**АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ**

**до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до**

**Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг»**

**I. Визначення проблеми**

Відповідно до статті 6 Закону України «Про телекомунікації» (далі - Закон) основними принципами діяльності у сфері телекомунікацій є, зокрема, заохочення конкуренції в інтересах споживачів телекомунікаційних послуг та забезпечення доступу споживачів до інформації про порядок отримання та якість телекомунікаційних послуг.

Так, статтею 16 Закону визначено, що метою державного регулювання у сфері телекомунікацій є максимальне задоволення попиту споживачів на телекомунікаційні послуги, створення сприятливих організаційних та економічних умов для залучення інвестицій, збільшення обсягів послуг та підвищення їх якості, розвитку та модернізації телекомунікаційних мереж з урахуванням інтересів національної безпеки.

Згідно статті 4 Закону України «Про захист прав споживачів» споживачі під час придбання, замовлення або використання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб мають право, зокрема, на необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію державною мовою про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця).

Водночас Концепція державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 № 217-р, передбачає, зокрема, забезпечення захисту прав споживачів у сфері електронної комерції, що здійснюється суб’єктами господарювання за допомогою інформаційно-телекомунікаційних мереж, у тому числі Інтернету та усунення з ринку нечесних підприємницьких практик.

Підписавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію України з ЄС), Україна взяла на себе зобов’язання забезпечити високий рівень захисту прав споживачів та досягти сумісності між системами захисту прав споживачів України та ЄС.

Водночас простежується тенденція постійного зростання частки звернень абонентів рухомого (мобільного) зв’язку (далі – РМЗ) щодо порушення прав споживачів при наданні контент-послуг, зокрема списання без їх відома коштів за контент-послуги, які вони не замовляли і не споживали.

Так у 2016 році така частка становила 4,7 % від загальної кількості звернень щодо порушень при наданні послуг операторами РМЗ, то станом на 15.12.2020 цей показник становив біля 17%. Але і ці цифри не відображають достатньо повну та реальну картину звернень/порушень. Як правило, абоненти спочатку звертаються зі скаргою до свого оператора, однак інформація про кількість таких скарг відсутня. Водночас до державних органів за захистом своїх прав споживачі не звертаються, оскільки це потребує затрат часу на підготовку звернень і певних знань.

Все більше національних ЗМІ випускають журналістські матеріали щодо цієї проблеми: Економічна правда, Факти, Фокус, ain, Liga та інші.

Крім того, відповідно до Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.04.2012 № 295 (далі – Правила), оплата за контент-послуги здійснюється шляхом списання оператором, провайдером телекомунікацій коштів з особового рахунка абонента. Однак, наявні значні недоліки правового регулювання порядку замовлення та надання вказаних послуг, встановленого Правилами, в тому числі через:

відсутність поняття «замовлення телекомунікаційної послуги»;

визначення поняття «згоди споживача», як волевиявлення, виражене споживачем у будь-який спосіб;

нечітке визначення умов та порядку замовлення, зміни умов надання, скорочення переліку послуг та припинення їх надання.

Водночас потребує уточнення поняття «контент-послуга» з метою її розмежування від телекомунікаційних послуг, що, своєю чергою, призводить до необхідності визначення «послуги доступу до контент-послуги» як телекомунікаційної послуги.

Крім того, Правила не узгоджуються з вимогами Закону «Про електронну комерцію» щодо порядку здійснення оферти та її акцепту споживачем.

Через такі недоліки можливим є «надання згоди» випадковим кліком на веб-сайті контент-провайдера (який може бути побудований для введення споживачів в оману), не надсиланням повідомлення про незгоду отримувати послуги чи в інший подібний спосіб, або ж списання коштів за контент-послуги, які споживач жодним чином не замовляв.

Окрім того, чинні норми дозволяють уникнути інформування споживача про списання коштів за контент-послуги, через що споживачі можуть навіть не здогадуватися, що вони платять за них.

Стаття 32 Закону гарантує споживачам державний захист своїх прав, а також відмову від оплати телекомунікаційної послуги, яку вони не замовляли.

