

Верховна Рада України

ВИСНОВОК

**до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України
щодо врегулювання питання державного нагляду (контролю) за
додержанням законодавства у сферах електронних комунікацій та
радіочастотного спектра в умовах надзвичайного та воєнного стану**

(реєстр. № 14197 від 07.11.2025)

Комітет Верховної Ради України з питань цифрової трансформації розглянув на своєму засіданні 02 грудня 2025 року (Протокол № 160) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра в умовах надзвичайного та воєнного стану», реєстр. № 14197, поданий 07.11. 2025 Кабінетом Міністрів України.

Метою законопроекту визначено удосконалення процедури державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Проектом акта пропонується внести зміни до Закону України «Про електронні комунікації» (далі - Закон) та зокрема передбачається:

доповнити новими підставами для прийняття рішення регуляторного органу про проведення позапланової перевірки, а саме: надходження до регуляторного органу обґрунтованого звернення з додаванням підтверджуючих документів чи їх копій (за наявності) від центрального органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра про порушення законодавства про електронні комунікації та/або радіочастотний спектр в умовах надзвичайного та воєнного стану;

з метою перевірки виконання постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг розпоряджень національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України в умовах надзвичайного або воєнного стану;

встановити відповідальність за порушення законодавства про електронні комунікації та радіочастотний спектр, а саме за невиконання припису уповноваженої посадової особи регуляторного органу про усунення порушень законодавства про електронні комунікації та радіочастотний спектр;

встановити адміністративно-господарські санкції:

у разі невиконання розпорядження національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України в умовах надзвичайного або воєнного стану, передбаченого частиною восьмою статті 32 цього Закону – штраф у розмірі: однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - для суб'єктів мікро- та малого підприємництва, двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - для суб'єктів середнього підприємництва, п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян – для суб'єктів великого підприємництва.

У разі повторного протягом календарного року вчинення передбаченого цим пунктом порушення застосовується штраф у розмірі двох тисяч, п'яти тисяч та десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян відповідно.

Також проектом акта пропонується внести зміни до Закону України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни», доповнивши положеннями, що вказаний Закон не поширюватиметься на відносини, що врегульовані Законом України «Про електронні комунікації».

Головне науково-експертне управління Верховної Ради України надало зауваження до законопроекту, зокрема зауважило наступне.

У змінах до абз. 7 п. 1 ч. 8 ст. 10 Закону, крім передбаченого чинною редакцією національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України в умовах надзвичайного та воєнного стану, на підставі обґрунтованих звернень якого про порушення законодавства про електронні комунікації регуляторним органом може прийматись рішення про проведення позапланової перевірки в умовах надзвичайного та воєнного стану, пропонується додати аналогічні звернення центрального органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра, яким з 01.09.2023 виступає Міністерство цифрової трансформації.

Водночас, на думку Управління, пропозицію щодо додавання нового суб'єкта звернення доцільно супроводжувати одночасним уточненням його повноважень, викладених у ч. 1 ст. 6 «Повноваження центрального органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра» Закону. Адже відсутність чіткого переліку підстав для відповідного звернення може обумовлювати ускладнення у подальшому правозастосуванні, оскільки,

відповідно до ч. 1 ст. 32 Закону, управління електронними комунікаційними мережами та відповідальність за забезпечення їх сталості в умовах надзвичайного та воєнного стану покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, тобто – на Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Також потребує перегляду термін набрання чинності Законом, проект якого розглядається, у зв'язку з п. 2 розділу II «Прикінцеві положення» яким надаються доручення Кабінету Міністрів України визначені місячним строком.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку висловила позицію про доцільність прийняття законопроекту.

Міністерство цифрової трансформації України надало зауваження та пропозиції до законопроекту.

Зокрема, звернуло увагу на те, що пункт 13, яким законопроектом пропонується доповнити частину восьму статті 10 Закону, створює для НКЕК можливість за власною ініціативою перевіряти виконання постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг (далі – постачальники) розпоряджень національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України в умовах надзвичайного або воєнного стану (далі – НЦУ). Однак, при цьому, законопроект не передбачає жодних обмежень НКЕК по кількості можливих таких перевірок на рік, що може призвести до збільшення оперативного навантаження на постачальників в умовах воєнного стану та складної ситуації в енергосистемі України.

