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3417.

6. Про схвалення Концепції Державної програми ефективного використання радіочастотного ресурсу України із застосуванням перспективних радіотехнологій: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1189-р. від 10 вересня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 70. – Ст. 2364.

7. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії Державної інспекції зв'язку, Українського державного центру радіочастот та органів внутрішніх справ України з питань запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства в галузі зв'язку. Рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку України № 1065 від 10 червня 2008 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 52. – Ст. 1760.

8. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України в смугах радіочастот загального користування та визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень НКРЗ: Рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації № 684 від 27 грудня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 14. – Ст. 516.

9. Річний звіт про роботу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації за 2013 р. – К.: НКРЗІ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.youblisher.com/p/854459-Річний-звіт-НКРЗІ-про-свою-роботу-за-2013-рік/>

10. Мартынов А. Административный надзор в России: теоретические основы построения: Монография / А. В. Мартынов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 183 с.

11. Ошитко О. Нормативно-правове регулювання інформаційних відносин у Європі // Віче. – 2011. – № 10. – С. 20–22.



References

1. *Pro dostup ta ziednannia elektronnykh komunikatsiinykh merezh ta poviazanogo osnashchennia. Dyrektyva 2002/19/ES levropeiskogo parlamentu ta Rady ES vid 7 bereznia 2002* [Directive 2002/19/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities]. Available at: http://www.nkrz.gov.ua/img/zstored/File/19_Ukr_Access.pdf

2. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia. Zakon Ukrainy No 8073-X vid 7 grudnia 1984* [Code of Ukraine on Administrative Offences. Law of Ukraine No 8073-X, 7 December 1984] (1984), *Vidomosti Verkhovnoi Rady URSR, Annex to no 51: 1122.*

3. *Pro osnovni zasady derzhavnogo nagliadu (kontroliu) u sferi gospodarskoi diialnosti. Zakon Ukrainy No 877-V vid 5 kvitnia 2007* [On Fundamental Principles of State Supervision (Control) in the Field of Economic Activity. Law of Ukraine No 877-V, 5 April 2007] (2007), *Ofitsiiny visnyk Ukrainy* 44: 1771.

4. *Pro radiochastotny resurs Ukrainy. Zakon Ukrainy No 1770-III vid 1 chervnia 2000* [On the Radio Frequency Resource of Ukraine. Law of Ukraine No 1770-III, 1 June 2000] (2000), *Ofitsiiny visnyk Ukrainy* 26: 1079.

5. *Pro Natsionalnu komisiuu, shcho zdiisniue derzhavne rehuliuivannia u sferi zviazku ta informatyzatsii. Ukaz Prezidenta Ukrainy No 1067/2011 vid 23 lystopada 2011* [On the National Commission for the State Regulation of Communications and Informatization. Decree of the President of Ukraine No 1067/2011, 23 November 2011] (2011), *Ofitsiiny visnyk Ukrainy* 94: 3417.

6. *Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi prohramy efektyvnoho vykorystannia radiochastotnoho resursu Ukrainy iz zastosuvanniam perspektyvnykh radio tekhnolohii. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy No 1189-p. vid 10 veresnia 2008* [On approval of the Concept of the State Programme of efficient use of the radio frequency resource of Ukraine with application of advanced radio technologies. Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine No 1189-p., 10 September 2008] (2008), *Ofitsiiny visnyk Ukrainy* 70; 2364.

7. *Pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok vzaiemodii Derzhavnoi inspektsii zviazku, Ukrainskoho derzhavnogo tsentru radiochastot ta orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy z pytan zapobigannia, vyjavlennia ta pryypynennia porushen zakonodavstva v galuzi zviazku. Rishennia Natsionalnoi komisii z pytan rehuliuivannia zviazku Ukrainy No 1065 vid 10 chervnia 2008* [On approval of the Instruction on interaction of the State Inspection of Communications, the Ukrainian State Centre of Radio Frequencies and the law enforcement authorities of Ukraine on prevention, detection and rectification of violations of law in the field of communications. Decision of the National Commission for Communications Regulation of Ukraine No 1065, 10 June 2008] (2008), *Ofitsiiny visnyk Ukrainy* 52: 1760.

8. *Pro zatverdzhennia Poriadku zdiisnennia derzhavnogo nagliadu za korystuvanniam radiochastotnym resursom Ukrainy v smuhakh radiochastot zagalnoho korystuvannia ta vyznannia takymy, shcho vtratyly chynnist, deiakyykh rishen NKRZ. Rishennia Natsionalnoi komisii, shcho zdiisniue derzhavne reguliuivannia u sferi zviazku ta informatyzatsii No 684 vid 27 grudnia 2012* [On approval of the Order of state supervision over the use of radio frequency resource of Ukraine in general radio frequency bands, and recognition of some of the NKRC decisions to be invalid. Decision of the National Commission for the State Regulation of Communications and Informatization No 684, 27 December 2012] (2013), *Ofitsiiny visnyk Ukrainy* 14: 516.

9. *Richnyi zvit pro robotu Natsionalnoi komisii, shcho zdiisniue derzhavne rehuliuivannia u sferi zviazku ta informatyzatsii za 2013 rik* [Annual Report of the National Commission for the State Regulation of Communications and Informatization for 2013], Kyiv: NKRCI, 2014. Available at: <http://www.youblisher.com/p/854459-Річний-звіт-НКРЗІ-про-свою-роботу-за-2013-рік/>

10. *Martynov A. (2010) Administrativnyi nadzor v Rossii: Teoreticheskie osnovy postroeniia: Monografiia* [Administrative supervision in Russia: Theoretical basis of construction: Monograph], Moscow: IUNITI-DANA.

11. *Oshytko O. (2011) 'Normatyvno-pravove rehuliuivannia informatiinykh vidnosyn v levropi'* [Legal regulation of information relations in Europe], *Viche* 10: 20–22.

