



вул. Солом'янська, 3, оф.808, м. Київ, 03110, Україна, тел./факс 248 9171, 248 9175
www.telas.kiev.ua e-mail: astelas@ukrpack.net

№ 104/24 від 13 грудня 2024 року

Голові Комітету Верховної Ради України
з питань цифрової трансформації
Михайлу КРЯЧКУ

Щодо законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур нагляду за кібербезпекою та запровадженням європейських схем сертифікації кібербезпеки», р.н. 12207

Шановний Михайле Валерійовичу!

Українська асоціація операторів зв'язку «Телас» (далі – Асоціація «Телас»), що об'єднує провідних операторів електронних комунікацій України, висловлює свою повагу Вам та членам Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації, та за результатами розгляду проекту Закону України **«Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур нагляду за кібербезпекою та запровадженням європейських схем сертифікації кібербезпеки»** повідомляє про наступне.

Експертною Радою Асоціації «Телас» було уважно опрацьовано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення процедур нагляду за кібербезпекою та запровадженням європейських схем сертифікації кібербезпеки» (реєстр. №12207 від 14.11.2024), розроблений з метою імплементації норм європейського законодавства в законодавство України (далі – законопроект) та відзначено важливість, актуальність і доцільність такої роботи, з метою інтеграції України до єдиного цифрового простору ЄС та продовження цивілізаційного процесу європейської інтеграції нашої держави.

Разом з цим Експерти Асоціації «Телас» дійшли до висновку, що законопроект потребує суттєвого доопрацювання та не може бути ухвалений в існуючій редакції у зв'язку з наступним.

1. Вказаний законопроект розроблений з метою імплементації в вітчизняне законодавство положень Директиви (ЄС) 2022/2555 Європейського Парламенту і Ради (ЄС) від 14 грудня 2022 року про заходи для високого спільного рівня кібербезпеки на території Союзу, внесення змін до Регламенту (ЄС) № 910/2014 і Директиви (ЄС) 2018/1972, а також про скасування Директиви (ЄС) 2016/1148 (NIS 2) (далі – Директива).

Законопроектом передбачається створення нового Регуляторного (контролюючого) органу - Центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері кібербезпеки.

В той же час, ст. 8 Директиви встановлює, що кожна держава-член призначає або створює один або кілька компетентних органів, відповідальних за кібербезпеку та виконання завдань нагляду, зазначених у Главі VII (компетентні органи).

Тобто, виконати вимоги Директиви можливо через задіяння вже існуючих державних органів, шляхом наділення останніх необхідними повноваженнями та організувавши їх співпрацю.

Відповідно, виникають сумніви щодо доцільності ініціативи у створенні нового державного органу в період дії воєнного стану та/або у післявоєнний період, джерел його фінансування та забезпечення.

У зв'язку із відсутністю необхідних фінансово-економічних розрахунків та пропозицій щодо джерел покриття витрат бюджету, в свою чергу Міністерством фінансів України не підтримано вказаний законопроект.

Впровадження та підтримка таких ініціатив, як фінансово витратне та необґрунтоване створення абсолютно нового органу з надмірними дискреційними повноваженнями та впливом, не тільки призведе до збільшення витрат Державного бюджету, але і спричинить значний відтік інвестицій з нашої держави, зменшення її інвестиційної привабливості та рівня комфорту для ведення бізнесу в Україні.

2. Крім того, норми проекту передбачають покладення на один орган і повноважень властивих міністерствам (згідно з ч. 2 ст. 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах), і властивих іншим органам виконавчої влади, які виконують окремі функції з реалізації державної політики (ч. 1 ст. 6 зазначеного Закону). Отже, фактично у проекті пропонується створити окремий центральний орган виконавчої влади з особливим статусом, який одночасно також буде органом спеціалізованого державного контролю, і окрім цього наділити його такими ж повноваженнями, що покладаються на міністерства.

Слід зазначити, що це не відповідає базовим принципам побудови вітчизняної системи органів виконавчої влади. Адже положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» впроваджений інший підхід, який полягає у розділенні таких повноважень між різними центральними органами виконавчої влади. За змістом відповідних положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (ст.ст. 16-17) інші (окрім міністерств) центральні органи виконавчої влади, які утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, поділяються на служби, агентства, інспекції, комісії, бюро. У разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція (ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

У разі реалізації запропонованого проектом підходу на центральний орган виконавчої влади покладатиметься здійснення одночасно і правовстановлюючих, і правореалізаційних, і контрольних повноважень. Тим самим на зазначений орган публічної влади, по суті, покладатиметься самостійне визначення правил власної діяльності, своїх прав та обов'язків, що також не може бути підтримане та містить ознаки надмірної дискреції у повноваженнях.