У зв'язку з цим, враховуючи мету законопроекту, Міністерство запропонувало доповнити статтю 10 новою частиною одинадцятою такого змісту:

«11. Позапланова перевірка у випадку, передбаченому пунктом 5 частини восьмої цієї статті, може бути проведена не частіше ніж один раз на рік. Якщо користувач радіочастотного спектра має право на користування радіочастотним спектром у межах більше ніж одного регіону, позапланова перевірка щодо такого користувача у випадку, передбаченому пунктом 5 частини восьмої цієї статті, може проводитися частіше ніж один раз на рік, проте не більше ніж два рази на рік у межах кожного окремого регіону. Позапланова перевірка у випадку, передбаченому пунктом 11¹ частини восьмої цієї статті, може бути проведена в межах одного регіону щодо одного розпорядження національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України лише один раз на рік». Та у зв'язку з доповненням статті 10 такою частиною запропонувало також виключити з пункту 5 частини восьмої статті 10

слова «(не частіше ніж один раз на рік)», оскільки аналогічна норма передбачена в абзаці першому пропонованої частини одинадцятої цієї статті.

Також Міністерство запропонувало доповнити:

1) частину п'яту статті 13 Закону доповнити новим абзацом такого змісту: «Якщо перевірка діяльності постачальника електронних комунікаційних мереж та/або послуг, користувача радіочастотного спектра проводитиметься, у тому числі, за межами населеного пункту, де цей постачальник зареєстрований, частина уповноважених посадових осіб регуляторного органу, які проводитимуть перевірку, можуть пред'явити службове посвідчення керівнику постачальника електронних комунікаційних мереж та/або послуг, користувача радіочастотного спектра - юридичної особи, її відокремленого підрозділу або уповноваженій ним особі (фізичній особі - підприємцю або уповноваженій ним особі) у режимі відеоконференції з місця, де проводитиметься перевірка»;

2) абзац другий частини сьомої статті 13 після слів «посадовими особами регуляторного органу, які здійснювали захід,» доповнити словами «третіми особами, що залучалися до здійснення заходу державного нагляду (контролю) уповноваженими посадовими особами регуляторного органу»;

3) частину сьому статті 13 доповнити новим абзацом такого змісту: «Якщо перевірка діяльності постачальника електронних комунікаційних мереж та/або послуг, користувача радіочастотного спектра проводилася, у тому числі, за межами населеного пункту, де цей постачальник зареєстрований, уповноважені посадові особи регуляторного органу, які проводили перевірку за межами такого населеного пункту, а також треті особи, яких такі посадові особи регуляторного органу залучали до перевірки, можуть підписувати примірники акта дистанційно за допомогою електронного підпису».

Міністерство звернуло увагу, що попри положення частин дев'ятої та десятої статті 13 Закону щодо того, що адміністративно-господарські санкції не можуть бути застосовані приписом, однак можуть бути застосовані розпорядженням, на практиці у зв'язку з положеннями статті 127 щодо порядку застосування адміністративно-господарських санкцій вони застосовуються рішенням НКЕК. Тому зазначені положення частин дев'ятої та десятої статті 13 у контексті адміністративно-господарських санкцій не мають практичного застосування. Як наслідок практичного значення не матимуть і пропоновані законопроектом зміни до частини дев'ятої статті 13. Крім того, враховуючи те, що законопроектом не пропонуються зміни до частини десятої статті 13 щодо можливості застосування адміністративно господарських санкцій розпорядженням НКЕК, пропоновані зміни до частини дев'ятої цієї статті у разі прийняття законопроекту створять правову невизначеність в питанні того, яким актом НКЕК можуть застосовуватися адміністративно-господарські санкції, а

яким ні. З огляду на вказане вище, Міністерство запропонувало виключити з законопроекту зміни до частини дев'ятої статті 13 Закону.

Міністерство також зазначило, що в умовах воєнного стану надзвичайно важливо забезпечити ефективну роботу всіх державних структур, які виконують функції, пов'язані із обороною країни. Так, наразі існує необхідність забезпечити ефективну діяльність Головного управління розвідки Міністерства оборони України як головного органу управління в системі воєнної розвідки, зокрема, забезпечити йому можливість користуватися радіочастотним спектром для потреб військової розвідки в пріоритетному порядку. У зв'язку з цим, запропоновано доповнити частину другу статті 43 новим пунктом такого змісту: «19) розвідувального органу Міністерства оборони України».

