До реєстр. № 8238 від 28.11.2022

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Верховна Рада України

ВИСНОВОК

до проекту Закону України
про внесення змін до Закону України "Про електронні комунікації"
(щодо вимог при наданні електронних комунікаційних послуг органам державної влади, органам місцевого самоврядування, державним організаціям (установам, закладам) та на об'єкти критичної інфраструктури)
(реєстр. № 8238 від 28.11.2022)

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації розглянув на своєму засіданні 11 липня 2023 року (протокол № 103) проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про електронні комунікації" (щодо вимог при наданні електронних комунікаційних послуг органам державної влади, органам місцевого самоврядування, державним організаціям (установам, закладам) та на об'єкти критичної інфраструктури), реєстр. № 8238 поданий 28.11.2022 народним депутатом України Федієнком О.П. та іншими народними депутатами України.

Метою законопроекту визначено захист та створення безпечних умов в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних організацій (установ, закладів), об'єктів критичної інфраструктури та захист кіберпростору та встановлення на рівні закону зобов'язань до постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг.

Також необхідність прийняття законопроекту обґрунтовується необхідністю припинення випадків передачі (трансферів) IP-адрес на тимчасово окупованих російською федерацією територіях України постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг на користь набувачів, пов'язаних з російською федерацією.

Законопроектом передбачено внесення змін до частини третьої статті 18 Закону України «Про електронні комунікації» (далі – Закон), згідно яких пропонується встановити додаткову умову загальної авторизації постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг (далі – постачальники) у разі надання ними електронних комунікаційних послуг органам державної влади, органам місцевого самоврядування, державним

організаціям (установам, закладам) та операторам критичної інфраструктури, а саме, необхідності отримання статусу LIR такими постачальниками.

До законопроекту надійшов ряд зауважень щодо необхідності доопрацювання його норм. Так, Головне науково-експертне управління Верховної Ради України зазначає, що згідно із абз. 4 ч. 2 ст. 1 Закону дія цього Закону не поширюється, в тому числі, на відносини, пов'язані із розподілом ресурсів у мережі Інтернет, що регламентуються документами міжнародних організацій, крім організацій, зареєстрованих на території держав, визнаних Верховною Радою України державами-агресорами. Разом з тим, пропозиції проекту, зокрема, новели до термінологічного апарату Закону (нові п.п. 88-1, 113-1 ч. 1 ст. 2 Закону) та до загальних умов авторизації (новий п. 15 ч. 3 ст. 18 Закону), унормовують питання, які регламентуються згідно із правилами RIPE NCC – міжнародної неурядової неприбуткової організації1 , що відповідає за виділення та реєстрацію блоків нумерованих ресурсів в мережі Інтернет для інтернет-провайдерів (ISP) та інших організацій. А відповідно до нового п. 102-1 ч. 1 ст. 2 Закону «Регіональна Інтернет-Реєстратура (Regional Internet Registry, RIR)–статус юридичної особи, що надає їй право на розподіл серед Локальних Інтернет-Реєстратур блоків IP-адрес згідно з діючими міжнародними правилами і стандартами, для їх використання у відповідному регіоні світу. Для України Регіональною Інтернет-Реєстратурою є некомерційна асоціація Réseaux IP Européens Network Coordination Centre (RIPE NCC), зареєстрована в Королівстві Нідерланди». На думку ГНЕУ, запропоновані новели проекту у разі їх прийняття, без уточнення чинних норм, призведуть до неузгодженості положень Закону.

Запропонована редакція новел проекту містить певні вади, які, на думку ГНЕУ, можуть ускладнити їх реалізацію. Передбачена у новому п. 15 ч. 3 ст. 18 Закону вимога щодо обов'язкового статусу LIR (Локальної Інтернет-Реєстратури) фактично поширюватиметься на всіх надавачів послуг електронних комунікацій для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних організацій (установам, закладам) та на об'єкти критичної інфраструктури. У той же час, така вимога мала б стосуватись лише надавачів електронних комунікаційних послуг з надання доступу до мережі Інтернет органам державної влади, органам місцевого самоврядування, державним організаціям (установам, закладам) та на об'єкти критичної інфраструктури, а не поширюватись на тих господарюючих суб'єктів, що надають інші послуги електронних комунікацій зазначеним суб'єктам, що не пов'язані із використанням IP-адрес в мережі Інтернет (наприклад: послуги голосової електронної комунікації; послуги, що складаються повністю або головним чином з передачі сигналів, у тому числі для мовлення тощо).

