

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

проекту документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв’язку”

1. Визначення та оцінка важливості проблеми

Відповідно до статей 18, 57-61 Закону України “Про телекомунікації” (далі - Закон), статті 4 Закону України “Про природні монополії”, в НКРЗ розроблений проект документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв’язку” (далі – ККЕ).

Така необхідність викликана наступними чинниками:

При укладанні договорів з ВАТ “Укртелеком”, на балансі якого знаходиться майже вся кабельна каналізація електрозв’язку в Україні, оператори (провайдери) телекомунікацій змушені керуватися вимогами відповідних відомчих нормативних документів Товариства, які мають суттєві недоліки, а саме:

1. Неоднозначне визначення термінів при взаємовідносинах між сторонами.
2. Невизначена процедура порядку укладання та розірвання договору про використання ККЕ.
3. Невизначений порядок доступу до ККЕ, порядок розрахунків та оплати.
4. Невизначений порядок розв’язання спорів при вирішенні спірних питань.

Неврегульованість цих питань створює перешкоди для діяльності суб’єктів господарювання в сфері телекомунікацій з питань спільного використання ресурсів кабельної каналізації електрозв’язку, та призводить до стримування розвитку телекомунікаційних мереж.

Керуючись вимогами статті 8 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, проведено аналіз регуляторного впливу проекту регуляторного акта.

Обґрунтування необхідності державного регулювання

Відповідно до визначень наданих в частині 1 статті 1 Закону України “Про телекомунікації”(далі - Закону), телекомунікаційна мережа – комплекс технічних засобів телекомунікацій та споруд, призначених для маршрутизації, комутації, передавання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, провідних, оптичних чи інших електромагнітних системах між кінцевим обладнанням.

Кабельна каналізація є одним з елементів, що утворюють телекомунікаційну мережу і є спорудою зв’язку.

Одним із важливих завдань розвитку телекомунікаційних мереж в багато операторському середовищі на ринку телекомунікацій України є взаємоз’єднання телекомунікаційних мереж.

Згідно пункту 16 частини 1 статті 18 Закону НКРЗ регулює взаємодію операторів при взаємоз'єднанні телекомунікаційних мереж, та у відповідності з вимогами пункту 2 частини 1 статті 18 Закону видає нормативні акти з питань, що належать до компетенції НКРЗ, та контролює їх виконання.

Від суб'єктів господарювання надходять численні скарги щодо зловживань домінуючого оператора при наданні доступу до ККЕ. Так 20% скарг стосується відмови у наданні доступу з посиланням на відсутність вільного місця у ККЕ, 30% - необґрунтовано тривалого строку розгляду документів та неврахування черги заявника, що негативно впливає на авторитет органів державної влади і в тому числі - НКРЗ.

Отже існує нагальна проблема врегулювання цих питань шляхом:

- встановлення єдиного порядку та процедури звернення операторів телекомунікацій щодо надання доступу до ККЕ;
- визначення термінів щодо порядку звернення про можливість доступу до ККЕ;
- встановлення єдиного порядку щодо вимог до порядку укладання договорів на використання ККЕ, виконання умов договору, порядку розірвання договірних відносин та порядку вирішення спорів.

Відсутність у Законі однозначних трактувань та нечіткі визначення щодо порядку використання ККЕ призводить до зловживань зі сторони домінуючого оператора та затримує розвиток у сфері зв'язку.

Питання взаємодії операторів при взаємоз'єднанні телекомунікаційних мереж з використанням кабельної каналізації електрозв'язку розглядалось в НКРЗ із залученням, за їх зверненнями, представників асоціацій операторів телекомунікацій "Телас", ІнАУ та інших учасників ринку телекомунікацій.

За результатами роботи в НКРЗ напрацьовано проект нормативного документу, який буде регламентувати порядок використання ККЕ ("Порядок використання кабельної каналізації електрозв'язку") усіма суб'єктами господарської діяльності у сфері телекомунікацій.

Проект документу "Порядок використання кабельної каналізації електрозв'язку" регламентує та містить:

1. Загальні положення.
2. Визначення термінів.
3. Порядок укладання і розірвання договорів про використання ККЕ.
4. Порядок доступу до ККЕ.
5. Порядок розрахунків та оплати.

Обґрунтування неможливості розв'язання проблеми за допомогою чинного регулювання:

Відповідно до пункту 7 статті 31 Закону, порядок та умови використання діючих трубопроводів, кабельних каналів, колекторів, веж, антен та інших пристроїв особами, яким вони не належать, встановлюються шляхом укладання договору з їх власником.

Таким чином, Законом не встановлено особливих вимог до укладання та виконання договорів про надання в користування каналів ККЕ, і їх спільне

використання операторами/провайдерами телекомунікацій на цей час регулюється виключно умовами договорів між суб'єктами господарської діяльності на умовах власника ККЕ.