Окрім цього, Міністерство вказало, що наразі підпункт 1.2 пункту 1 частини першої статті 126 Закону передбачає, що за користування радіочастотним спектром без ліцензії НКЕК у суб'єкта господарювання вилучає дохід від такої незаконної діяльності. А якщо такий дохід неможливо визначити, то НКЕК накладає штраф у розмірі 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. На практиці, точний розмір доходу від користування радіочастотним спектром без ліцензії часто неможливо визначити. Тому найчастіше НКЕК за таке діяння накладає на суб'єкта господарювання саме штраф.

Однак розмір штрафу у 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян є одним для всіх суб'єктів господарювання незалежно від їх обсягів доходу. У зв'язку з цим, враховуючи мету законопроекту, ним запропоновано у підпункті 1.2 пункту 1 частини першої статті 126 Закону слова «застосовується штраф у розмірі 10 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» замінити словами «застосовується штраф у розмірі: 3 тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - для суб'єктів мікро- та малого підприємництва, 8 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - для суб'єктів середнього підприємництва, 10 тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - для суб'єктів великого підприємства;». Це дозволить створити санкцію, яка буде справедливою для всіх суб'єктів, адже буде залежати від обсягів їх доходів.

Міністерство вважає за доцільне звернути увагу, що запровадження відповідальності за невиконання розпоряджень НЦУ призведе до того, що, у разі виявлення НКЕК факту порушення постачальником вимог розпорядження НЦУ НКЕК матиме змогу накласти на нього штраф, не надаючи постачальнику можливості спершу виправити порушення. Таким чином, навіть, якщо постачальник виправить порушення, він у будь-якому разі повинен сплатити штраф. Такі зміни можуть призвести до збільшення фінансового навантаження на постачальників в умовах складного становища електронних комунікацій під час триваючої війни. У зв'язку з цим ним запропоновано виключити з

законопроекту пропозицію доповнити частину першу статті 126 Закону пунктом 13 у вказаній у законопроекті редакції.

Міністерство зазначило, що частина шоста статті 127 Закону передбачає можливість для оператора оскаржити до суду рішення НКЕК про накладення на нього штрафу. Разом з тим, Закон не передбачає норми, яка б стверджувала, що обов'язок оператора сплатити штраф зупиняється у разі оскарження оператором відповідного рішення НКЕК до суду. Втім, на практиці, трапляються ситуації, коли постачальники, оскаржуючи штраф, відмовляються його сплатити до прийняття остаточного рішення суду, посиляючись на сам факт оскарження. Це призводить до того, що накладений штраф може не бути сплаченим до прийняття рішення судом апеляційної інстанції по відповідній справі. У той же час, розгляд справи судом може тривати значний проміжок часу, у тому числі й декілька років.

У зв'язку з цим, Міністерство запропонувало доповнити його такими пропозиціями:

1) частину п'яту статті 127 доповнити новим абзацом такого змісту:

«Рішення регуляторного органу про накладення адміністративно-господарських санкцій є обов'язковими до виконання суб'єктами господарювання».

2) частину шосту статті 127 доповнити новим абзацом такого змісту:

«Оскарження такого рішення не зупиняє його виконання, якщо інше не встановлено судовим рішенням».

До Комітету надійшли звернення Української асоціації операторів зв'язку «Телас» та Інтернет асоціації України в яких зазначені громадські організації надали зауваження та висловили позицію щодо не підтримки законопроекту.

На думку експертів Асоціації «Телас» запропоновані у законопроекті зміни до Закону не узгоджуються з чинним законодавством, зокрема з нормами, що регулюють повноваження органів виконавчої влади у сфері електронних комунікацій, суперечать загальним принципам державного нагляду, створюють потенційні ризики для зловживання наглядовими функціями державних органів та необґрунтований адміністративний тиск на операторів в умовах воєнного стану.

Зокрема, Асоціація «Телас» зазначила, що законопроект передбачає внесення змін до пункту 1 частини 8 статті 10 Закону, відповідно до яких підставою для прийняття рішення про проведення позапланової перевірки є надходження обґрунтованого звернення «від центрального органу виконавчої влади у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра, національного центру оперативного-технічного управління електронними комунікаційними мережами України про порушення законодавства про

електронні комунікації та/або радіочастотний спектр в умовах надзвичайного та воєнного стану».

Обґрунтування необхідності цього доповнення базується на твердженні, що Міністерство цифрової трансформації України здійснює управління електронними комунікаційними мережами та несе відповідальність за їх сталість в умовах надзвичайного та воєнного стану.