У новому п. 15 ч. 3 ст. 18 Закону пропонується також заборонити відповідним постачальникам електронних комунікаційних мереж та/або послуг «здійснювати передачу (трансфери) IP-адрес». З огляду на те, що ані у чинному законодавстві, ані у проекту не деталізовано, що саме слід розуміти під «трансфером IP-адрес», запропонована новела не повною мірою узгоджується із принципом правової визначеності. Відповідно до правової

позиції Конституційного Суду України принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (абз. 6 п. 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 20.12.2017 № 2-р/2017); «юридичної визначеності будь-якого нормативного акта (або його окремого припису) неможливо досягти, якщо текст акта (його припису) є двозначним (багатозначним) ... Юридична визначеність - це передовсім недвозначність» (п. 10 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 14.07.2021 № 1-р/2021).

У п. 2 проекту пропонується передбачити, що «Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування». В той же час, у пояснювальній записці відсутня інформація щодо актуальної кількості надавачів відповідних послуг зазначеним у назві та по тексту проекту категоріям суб'єктів, які вже отримали статус LIR. На думку ГНЕУ, визначення порядку набуття чинності положень законопроекту потребує більш виваженого підходу, адже відсутність належного перехідного періоду може обумовити ускладнення у подальшому правозастосуванні.

Українська асоціація операторів зв'язку «Телас» у своєму листі зазначила, що прийняття запропонованого законопроекту може призвести до негативних наслідків у зв'язку з тим, що в законопроекті не визначено процедури захисту IP-адрес. Крім того, в пояснювальній записці недостатньо проаналізовано та не обґрунтовано дієвість механізмів заборони передачі (трансферів) IP-адрес.

На думку Асоціації, визначену у пояснювальній записці мету законопроекту щодо захисту та створення безпечних умов діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних організацій (установ, закладів), функціонування об'єктів критичної інфраструктури та захисту кіберпростору, після його прийняття досягнуто не буде. Отримання статусу LIR у некомерційній асоціації «RIPE NCC», яка зареєстрована за законодавством Нідерландів, жодним чином не убезпечить від передачі IP-адрес до країни-агресора, оскільки рішення органів державної влади України не поширюються на іншу юрисдикцію. Також зазначені норми не вплинуть на безпекову ситуацію на тимчасово окупованих територіях.

Можуть бути створені ризики для обороноздатності країни, оскільки зараз існують певні труднощі отримання статусу LIR, що може спричинити блокування роботи державних органів під час зміни IP-адрес або постачальника послуг. Вимога щодо отримання статусу LIR постачальниками електронних комунікаційних мереж без перехідного періоду може призвести до припинення забезпечення доступом до мережі Інтернет органів державної влади, об'єктів критичної інфраструктури, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, особливо на територіях, де ведуться (велися) бойові дії. В той же час, запропоновані положення законопроекту не містять дієвих норм, що зможуть забезпечити захист мереж на тимчасово окупованих територіях.

Запропонована редакція законопроекту не достатньо опрацьована та не містить основних визначень і термінів. Заборона передачі (трансферу) IP-адрес встановлюється, але не визначено законодавчо термін «передача (трансфер)», не визначено яких саме груп IP-адрес стосуються норми про заборону. Якщо за ідеєю авторів законопроекту має бути встановлено заборону передачі окремо визначених груп IP-адрес, виділених державним органам та об'єктам критичної інфраструктури, то про це має бути прямо зазначено в законопроекті.

Одночасно, прийняття законопроекту призведе до посилення адміністративного контролю за постачальниками, які надають електронні комунікаційні послуги органам державної влади та операторам критичної інфраструктури, а також до встановлення додаткових обмежень на ринку електронних комунікацій.

Крім того, на думку Асоціації, запропоновані законопроектом зміни суперечать сфері дії Закону України «Про електронні комунікації», зокрема:

- основним принципам застосування законодавства у сфері електронних комунікацій, що визначені положеннями пунктів 1, 2, 5, 6, 8 частини другої статті 3 Закону, а саме: мінімального регулювання; регуляторної передбачуваності; недискримінації; технологічної нейтральності; сприяння реалізації інновацій;

- меті та завданням державного управління і регулювання у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра, які визначені положеннями пунктів 1, 3 та 4 частини першої статті 4 Закону.

Введення більш жорстких умов загальної авторизації для певної категорії постачальників електронних комунікаційних послуг не відповідає вимогам частини шостої статті 18 Закону, якою визначено, що умови та процедури загальної авторизації можуть бути змінені лише в об'єктивно обґрунтованих випадках, пропорційно та з урахуванням завдань, передбачених статтею 4 Закону.