Оператор – власник ККЕ, не завжди враховує потреби інших суб'єктів господарської діяльності. При укладанні договорів з таким оператором, оператори (провайдери) телекомунікацій змушені керуватися вимогами відповідних відомчих нормативних документів Товариства – “Тимчасовим порядком надання кабельної каналізації ВАТ “Укртелеком” у користування суб'єктам господарювання” (далі - Тимчасовий порядок) який захищає вузько корпоративні інтереси товариства та створює перешкоди для доступу до ККЕ іншим суб'єктами господарської діяльності у сфері телекомунікацій.

Крім того, в зв'язку з розвитком власних комунікацій суб'єктами господарської діяльності у сфері телекомунікацій, гостро стає проблема оптимізації порядку використання телефонної ККЕ, що належить суб'єктам різних форм власності, та зростає конкуренція в даному сегменті галузі зв'язку.

За таких обставин виникла необхідність державного регулювання в використанні даного фрагменту телекомунікаційних ресурсів.

2. Визначення цілей державного регулювання

Метою регулювання взаємодії операторів при організації доступу до ККЕ є лібералізація можливості доступу до ККЕ не тільки тієї частки, що знаходиться на балансі ВАТ “Укртелеком”, а і частки, що належить іншим операторам, створення рівноправних умов для користування ресурсами інших суб'єктів господарювання у сфері телекомунікацій та сприяння розвитку телекомунікаційної мережі загального користування України шляхом збільшення кількості телекомунікаційних послуг.

Основні цілі державного регулювання:

1. Уніфікація регуляторних актів у сфері телекомунікацій.
2. Визначення порядку розгляду документів та встановлення вичерпного переліку документів при організації доступу до ККЕ.
3. Забезпечення ефективного використання усіма суб'єктами господарювання телефонної ККЕ.
4. Забезпечення рівноправного доступу усім суб'єктам господарювання до телефонної ККЕ.

3. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення зазначених цілей

Під час розробки проекту документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв'язку” розглянуто такі альтернативні способи досягнення визначених цілей:

1. Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін.

Залишення існуючої на даний момент ситуації без змін призведе до заглиблення існуючих проблем і жодним шляхом не сприятиме їх вирішенню. В цьому випадку слід очікувати подальше погіршення ситуації

взаємодії операторів телекомунікацій при організації доступу до ККЕ за умови відсутності технічної можливості доступу до ККЕ, що у свою чергу призведе до збільшення звернень операторів телекомунікацій до господарських судів щодо врегулювання спорів при організації доступу до ККЕ. Відсутність у чинному законодавстві термінів та визначень, що тлумачать порядок доступу до ККЕ і в подальшому буде викликати складнощі у ході взаємодії операторів при користуванні ресурсами ККЕ та вимагатиме від НКРЗ прийняття з цих питань окремих рішень.

Зазначена альтернатива є неприйнятною з причини того, що не дозволяє одночасно зняти чи навіть знизити напруженість що виникла на цей час, що в свою чергу, може привести до дискримінації інтересів операторів і сповільнення розвитку ринку телекомунікацій України.

2. Внесення змін до існуючих регуляторних актів.

У разі внесення змін та доповнень до постанови Кабінету Міністрів України від 9 вересня 2005р. № 720 “Про затвердження Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг” в частині введення нової послуги, такої як доступ до кабельної каналізації електрозв’язку, тільки частково вирішить проблему доступу до ККЕ і не зможе досконало врегулювати дану проблему.

З огляду на те, що внесення таких змін не відповідає принципу послідовності регуляторної діяльності (без прийняття регуляторного акту в межах компетенції НКРЗ), від такої альтернативи слід відмовитись.

3. Прийняття рішенням НКРЗ документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв’язку”.

Цей регуляторний акт відповідає потребам у розв’язанні визначеної проблеми та принципам державної регуляторної політики. Формат проекту документу “Порядок використання ККЕ” відповідає рівню керівного нормативного документу у сфері телекомунікацій, враховує особливості різних форм власності та інтереси всіх суб’єктів господарювання на ринку телекомунікацій.

Затвердження такого регуляторного акта забезпечить досягнення поставлених цілей, починаючи з дня його прийняття, та дасть змогу НКРЗ належним чином забезпечити реалізацію єдиної державної політики у сфері зв’язку.

4. Опис механізму, який пропонується для розв’язання проблеми

Таким чином, затвердження документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв’язку” дозволить:

- встановити єдиний алгоритм у взаємовідносинах між суб’єктами господарської діяльності та регуляторним органом;

- визначити порядок використання кабельної каналізації електрозв'язку з метою забезпечення безперешкодного доступу до місцевої телекомунікаційної мережі операторам/провайдерам телекомунікацій;
- врегулювати відносини між операторами телекомунікацій та власниками ККЕ, які мають намір на договірних засадах спільно використовувати ККЕ для своїх потреб;
- встановити правила доступу та використання ККЕ суб'єктами господарювання різних форм власності;
- визначити порядок встановлення та розірвання договірних відносин;
- встановити регуляторний вплив з боку НКРЗ.

