

Оксана Приходько, Директор мНУО “Європейська Медіа Платформа”

Лілія Олексюк, голова асоціації «ВАІБІТ», кандидат наук з державного управління.

Інтеграція України до європейського єдиного цифрового ринку: перетворення викликів у можливості

Сектор електронних комунікацій

Останнім часом можна з усіх рівнів влади, бізнесу і громадських організацій про те, що Україна потребує зближення з єдиним цифровим ринком ЄС. Але маємо спочатку відповісти на одне глобальне питання – навіщо це робити, кому це потрібно, які переваги і недоліки від інтеграції. Цей проект шукав відповіді на ці непрості питання. Проведені раніше дослідження <http://eump.org/ukraine-into-dsm/> виявили певні виклики перед Україною:

перехід на європейську модель розробки політик з обов’язковим узгодженням рішень з усіма зацікавленими сторонами;

прогнозованість і наступність політичних рішень;

використання єдиної термінологічної бази, що застосовується у сфері, що потребує наближення;

відставання від графіку наближення;

пришвидшення розвитку технологій, їх конвергенція і відхід від традиційного поділу ринків;

і найголовніше – реформа регулювання ринку у самому ЄС, яка від часу підготовки Угоди про асоціацію змінилась вже двічі, при цьому зобов’язання України залишились незмінними.

Наскільки ринок є важливим і ціннісним?

У 2018 році кількість абонентів фіксованого Інтернету становила 6 159 тис. од. Кількість абонентів фіксованого ШСД у 2018 році зросла на 3,3 % у порівнянні із 2017 роком та склала 5 288 тис. осіб, при цьому забезпеченість населення фіксованим ШСД по Україні на 01.01.2019 складала 12,5 одиниць у розрахунку на 100 жителів.

Станом на 01.01.2019 регіонами з найвищою забезпеченістю населення фіксованим ШСД до мережі Інтернет є м. Київ, Одеська та Миколаївська області, а з найнижчою – Закарпатська, Луганська та Донецька області.

Забезпеченість населення фіксованим ШСД до Інтернету у розрахунку на 100 жителів, за регіонами станом на 1 січня 2019 року



Порівняння ринків зробити важко, оскільки застосовуються різні показники для збору і обробки інформації – у ЄС це звіт¹, а в Україні такі дані збирає регулятор - НКРЗІ² (раніше – Держстат, але реформа статистики наразі знаходиться тільки на початковому етапі³), при цьому таким даним не довіряють самі учасники ринку⁴.

¹ http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52245

² <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=138&language=uk>

³ <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-uhvaliv-programu-rozvitku-derzhavnoyi-statistiki-do-2023-roku>

⁴ https://cdn.regulation.gov.ua/76/4b/0e/9c/regulation.gov.ua_ICT_broadband_consultations_report.pdf

Досягнення сфери зв'язку України за 2018 рік⁵

Доходи від надання послуг зв'язку	2017 рік, млн грн	2018 рік, млн грн	Темпи зростання (зменшення), %	Питома вага доходів у загальному обсязі, %	
				2017 рік	2018 рік
Доходи – всього, у т.ч.:	56 214	61 976	110,2	100,0	100,0
Телекомунікаційні послуги:	51 128	56 475	110,5	91,0	91,1
Телефонного фіксованого зв'язку – всього, у т.ч.:	5 139	4 786	93,1	9,1	7,7
телефонного міського	3 229	2 997	92,8	5,7	4,8
телефонного сільського	358	335	93,6	0,6	0,5
телефонного міжміського (разом з міжнародним)	1 552	1 454	93,7	2,8	2,3
Рухомого (мобільного) зв'язку	31 479	34 978	111,1	56,9	56,4
фіксованого доступу до мережі Інтернет	7 322	8 136	111,1	0,1	13,1
Інші телекомунікаційні послуги - всього, у т.ч.:	7188	8 575	119,3	11,9	13,8
Телеграф	7	2	22,9	0,0	0,0
Проводове мовлення	133	128	96,2	0,2	0,2
Передачі і прийому телевізійних та радіопрограм, радіозв'язку	2 597	2 830	109,0	4,6	4,6
Надання в користування кабельної каналізації електровз'язку	124	130	104,8	0,2	0,2
Надання в користування каналів та ліній електровз'язку операторам телекомунікацій	616	730	118,5	1,1	1,2
супутниковий зв'язок	74	107	144,6	0,1	0,2
інші послуги	3 637	4 648	127,8	6,5	7,5
Поштова та кур'єрська діяльність, всього у т.ч.:	5 086	5 501	108,2	9,0	8,9
поштова діяльність	3 780	4 118	108,9	6,7	6,6
Інші послуги	1 306	1 383	105,9	2,3	2,2