Враховуючи вищезазначене, Асоціація «Телас» зазначила, що вважає недоцільним розгляд та прийняття зазначеного законопроекту Верховною Радою України.

Таку саму позицію зайняла Асоціація «Телекомунікаційна палата України», яка висловила позицію про те, що прийняття зазначеного законопроекту недоцільне та запропонувала для дійсно дієвого вирішення проблеми захисту вітчизняних мережевих ресурсів долучитись представникам індустрії до робочої групи RIPE NCC з розробки полісі щодо трансферу IP-адрес, надати кандидатури від України, на яких покласти відповідні завдання щодо припинення незаконних операцій з мережевими ресурсами.

Інтернет асоціація України (далі – ІнАУ) також надала зауваження в яких зазначила, що автори проекту Закону пропонують новацію у вигляді додаткового пункту 15 частини третьої статті 18 Закону «Про електронні комунікації» щодо зобов'язання постачальників електронних комунікаційних послуг мати статус LIR у разі, якщо серед їх абонентів є орган державної влади, місцевого самоврядування, державна організація (установа, заклад) або

об'єкт критичної інфраструктури. Також такому постачальнику цим пунктом забороняється здійснювати передачу (трансфери) IP-адрес в Україні або за її межі. Іншими словами, з прийняттям Проекту Закону:

операторі електронних комунікацій України, які серед абонентів мають сільраду, державну школу, лікарню, пошту, водоканал або інший об'єкт з широкого переліку критичної інфраструктури, визначений Постановою КМУ від 09.10.2020 р. № 1109 (тобто фактично майже всі оператори) будуть зобов'язані отримати від RIPE NCC статус LIR;

переліченим вище операторам буде заборонено передавати IP-адреси в Україні або за її межі, навіть якщо ці IP-адреси не пов'язані з обслуговуванням державних або критичних абонентів.

Всього в Реєстрі операторів електронних комунікацій станом на 01.12.2022 – кілька тисяч підприємств (точна цифра під час воєнного стану – не для публікації), статус LIR має лише незначна частина українських операторів електронних комунікацій.

Більшість суб'єктів господарювання у сфері електронних комунікацій, особливо із сегменту малого та середнього бізнесу, не мають статусу LIR, і для своєї діяльності вони не потребують такого статусу. Законодавчий примус до отримання статусу LIR вимагатиме від них не лише часу і адміністративних витрат, але і значного фінансового навантаження, адже лише вступний внесок до RIPE NCC складає 2 тис. Євро, не кажучи вже про інші платежі і щорічні внески. Такі витрати, особливо в умовах діючого обмеження з боку НБУ на здійснення валютних платежів, скоріше за все, змусять представників сегменту малого і середнього бізнесу відмовитись від обслуговування зазначених у проекті Закону абонентів на користь крупних гравців ринку.

Такий підхід несе не лише небезпеку в монополізації ринку на користь крупних гравців. В ряді сільських регіонів представлені лише невеликі оператори, які не є LIRами, і покриття цих місцевостей крупними операторами потребуватиме часу і додаткових коштів.

Також слід зазначити, що, відповідно до постанови КМУ від 28.04.2021 № 453, Міністерством цифрової трансформації України розпочато впровадження державної програми з підключення закладів соціальної інфраструктури сільських, селищних, міських рад до широкосмугового доступу до Інтернету. Прийняття проекту Закону зруйнує виконання цілого ряду проектів взаємодії органів місцевого самоврядування і невеликих операторів на місцях в рамках цієї програми.

При цьому залишається незрозумілим, яким чином отримання українськими операторами статусу LIR в організації RIPE NCC сприятиме виконанню декларованих цілей проекту Закону - захисту та створення безпечних умов в діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних організацій, об'єктів критичної інфраструктури та захисту кіберпростору.

ІнАУ звернула увагу на те, що стійкість вітчизняних телекомунікацій в умовах збройної агресії рф значною мірою завдячує особливостям українського ринку – його гнучкості, зарезервованості і розосередженості за

рахунок великої кількості гравців – представників передусім малого і середнього бізнесу. Створення штучних перепон діяльності цих підприємств веде до монополізації ринку і лише погіршує умови діяльності державних і критичних органів, як і захист кіберпростору.

Міністерство цифрової трансформації України зазначило, що положення проекту Закону в цілому підтримуються із зауваженнями.