Однак, на думку Асоціації, це суперечить чинному законодавству. Відповідно до статті 32 Закону, управління електронними комунікаційними мережами та відповідальність за забезпечення їх сталості в умовах надзвичайного та воєнного стану покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку та захисту інформації, тобто Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Асоціація зазначила, що законопроект також пропонує доповнити частину 8 статті 10 Закону новим пунктом 13, який встановлює, що рішення регуляторного органу про проведення позапланової перевірки має прийматися у випадку: «з метою перевірки виконання постачальниками електронних комунікаційних мереж та/або послуг розпоряджень національного центру оперативно-технічного управління електронними комунікаційними мережами України в умовах надзвичайного або воєнного стану».

Запропоноване формулювання «з метою перевірки виконання» не містить ключової вимоги для позапланової перевірки – наявності зовнішньої обґрунтованої інформації і доказів про можливе порушення. Такий підхід суперечить загальним принципам державного нагляду та створює ризики для необґрунтованих перевірок.

Відсутність конкретної події або обставини, яка передувє перевірці, відповідних підстав та доказів, що їх підтверджують дозволяє органу нагляду проводити перевірки за власним бажанням, що суперечить принципам правової визначеності та пропорційності державного втручання, здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом.

На думку Асоціації, у такій формі запропонована норма створює передумови для зловживання наглядовими повноваженнями та не відповідає принципам законодавчого регулювання державного нагляду (контролю), визначеним у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Асоціація зазначила, що в умовах воєнного стану оператори електронних комунікацій щоденно працюють над забезпеченням сталості та безперервності функціонування мереж, відновленням роботи інфраструктури, яка щодня пошкоджується ворожим бомбардуванням. При цьому, оператори регулярно за

визначеною НЦУ періодичністю та формою інформують про стан мереж і хід виконання відповідних розпоряджень. Таким чином, державний орган постійно має повну, достовірну та актуальну інформацію про реальний стан телекомунікаційної інфраструктури.

У такій ситуації запровадження додаткових перевірок з ініціативи регулятора та штрафів за невиконання розпоряджень НЦУ та приписів НКЕК є надмірним адміністративним і фінансовим тиском на галузь. На сьогодні існують фактичні випадки, коли НКЕК продовжувала строки виконання приписів. Таке продовження свідчить про наявність об'єктивних обставин, які унеможливають виконання вимог припису поза волею суб'єкта господарювання. Зокрема, фактичні строки поставки джерел автономного живлення в Україну, велика кількість об'єктів (сайтів) для встановлення генераторів та акумуляторних батарей, інші обмеження, пов'язані з умовами воєнного стану. Сплата штрафу в таких випадках не вирішить проблему, а лише зменшить фінансові можливості оператора, що може ще більше ускладнити виконання вимог.

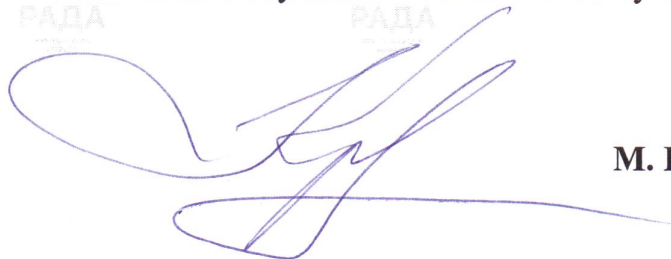
Інтернет асоціація України зазначила, що на її думку, положення проекту Закону направлені на необґрунтоване розширення повноважень НКЕК, у тому числі шляхом застосування адміністративно-господарських санкцій до постачальників за невиконання розпоряджень НЦУ, яке не знаходиться у підпорядкуванні/управлінні НКЕК, а положення проекту Закону сприяють перетворенню цього державного органу на орган із виключно каральними функціями.

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

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання державного нагляду (контролю) за додержанням законодавства у сферах електронних комунікацій та радіочастотного спектра в умовах надзвичайного та воєнного стану», реєстр. № 14197, поданий 07.11.2025 Кабінетом Міністрів України **включити до порядку денного чотирнадцятої сесії Верховної Ради України IX скликання та за наслідками його розгляду в першому читанні повернути суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.**

2. Співдоповідачем від Комітету із даного питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити заступника Голови Комітету Штепу Сергія Сергійовича.

Голова Комітету



М. КРЯЧКО