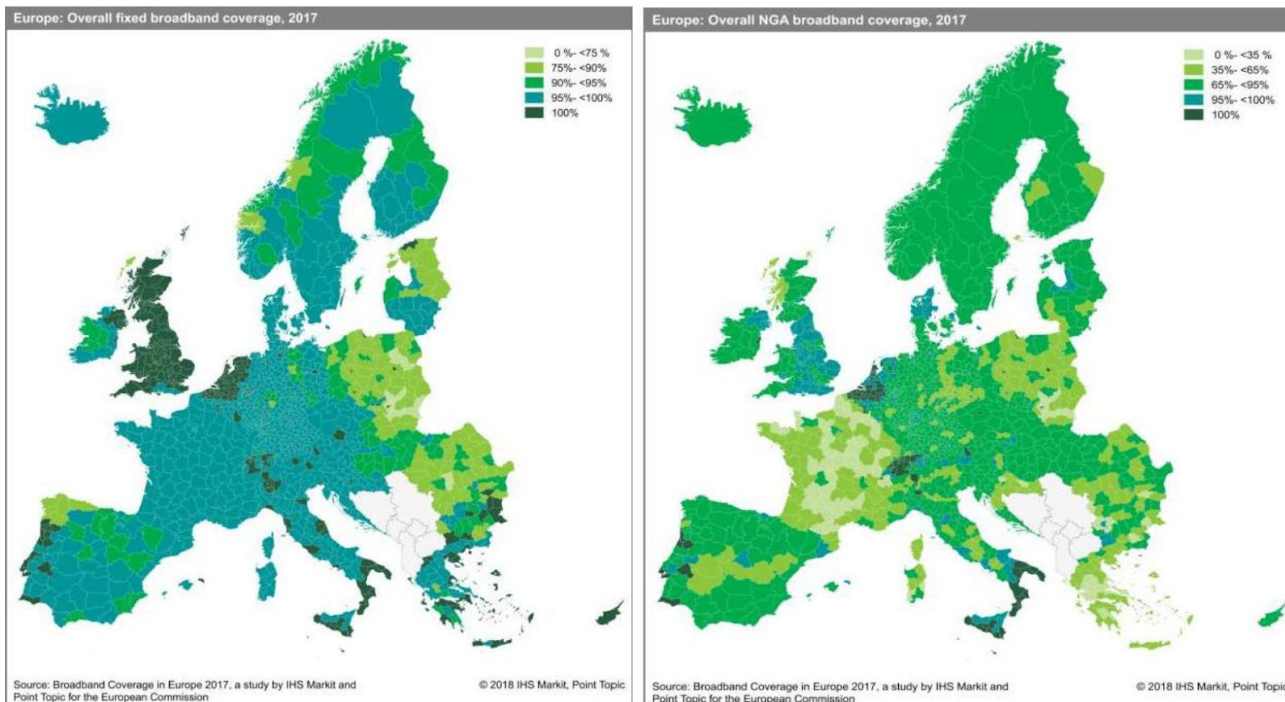
Базовий широкопугмовий доступ доступний для всіх домогосподарств ЄС, якщо врахувати всі основних технології (xDSL, кабель, волокно до приміщення - FTTP, WiMax, HSPA, LTE і супутник).

Фіксовані та бездротові технології охоплюють 97% домогосподарств ЄС.

Покриття технологій NGA (VDSL, Cable Docsis 3.0 і FTTP) із здатністю завантажувати принаймні 30 Мбіт / с досягло 80%, завдяки збільшенню на 5 відсоткових пунктів у VDSL та 3 у FTTP у минулому році. Сільські райони залишаються складними, оскільки 8% будинків не охоплені будь-якою стаціонарною мережею, а 53% не охоплені жодною технологією NGA.

⁵ (показники наведені без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях)

Дохід операторів телекомунікацій в ЄС зменшився в порівнянні з 2014 роком - з 220 євро млрд. до 213 млрд. євро в 2017 році.



У секторі телекомунікаційних послуг Угода про асоціацію з ЄС передбачає перспективу взаємного надання режиму внутрішнього ринку. Відповідно до ст.4(3) Додатку XVII до УА, такий режим означає, що у цьому секторі не має бути обмежень щодо надання послуг українською юридичною особою на території ЄС і навпаки. Такий режим може бути отриманий за умови позитивної оцінки ЄС виконання Україною нормативно-правового наближення до права ЄС.