Запропоновано виключити органи місцевого самоврядування та державні організації (установи, заклади) із переліку об'єктів, на які будуть поширюватись положення проекту Закону, якими вносяться зміни до частини третьої статті 18, шляхом доповнення новим пунктом 15). Запропоновані доопрацювання мають на меті не допустити обмеження конкуренції серед малих та середніх постачальників електронних комунікацій (далі - ПЕК).

Для отримання статусу LIR необхідно оформити членство в RIPE NCC, вартість якого складає 2550 євро. В умовах збройної агресії російської федерації, багато ПЕК зазнали значних фінансових втрат, зокрема в перші місяці війни деякі з них не отримували абонентську плату за надані послуги, також досі витрачають багато коштів на відновлення пошкодженої інфраструктури електронних комунікаційних мереж та на обладнання, що необхідне для забезпечення зв'язку під час відключень електроживлення. Сплата членського внеску автоматично унеможливлює отримання статусу LIR ПЕК, які зазнали значних фінансових втрат у воєнний час.

Додатково Міністерство зауважило, що органи місцевого самоврядування та державні організації (установи, заклади) обслуговуються зокрема і невеликими ПЕК і встановлення для них вимог щодо отримання статусу LIR може стати дискримінуючою нормою.

Дослідницькою службою Верховної Ради України було проаналізовано законопроект і також надано пропозиції.

Зокрема, щодо встановлення вимог до постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг на отримання статусу LIR при наданні ними електронних комунікаційних послуг на об'єкти критичної інфраструктури зазначено наступне.

Регулювання правових й організаційних засад створення та функціювання національної системи захисту критичної інфраструктури здійснюється відповідно до Закону України «Про критичну інфраструктуру» (далі – Закон) від 16 листопада 2021 року № 1882-IX, який є складовою законодавства у сфері національної безпеки. Відповідно до частини першої статті 8 Закону, віднесення об'єктів до критичної інфраструктури здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Таким нормативно-правовим актом є Порядок віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2020 р. № 1109 «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури» ще у 2020 році до прийняття Закону. Окрім того, відповідно до статті 11 Закону, для цілей узгодження дій суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури формується Реєстр об'єктів критичної інфраструктури (далі - Реєстр). У свою чергу, збирання, узагальнення,

попередній аналіз даних щодо об'єктів критичної інфраструктури та пропозиції щодо включення таких об'єктів до Реєстру в межах визначених секторів здійснюються Секторальними органами. Реєстр формується та ведеться Уповноваженим органом у сфері захисту критичної інфраструктури на основі пропозицій суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури. 18 жовтня 2022 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень уповноваженого органу у сфері захисту критичної інфраструктури України», відповідно до приписів якого під час дії воєнного стану, а також протягом 12 місяців після його припинення чи скасування повноваження здійснюються Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України. Варто також зазначити, що об'єкти критичної інфраструктури не є однотипними. Адже, відповідно до рівня їх важливості для забезпечення окремих життєво важливих функцій держави у межах секторів критичної інфраструктури, здійснюється їх категоризація. Згідно з частиною другою статті 10 Закону, існують такі категорії критичності об'єктів: I категорія критичності – особливо важливі об'єкти, які мають загальнодержавне значення і значний вплив на інші об'єкти критичної інфраструктури, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації державного значення; II категорія критичності – життєво важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації регіонального значення; III категорія критичності – важливі об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації місцевого значення; IV категорія критичності – необхідні об'єкти, порушення функціонування яких призведе до виникнення кризової ситуації локального значення.

З огляду на викладене, нормативно-правове регулювання питань критичної інфраструктуру та її захисту перебуває на стадії формування, що може ускладнити процес визначення об'єктів критичної інфраструктури щодо яких встановлені вимоги до постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг на отримання статусу LIR при наданні ними електронних комунікаційних послуг.

Щодо доцільності та обґрунтованості врегулювання особливих вимог до постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг при наданні ними послуг шляхом встановлення законодавчих норм Дослідницькою службою ВРУ зазначається наступне.