Проте, в ситуації з контент-послугами вказані гарантії виявилися недієвими. Захист прав споживачів стосовно необґрунтованого списання коштів під виглядом оплати контент-послуг є майже неможливим у разі обслуговування у знеособленій формі. Про це свідчить як судова практика (див. постанову Апеляційного суду Харківської області по справі № 645/30/17). При цьому майже кожен українець є абонентом РМЗ, і більше 90% абонентів обслуговуються саме у знеособленій формі. Тобто, відсутній дієвий захист прав споживачів.

Оцінити збитки споживачів досить складно, оскільки неможливо встановити частину оплачених контент-послуг, яка насправді не замовлялася споживачами.

Таким чином, проблема має значний масштаб і потребує вирішення саме у нормативно-правовій площині для захисту споживачів від необґрунтованого списання коштів за «надання» контент-послуг з боку операторів, що надають послуги телефонного зв’язку (місцевого, міжміського та міжнародного), РМЗ та доступу до глобальних телекомунікаційних послуг.

Можливо виділити такі основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Групи (підгрупи) | Так | Ні |
| Громадяни | + | **-** |
| Держава | + | **-** |
| Суб’єкти господарювання, у тому числі суб’єкти малого підприємництва | + | **-** |

За допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів проблему не може бути розв’язано, оскільки прийняття обов’язкових до виконання нормативно-правових актів, у тому числі з питань захисту прав споживачів під час надання та отримання телекомунікаційних послуг є прерогативою держави.

**II. Цілі державного регулювання**

Цілями державного регулювання є захист прав споживачів при отриманні телекомунікаційних послуг.

**III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей**

1.Визначення альтернативних способів.

|  |  |
| --- | --- |
| Вид альтернативи | Опис альтернативи |
| Альтернатива 1 | Залишення стану державного регулювання без змін, що призводить до порушень прав споживачів в частині надання та отримання телекомунікаційних послуг, а саме:  1) надання контент-послуг без замовлення або без згоди споживача. При цьому оператор вважає, що відсутність реакції споживача на повідомлення, що йому підключають будь-яку послугу є його згодою на отримання такої послуги;  2) надання споживачу контент-послуг при відсутності коштів на його особовому рахунку або у разі досягнення граничної суми коштів, визначеної договором про надання телекомунікаційних послуг. При цьому у споживача виникають борги перед оператором про які він не інформується. |
| Альтернатива 2 | Реалізація норм запропонованого проекту регуляторного акта забезпечить:  1) надання контент-послуг виключно на замовлення або за згодою споживача. Забезпечення свідомого замовлення споживачем контент-послуг;  2) уточнення порядку замовлення телекомунікаційних послуг (послуги), що може здійснюватися за вибором споживача як в паперовій, так і електронній формі, з метою виключення можливості для оператора вважати бездіяльність абонента підставою для надання таких послуг (послуги);  3) надання споживачу мережі рухомого мобільного зв’язку послуги доступу до контент-послуг тільки при наявності коштів на його особовому рахунку або граничній сумі коштів, визначеної договором про надання телекомунікаційних послуг;  4) удосконалення процесу інформування споживача про контент послуги та списані з його рахунку кошти. |

2.Оцінка обраних альтернативних способів досягнення цілей.

Оцінка впливу на сферу інтересів держави.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Вигод не передбачається, оскільки існуючі умови надання операторами телекомунікацій контент-послуг створюють умови для зловживань з боку зазначених суб’єктів господарювання, внаслідок чого виникає ризик зростання соціальної напруги з цього приводу. | Реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат із бюджетів усіх рівнів. |
| Альтернатива 2 | Реалізація норм запропонованого проекту регуляторного акта створить умови для зменшення соціальної напруги. Забезпечить виконання Україною зобов’язання стосовно забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між системами захисту прав споживачів України та ЄС, яке Україна взяла на себе підписавши Угоду про асоціацію з ЄС. | Реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат із бюджетів усіх рівнів. |