5. Обґрунтування можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття змін та доповнень до регуляторного акта

Вплив зовнішніх факторів на дію регуляторного акта.

Негативно на дію цього регуляторного акта можуть вплинути економічна криза та /або значні темпи інфляції. Ці фактори можуть значно знизити інвестиційну привабливість у всіх галузях виробництва, що призведе до загального падіння рівня виробництва і, як наслідок, – зниження попиту на послуги зв'язку.

Позитивно на дію цього регуляторного акта може вплинути розвиток сучасних інформаційних технологій (насамперед Інтернету), що призведе до росту числа операторів та провайдерів, а значить полегшить учасникам ринку можливість користуватися ККЕ.

Оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта.

Для впровадження вимог такого регуляторного акта не потрібно додаткових витрат з бюджету, оскільки здійснюватиметься в межах повноважень НКРЗ. Для адміністрування процесу реєстрації та контролю за виконанням його вимог немає необхідності створювати нові робочі місця. Виконання цієї роботи буде покладено на службовців Департаменту телекомунікацій НКРЗ. Відповідно будуть переглянуті посадові обов'язки, трудове навантаження без підвищення оплати праці таких працівників у межах затвердженого бюджету.

Для суб'єктів господарської діяльності на початковому етапі впровадження цього регуляторного акта можливе незначне збільшення витрат, пов'язаних з необхідністю вивчення основних положень регуляторного акта.

Державний нагляд та контроль за додержанням вимог акта.

Державний нагляд та контроль за додержанням вимог акта здійснюється НКРЗ.

6. Очікувані результати прийняття регуляторного акта

Прийняття документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв’язку” дасть можливість врегулювати взаємодію операторів при організації доступу до ККЕ, лібералізувати доступ до ККЕ, що знаходиться на балансі ВАТ “Укртелеком”, створити рівноправні умови для користування ресурсами інших суб’єктів господарювання у сфері телекомунікацій та сприятиме розвитку телекомунікаційної мережі загального користування України.

Збільшить кількість телекомунікаційних послуг (з’явиться послуга доступу до ККЕ). При цьому будуть реалізовані цілі державного регулювання:

1. Забезпечення ефективного використання усіма суб’єктами господарювання ККЕ;
2. Оптимізація порядку та забезпечення рівноправного доступу суб’єктам до ККЕ усіх суб’єктів господарювання ;
3. Уніфікація регуляторних актів у сфері телекомунікацій у відповідності з вимогами Закону України “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності”.

Позитивними факторами у цьому випадку можуть бути задоволення потреб споживачів у телекомунікаційних послугах шляхом подальшого розвитку ринку телекомунікацій України, прискорення розвитку телекомунікаційних мереж загального користування, збільшенням обсягу та якості телекомунікаційних послуг і, як наслідок, – збільшення надходжень до Державного бюджету України.

Аналіз вигод та витрат за умови прийняття документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв’язку”

Суб’єкти	Вигоди	Витрати
Держава	<p>1. Зменшення соціальної напруги та виключення корупційних прояв при організації доступу та встановленні договірних відносин щодо використання ККЕ, що належить усім суб’єктам господарювання у сфері телекомунікацій.</p> <p>2. Уніфікація регуляторних актів у сфері телекомунікацій у відповідності з вимогами Закону України “Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності”.</p> <p>3. Збільшення надходжень до Державного бюджету України у вигляді податків, зборів, обов’язкових платежів і до Пенсійного фонду операторами телекомунікацій за умови збільшення обсягів</p>	<p>Відсутні</p> <p>Відсутні</p> <p>Відсутні</p>