Певною мірою варто погодитися з висновком ІнАУ про те, що «наявність статусу LIR у постачальників комунікаційних послуг у разі, якщо серед їх абонентів є орган державної влади, місцевого самоврядування, державна організація (установа, заклад) або об'єкт критичної інфраструктури, не сприятиме безпеці кіберпростору». Така позиція обґрунтовується, зокрема, аналізом положень Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». Так, відповідно до пункту 8 частини четвертої статті 5 зазначеного Закону, суб'єкти господарювання, громадяни України та об'єднання громадян, інші особи, які провадять діяльність та/або надають послуги, пов'язані з національними інформаційними ресурсами,

інформаційними електронними послугами, здійсненням електронних правочинів, електронними комунікаціями, захистом інформації та кіберзахистом, віднесені до переліку суб'єктів, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи із забезпечення кібербезпеки. Разом із тим, органи державної влади, місцевого самоврядування, державна організація (установа, заклад), підприємства, установи та організації, віднесені до об'єктів критичної інфраструктури, також є суб'єктами, що безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи із забезпечення кібербезпеки. Зокрема, відповідно до частини четвертої статті 6 Закону, відповідальність за забезпечення кіберзахисту комунікаційних і технологічних систем об'єктів критичної інфраструктури, захисту технологічної інформації відповідно до вимог законодавства, за невідкладне інформування урядової команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події України CERT-UA про інциденти кібербезпеки, за організацію проведення незалежного аудиту інформаційної безпеки на таких об'єктах покладається на власників та/або керівників підприємств, установ та організацій, віднесених до об'єктів критичної інфраструктури. Таким чином, відповідальність за забезпечення захисту електронних інформаційних ресурсів є солідарною й покладається на постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг при наданні ними електронних комунікаційних послуг, органи державної влади, місцевого самоврядування, державні організації (установи, заклади), власників та/або керівників підприємств, установ та організацій, віднесених до об'єктів критичної інфраструктури. Окрім того, здійснення господарської діяльності у сфері електронних комунікацій є гнучким, зарезервованим, конкурентоспроможним, ґрунтується на засадах мінімально необхідного правового регулювання, згідно з яким рішення, дії суб'єктів владних повноважень мають бути необхідними та мінімально достатніми для досягнення мети і вирішення завдань, а запровадження регуляторних зобов'язань до постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг із значним ринковим впливом застосовується «…лише тією мірою, що необхідна для забезпечення ефективної та стійкої конкуренції в інтересах кінцевих користувачів та послаблення або скасування таких зобов'язань як тільки ця умова буде забезпечена» (пункти 1, 3 частини другої статті 3 Закону України «Про електронні комунікації»).

Враховуючи зазначене Комітет відзначає відсутність можливості забезпечити задекларовану у пояснювальній записці мету з припинення випадків передачі (трансферів) IP-адрес на тимчасово окупованих російською федерацією територіях України постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг на користь набувачів, пов'язаних з російською федерацією шляхом внесення законодавчих змін, запропонованими законопроектом.

Комітет підтримує задекларовану мету законопроекту щодо захисту та створення безпечних умов в діяльності органів державної влади, об'єктів критичної інфраструктури та захисту кіберпростору.

Досягнення такої мети можливе за умови проведення аналізу кількості державних органів, установ та об'єктів критичної інфраструктури які наразі отримують послуги електронних комунікацій та підпадають під загрозу припинення отримання послуг у зв'язку із встановленням особливих вимог до надавачів, а також законодавчого визначення перехідного періоду та механізму гарантування таким споживачам продовження отримання послуг електронних комунікацій при відсутності у населеному пункті постачальника, що відповідає встановленим вимогам.

При цьому слід підтримати пропозицію щодо необхідності зваженого підходу до критеріїв визначення категорій споживачів послуг, при наданні послуг яким встановлюються додаткові вимоги, принагідно скоротивши такий перелік, а також необхідності уточнення переліку послуг, при наданні яких можуть бути встановлені обмеження.

Також рекомендується провести термінологічне та техніко-юридичне доопрацювання законопроекту.

Враховуючи зазначене, за результатами обговорення Комітет **ухвалив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про електронні комунікації" (щодо вимог при наданні електронних комунікаційних послуг органам державної влади, органам місцевого самоврядування, державним організаціям (установам, закладам) та на об'єкти критичної інфраструктури) **реєстр. № 8238** поданий 28.11.2022 народним депутатом України Федієнком О.П. та іншими народними депутатами України **прийняти за основу.**

2. Звернутись до Голови Верховної Ради України з пропозицією оголосити відповідно до частини першої статті 116 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" під час розгляду даного законопроекту на пленарному засіданні про необхідність внесення пропозицій і поправок щодо виправлень, уточнень, усунення помилок та/або суперечностей у тексті зазначеного законопроекту, інших структурних частин законопроекту та/або інших законодавчих актів, що не були предметом розгляду в першому читанні та відповідають предмету правового регулювання законопроекту.

3. Співдоповідачем від Комітету із даного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначено заступника Голови Комітету Штепу Сергія Серійовича.

Голова Комітету **М. КРЯЧКО**