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Вигід не передбачається, оскільки надання операторам телекомунікацій широких та необмежених можливостей надання контент-послуг, які споживач не замовляв, або які не отримував, створює умови для зловживань з боку зазначених суб’єктів господарювання. | Оплата споживачами послуг, які не замовлялись, або які не отримувались. |
| Альтернатива 2 | Зменшення витрат споживачів за рахунок відсутності необхідності здійснювати оплату послуг, які споживач не замовляв, а також усунення заборгованості споживачів за надані контент-послуги. Створення умов для зменшення рівня шахрайства у сфері надання телекомунікаційних послуг. Забезпечується інформування споживача про надані контент-послуги. | Реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат з боку громадян. |

Оцінка впливу на сферу інтересів суб’єктів господарювання.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показник | Великі | Середні | Малі | Мікро | Разом |
| Кількість суб’єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць | 5\* | 2\* | 229\* | | 236\* |
| Питома вага групи у загальній кількості, відсотків | 2,12% | 0,85% | 97,03% | | 100% |

\* Станом на 07 грудня 2020 року кількість суб’єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, може бути оцінена кількістю операторів телекомунікацій, які за даними системи обліку номерного ресурсу ТМЗК України, отримали номерний ресурс.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Вид альтернативи | Вигоди | Витрати |
| Альтернатива 1 | Оператори телекомунікацій отримують кошти за контент-послуги, що надаються ними без замовлення та/або без згоди споживача, у тому числі при відсутності коштів на його особовому рахунку або у разі досягнення граничної суми коштів, визначеної договором про надання телекомунікаційних послуг. | Реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат з боку суб’єктів господарювання. |
| Альтернатива 2 | Впроваджується єдиний підхід до надання контент-послуг, чим забезпечуються умови підвищення якості надання телекомунікаційних послуг, забезпечується уникнення непорозуміння при наданні телекомунікаційних послуг. | Реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат з боку суб’єктів господарювання.  Водночас зменшиться частка прибутку операторів, провайдерів у зв’язку з припиненням оплати споживачами контент-послуг, які надавались операторами без замовлення та/або без згоди споживача, у тому числі при відсутності коштів на його особовому рахунку або у разі досягнення граничної суми коштів, визначеної договором про надання телекомунікаційних послуг, а також оплати за ті контент-послуги, якими споживач не користується. |

|  |  |
| --- | --- |
| Сумарні витрати за альтернативами | Сума витрат, гривень |
| Альтернатива 1 | Реалізація не потребує додаткових витрат. |
| Альтернатива 2 | Реалізація не потребує додаткових витрат. |

**IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми) | Бал результативності (за чотирибальною системою оцінки) | Коментарі щодо присвоєння відповідного бала |
| Альтернатива 1 | 1 | Оператори телекомунікацій самостійно вирішують кому і який обсяг контент-послуг надавати навіть без замовлення з боку споживача та відсутності коштів на його особистому рахунку. При цьому, оскільки вони є однією з заінтересованих сторін, то виникають умови для зловживань з боку зазначених суб’єктів господарювання. Зазначене може не тільки не покращити існуючу ситуацію, але ще більше її загострити. |
| Альтернатива 2 | 4 | Передбачається вирішення існуючої на цей час проблеми з врегулювання відносин між абонентами і операторами телекомунікацій, що пов’язані з умовами надання контент-послуг. |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Рейтинг результативності | Вигоди  (підсумок) | Витрати  (підсумок) | Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу |
| Альтернатива 1 | Вигод не передбачається, оскільки надання операторам телекомунікацій широких та необмежених можливостей надавати контент-послуги, без замовлення та/або без згоди споживача, у тому числі при відсутності коштів на його особовому рахунку або у разі досягнення граничної суми коштів, визначеної договором про надання телекомунікаційних послуг, що створює умови для зловживань з боку зазначених суб’єктів господарювання, як однієї з заінтересованих сторін. | Реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат | Встановлені цілі не досягаються. |
| Альтернатива 2 | Реалізація запропонованих положень створить умови для зменшення соціальної напруги за рахунок зменшення витрат споживачів через відсутність необхідності здійснювати оплату послуг, які споживач не замовляв, створить умови для зменшення рівня шахрайства у сфері надання телекомунікаційних послуг. Забезпечить інформування споживача про надані контент-послуги. Забезпечить виконання Україною зобов’язання стосовно забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між системами захисту прав споживачів України та ЄС, яке Україна взяла на себе підписавши Угоду про асоціацію з ЄС. | Реалізація не потребує додаткових матеріальних та інших витрат | Запропоновані норми проекту регуляторного акта дозволяють повною мірою досягти поставлених цілей. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Рейтинг | Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи | Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта |
| Альтернатива 1 | Встановлені цілі не досягаються. | – |
| Альтернатива 2 | Реалізація норм проекту регуляторного акта дозволить досягти поставлених цілей та позитивно позначиться на всіх заінтересованих сторонах: державі, суб’єктах господарювання та громадянах. | Впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого проекту регуляторного акта не передбачається. |