3. Законопроектом передбачаються адміністративно-господарські санкції у вигляді надвисоких штрафів, аналогів яким не має у вітчизняному законодавстві.

Слід зазначити, що запропоновані законопроектом штрафні санкції перевищують навіть штрафи встановлені законодавством про захист економічної конкуренції, які враховують прибуток від вчиненого правопорушення

В той же час, відповідно до зазначеної вище Директиви, примусові заходи, у тому числі адміністративні штрафи, мають бути пропорційними, а їх накладення повинно підлягати належним процесуальним гарантіям відповідно до загальних принципів права Союзу та Хартії основних прав Європейського Союзу, включаючи право на ефективний засіб правового захисту та справедливий суд, презумпцію невинуватості та права на захист.

Якщо адміністративний штраф накладається на істотний або важливий суб'єкт, який є підприємством, для цих цілей під підприємством слід розуміти суб'єкт господарювання відповідно до статей 101 і 102 Договору про функціонування Європейського Союзу. Якщо адміністративний штраф накладається на особу, яка не є підприємством, компетентний орган повинен враховувати загальний рівень доходу в державі-члені, а також економічне становище особи під час розгляду щодо накладання відповідної суми штрафу. Держави-члени повинні самі визначати, чи повинні органи державної влади піддаватися адміністративним штрафам і в якому обсязі. Накладення адміністративного штрафу не впливає на застосування інших повноважень компетентних органів або інших покарань, викладених у національних правилах, що транспонують цю Директиву.

Тобто застосування штрафних санкцій має бути ефективним, пропорційним та стримуючим для кожного окремого випадку.

Застосування штрафних санкцій в законодавстві України так само є інструментом попередження вчинення правопорушення, а не інструментом тиску. Зазначена позиція також ж була висловлена Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України.

Тому доцільно застосовувати підхід, коли за вчинення незначного порушення вперше має застосовуватись попередження та інструкція щодо коригування дій. В подальшому штрафи будуть застосовуватись, але їх розмір, з урахуванням несталої економіки, а також війни, має бути суттєво зменшений.

4. Слід зазначити, що Директива ЄС (ЄС) № 2022/2555 набула чинності 16 січня 2023 року, а окремі організаційні заходи мають бути виконані державами-членами до квітня 2025 року.

Відповідно, наразі відсутня правозастосовча практика реалізації положень Директиви самими країнами-членами, що ставить під сумнів нагальність та

пріоритетність імплементації положень Директиви в українське законодавство. Відсутність єдиної узгодженої позиції щодо способів виконання вимог Директиви серед самих країн-членів може також ускладнити адаптацію її положень до українських реалій

5. Окремо слід відзначити низький рівень підготовки змістового наповнення законопроекту відповідно до вимог нормопроєктувальної техніки, наявності стилістичних та орфографічних помилок, неузгодженості або дублювання норм законопроекту з діючими законами України, наявністю конфліктних норм в середині самого законопроекту.

Звертаємо увагу на неповну відповідність запропонованих змін до понятійного апарату Закону (нова редакція ст. 1) із термінологією чинного законодавства, вживання термінів та понять, які не уніфіковані впродовж усього його тексту (без використання синонімів та словосполучень, що мають подібне лексичне значення) та термінологією *acquis* ЄС, що потенційно ускладнюватиме подальше правозастосування.

Крім того, відсутність належної уваги стосовно вимог до змісту нормативно-правового акта, передбачених ст. 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» та вимог техніки нормопроєктування може ускладнити подальше вдосконалення законопроекту, затягнути процес його ухвалення, а також створить додаткові ризики для всіх зацікавлених сторін, зокрема для суб'єктів, які здійснюватимуть його імплементацію.

З огляду на вищезазначене, Асоціація «Телас», підтримуючи в цілому доцільність імплементації норм європейського законодавства в законодавство України, вважає за необхідне провести значне доопрацювання законопроекту та не підтримує його прийняття у запропонованій редакції.

З метою доопрацювання законопроекту, приведення його у відповідність до вимог чинного законодавства, принципів регуляторної політики та верховенства права в Україні, пропонуємо створити робочу групу щодо напрацювання прозорого механізму ефективного регулювання сфери кібербезпеки та кіберзахисту. До роботи в робочій групі пропонуємо залучити представників громадськості та різних сфер бізнесу, експертів в сфері кібербезпеки та кіберзахисту, представників заінтересованих державних органів України та ЄС. Зі свого боку, експерти Асоціації «Телас» також готові до участі у роботі відповідної робочої групи, надавати будь-яку організаційну та консультативну допомогу.

Сподіваємося на взаєморозуміння та подальшу плідну та конструктивну співпрацю.

З повагою
Голова Ради Української асоціації
операторів зв'язку «Телас»



Леонід ОШЕРОВ