Яким чином можна визначити динаміку наближення і ризику для учасників ринку? Тільки за допомогою індикаторів, за якими можна виміряти стан до, в процесі і після дослідження. Чи має ЄС і Україна такі індикатори?

ЄС має Індекс цифрової економіки та суспільства (DESI), за яким і вимірюються показники досягнення стратегічних цілей Єдиного цифрового ринку ЄС країнами-членами. Україна не проводила жодного дослідження у даному напрямі у зв'язку з відсутністю відповідального центрального органа виконавчої влади, який міг би організувати таке дослідження в Україні.

За пошуковим запитом «цифровий розвиток» база законодавства замість методики оцінювання розвитку видає документ КМУ, яким затверджено засади

реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку⁶

Зближення ринків можливе за умови:

- 1) зближення нормативно-правового регулювання;
- 2) наявності тотожних регуляторів ринку та чіткого розподілення повноважень між органами, якщо регуляторів сфери, що віднесені до певного ринку, більше ніж один;
- 3) однакового або зрозумілого технічного регулювання та стандартизації сфери.

Таким чином, інтеграція України до єдиного цифрового ринку ЄС можлива за умови наближення усіх трьох складових до європейських норм, правил і стандартів.

Реформа нормативно-правової бази ЄС щодо електронних комунікаційних мереж і послуг, включаючи посилення положень для кінцевих користувачів з обмеженими можливостями, є ключовим кроком на шляху до одночасного досягнення єдиного європейського інформаційного простору та інклюзивного інформаційного суспільства.

Україна виявилась не готова до реформи ЄС і перший виклик - вчасні і якісні переклади актів *acquis* ЄС та виконання Угоди шляхом розробки і прийняття нового законодавства. Формально маємо виконувати передбачені Угодою зобов'язання щодо імплементації актів, визначених самою Угодою. І план перекладів на 2017-2018 роки⁷ містить саме ці акти. Але ЄС пішов далеко вперед саме у сфері електронних комунікацій – послуги електронних комунікацій увібрали одночасно три послуги - міжособистісного спілкування, доступу до Інтернет та послуги, що передають сигнали. Оскільки сфера телекомунікацій є базовою для цифрового ринку, невчасне впровадження, нерозуміння або і просто відставання у сфері спричинить відсутність підвалин для усієї конструкції цифрового ринку.

Другий виклик – розробка Україною законопроектів, які були орієнтовані на тепер вже застарілі норми ЄС. До таких можна сміливо віднести і

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56-2019-%D0%BF>

⁷

<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/plan-perekladu-aktiv-acquis-es-na-2017-2018-roki.pdf>

законопроект про електронні комунікації (3549-1)⁸. І хоча частина зацікавлених сторін продовжує наполягати на ухваленні законопроекту, пропонується переглянути його на предмет однакового підходу до термінології, регулювання ринку і обов'язкової умови - наявності регуляторів ринку та чітке розподілення повноважень між органами, якщо регуляторів сфери, що віднесена до певного ринку, більше ніж один. За умови дотримання нових вимог до незалежності регулятора за Європейським кодексом електронних комунікацій⁹, можна продовжувати розглядати і цей проект, хоча залишається відкритим питання неконституційності самого органу¹⁰.

Наступний виклик – технічне регулювання та стандартизація сфери, що зазвичай передбачає наявність саморегулювальної організації, яка бере на себе зобов'язання приймати участь у розробці технічного регулювання та перекладу, адаптації та розробки стандартів для сфери. Така організація наразі відсутня. Найбільші асоціації - ТЕЛАС, ІНАУ, Телекомунікаційна палата України є конкуруючими між собою об'єднаннями операторів і провайдерів телекомунікацій. До ТК 157 Телекомунікації входить лише одна організація ТЕЛАС¹¹.

Наразі до Реєстру операторів, провайдерів телекомунікацій станом на 23.04.2019 включено 7432 записи¹², але частина записів є неповною, що може свідчити про те, що особа не здійснює діяльність або не подає жодної звітності щодо себе (відсутні статус заявника, його місцезнаходження, вид діяльності тощо), а частина суб'єктів була виключена за рішенням регулятора. Таким чином, визначення кількості учасників ринку є ускладненим.