	<p>телекомунікаційних послуг.</p> <p>4. Збільшення обсягів залучення ресурсів мереж загального користування різних форм власності з урахуванням потреб національної безпеки та оборони держави.</p> <p>5. Виконання Концепції розвитку телекомунікацій в Україні до 2010 року, якою передбачено щорічне введення в дію, не менш як 800 тис. телефонних номерів.</p>	<p>Відсутні</p> <p>Відсутні</p>
Суб'єкти ринку телекомунікацій	<p>1. Зменшення витрат пов'язаних з оптимізацією:</p> <ul style="list-style-type: none"> - отримання ТУ у власника ККЕ на протязі 14 робочих днів з дати подачі запиту ; - скорочення строків реалізації проектів будівництва за рахунок скорочення строку розробки та погодження робочого проекту до 1 року. <p>2. Спрощення порядку встановлення договірних відносин щодо використання ККЕ.</p> <p>2. Скорочення робочого часу та трудових витрат при організації доступу до ККЕ при проведенні експлуатаційних робіт.</p> <p>3. Встановлення можливості досудового врегулювання спорів щодо порядку доступу та використання ККЕ</p> <p>4. Збільшення обсягів розвитку власної кабельної каналізації електрозв'язку, відповідно до планів будівництва та розвитку телекомунікаційної мережі.</p> <p>5. Відкритість доступу до телекомунікаційної мережі загального користування.</p> <p>6. Збільшення обсягів телекомунікаційних послуг.</p>	<p>Відсутні</p> <p>Відсутні</p> <p>Відсутні</p> <p>Витрати на:</p> <ul style="list-style-type: none"> - поштову переписку та на відрядження персоналу до НКРЗ, у разі необхідності; - витрати на технічну експертизу. <p>Відсутні</p> <p>Відсутні</p> <p>Відсутні</p>
Населення (абоненти -	1. Створення передумов	Плата за споживання

споживачі)	альтернативного доступу до телекомунікаційної мереж для отримання телекомунікаційних послуг. 2.Збільшення обсягів споживання телекомунікаційних послуг. 3.Збільшення обсягів загальнодоступних послуг.	телекомунікаційних послуг (у 2007 році надано міжміських телефонних переговорів на суму 5138,6 млн. гривень).
------------	--	---

7. Обґрунтування терміну дії регуляторного акта

Термін дії регуляторного акта, у разі прийняття зазначеного Порядку використання кабельної каналізації електрозв'язку, не може перевищувати терміну дії Закону України “Про телекомунікації”.

8. Показники результативності регуляторного акта

Показниками результативності після набрання чинності регуляторного акта є:

- прийняття зазначеного Порядку використання кабельної каналізації електрозв'язку не потребує витрат з Державного бюджету України;
- збільшення надходжень до Державного бюджету України у результаті прискорення задіяння отриманого операторами телекомунікацій номерного ресурсу при реалізації проектів та у вигляді податків, зборів, обов'язкових платежів і до Пенсійного фонду операторами телекомунікацій за умови збільшення обсягів телекомунікаційних послуг;
- лібералізація питання доступу до ККЕ монопольного оператора місцевих мереж – ВАТ “Укртелеком”, створення рівноправних умов діяльності операторів телекомунікацій та сприяння розвитку телекомунікаційної мережі загального користування України.

9. Відстеження результативності регуляторного акта

Базове відстеження результативності “Порядку використання кабельної каналізації електрозв'язку” буде проводитися до набрання чинності акту та на протязі року після набрання ним чинності до моменту повторного відстеження.

Базове відстеження результативності до моменту набрання чинності акту:

- шляхом обговорення проекту документу “Порядок використання кабельної каналізації електрозв'язку” на робочих нарадах за участю представників НКРЗ, ЦОВЗ, Громадської ради при НКРЗ, Української асоціації операторів “Телас”, Української асоціації IP-операторів, ВАТ “Укртелеком”, ряду інших операторів телекомунікацій (з липня 2008 року до грудня 2008 року проведено 8 робочих нарад);
- опрацювання апаратом НКРЗ пропозицій та доповнень наданих ЦОВЗ, Громадською радою при НКРЗ, Українською асоціацією операторів “Телас”,

Українською асоціацією IP-операторів, ВАТ “Укртелеком”, рядом інших операторів телекомунікацій та підготовка проекту “Порядку використання кабельної каналізації електрозв’язку” на розгляд НКРЗ;

- підготовки проекту на розгляд НКРЗ та прийняттям за основу запропонованого проекту рішенням НКРЗ від 18.12.08 № 1275;

- проведення аналізу взаємодії операторів телекомунікацій при організації доступу до ККЕ за 2008 рік на основі аналізу звернень операторів до НКРЗ.

Після набрання чинності акту до моменту повторного відстеження:

- шляхом проведення аналізу взаємодії операторів телекомунікацій щодо можливості доступу до ККЕ;

- здійснення аналізу звітних документів;

- проведенні аналізу звернень операторів щодо досудового врегулювання спору при укладанні договорів про організацію доступу до ККЕ.

Повторне відстеження результативності акту:

- шляхом опрацювання статистичних даних укладання договорів про організацію доступу до ККЕ відповідно до запитів НКРЗ;

- здійсненні аналізу звітних документів;

- проведення аналізу звернень операторів щодо досудового врегулювання спору при організації доступу до ККЕ.

Періодичне відстеження результативності акту необхідно проводити один раз у три роки за показниками та аналізом звітів визначених вище.

Відповідальними за обробку інформації є відповідні структурні підрозділи НКРЗ.