Загальноприйнятим в багатьох Європейських країнах є запровадження Кодексів Практики для вирішення спорів із споживачами. Прикладом практичного застосування таких кодексів може бути Ірландія, де регулятор (ComReg) поставив перед компаніями, що надають послуги, вимогу прийняти кодекси практики для вирішення спорів. Такі кодекси мають окреслювати процедури подання скарги та кроки, до яких вони можуть вдатися, якщо їхня скарга лишається незадоволеною. ComReg втручається лише у разі якщо такі процедури були вичерпані. Якщо необхідне таке втручання, ComReg може вирішувати спори що стосуються

⁸ <http://eump.org/media/2019/terminology-comparison-table--eccc-vs-ua-3549-1.pdf>

⁹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2018.321.01.0036.01.ENG

¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-08>

¹¹ <http://uas.org.ua/ua/services/standartizatsiya/tehnichni-komiteti-ukrayini/>

¹² <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=55&language=uk>

невиконання регулятивного зобов'язання; в інших випадках ComReg діє як арбітр між сторонами.

Україна має визначитись, яким саме чином буде забезпечено право споживачів на оскарження дій оператора чи провайдера послуг.

В управлінні спектром можна розрізнити три наступні моделі: командно-контрольна модель (або адміністративна модель), ринкова модель та безліцензійна модель.

Протягом останніх двох десятиліть управління спектром в різних європейських країнах змінилося від традиційно командно-контрольної моделі до більш ринково-орієнтованої моделі в поєднанні з безліцензійною моделлю. В сучасній практиці ці три моделі використовуються для управління спектром в різних смугах радіочастот. Європейська Комісія виступає за збалансований підхід між використанням командно-контрольної, ринкової та безліцензійної моделі в усіх країнах ЄС¹³. Іншим важливим питанням для ефективного використання спектру є використання спектру некомерційними /урядовими організаціями, зокрема військовими, в цій сфері в країнах Європи зараз спостерігаються дві тенденції - регулювання єдиним регулятором і розподіл на регулятора цивільного та військового спектру.

Одним із необхідних кроків для отримання результатів, є розробка нормативно-правових документів та методики для збору статистичної інформації різної направленості по конкретним технологіям, з метою подальшої обробки, аналізу та використання для прогнозування розвитку телекомунікацій, створення та забезпечення діяльності національного регуляторного органа в секторі електронних комунікацій на базі існуючих декількох органів та з урахуванням конвергенції електронних телекомунікаційних послуг, розробка дієвих механізмів для конкурентного ринку послуг та ліцензування таких конвергентних послуг.

Україні необхідно визначитись, чи потрібно міняти існуючий на сьогодні підхід до регулювання сфери з урахуванням того, що країни, де б застосовувався в "чистому вигляді" саморегульований підхід, будуть існувати тоді, коли самосвідомість учасників ринку буде достатньо високою і не потребуватиме створення системи противаг і покарань.

Дійсно, сфера розвитку телекомунікацій є динамічною та потребує саморегульованого підходу, але у зв'язку з визнанням права на Інтернет базовим

¹³ Закріплено у Європейському кодексі електронних комунікацій та РЕГЛАМЕНТІ (ЄС) 2018/1971 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ від 11.12.2018

правом людини, дане право потребуватиме не тільки забезпечення, а й захисту. Саме тому необхідно поєднувати чи комбінувати різні підходи для регулювання сфери розвитку телекомунікацій.

Висновки.

Виклики, що стоять перед Україною **можуть перетворитись на можливості** в секторі телекомунікацій завдяки відповідальній, злагодженій і ретельно продуманій політиці щодо імплементації актів ЄС у сфері телекомунікацій, яка, в першу чергу, створить нові можливості для пересічного споживача сервісів.

Оскільки реформа Держстату тільки розпочинається, виклик із відсутністю збору необхідної для відстеження просування у єдиний цифровий ринок, перетворюється на можливість використання ідентичних індикаторів і показників збору. Але необхідну звітність може зібрати лише сильний регулятор із відповідальних операторів і провайдерів.

Останні документи ЄС у сфері комунікацій ставлять споживача на одну шаблину з іншими зацікавленими сторонами - операторами, провайдерами та регулятором. Нові, європейські, підходи до проведення політики в Україні ще на один крок просувають нас до того, що ми називаємо «європейські стандарти» і надають надію у просуванні до єдиного цифрового ринку. Але за однієї умови – зацікавлені сторони мають діяти спільно і рухатись в одному напрямку. Для урахування думки споживачів при формуванні політики, потрібне достатнє інформування про напрями реалізації політики доступною зрозумілою мовою.