**V. Механізми та заходи, які забезпечать розв’язання визначеної проблеми**

Для вирішення вищезазначеної проблеми проектом регуляторного акта передбачено встановлення таких механізмів та заходів:

введення уточненого поняття контент-послуги з метою їх розмежування від телекомунікаційних послуг;

визначення послуги доступу до контент-послуг як телекомунікаційної послуги;

надання послуги доступу до контент-послуг виключно на замовлення або за згодою споживача;

уточнення процесу замовлення послуги доступу до контент-послуг, що може здійснюватися за вибором споживача як в паперовій, так і електронній формі, з метою виключення можливості для оператора вважати бездіяльність абонента підставою для надання такої послуги;

надання споживачу мережі РМЗ послуги доступу до контент-послуг тільки при наявності коштів на його особовому рахунку або граничній сумі коштів, визначеної договором про надання телекомунікаційних послуг;

удосконалення процесу інформування споживача про контент послуги та списані з його рахунку кошти.

**VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні або юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги**

Розрахунок бюджетних витрат на адміністрування регулювання здійснюється окремо для кожного відповідного органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, що залучений до процесу регулювання.

Державний орган, для якого здійснюється розрахунок вартості адміністрування регулювання: Мінцифри.

Впровадження норм проекту регуляторного акта не потребує додаткових матеріальних та інших витрат, тобто додаткового фінансового навантаження на орган виконавчої влади не відбудеться.

У зв’язку із відсутністю повноважень Мінцифри не може здійснювати державний нагляд і контроль за додержанням вимог акта.

Додаткових коштів і часу, що витрачатимуться суб’єктами малого підприємництва, пов’язаними з виконанням вимог акта не очікується, у зв’язку із цим розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для них не проводився.

**VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта**

Оскільки проект регуляторного акта направлено на вдосконалення існуючих норм Правил, то строк дії вказаного акта відповідає строку дії Правил.

Строк набрання чинності проекту акта – через три місяці з дня його опублікування.

**VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта**

Основними показниками результативності після набрання чинності регуляторного акта будуть:

кількість скарг споживачів телекомунікаційних послуг щодо неналежного надання контент-послуг;

кількість операторів телекомунікацій стосовно яких надходили скарги споживачів з цього приводу;

кількість невірно виставлених рахунків.

Надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов’язаних з дією акта не очікується.

Кількість суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта визначається кількістю операторів, провайдерів телекомунікацій, які включені до відповідного реєстру.

Додаткових коштів і часу, що витрачатимуться суб’єктами господарювання та/або фізичними особами, пов’язаними з виконанням вимог акта не очікується. Розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб’єктів малого підприємництва не проводився.

Рівень поінформованості суб’єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень акта – високий.

**IX. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта**

Проведення відстежень результативності дії цього регуляторного акта здійснюватиметься у такі строки:

базового – до дня набрання чинності цим актом шляхом збору, узагальнення і аналізу зауважень та пропозицій до проекту акта від суб’єктів господарювання, заінтересованих органів центральної влади;

повторного – через рік з дня набрання чинності цим актом, але не пізніше двох років з дня набрання ним чинності;

періодичних – раз на кожні три роки, починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності дії цього акта.

При проведенні відстеження результативності дії цього регуляторного акта буде використовуватись статистичний метод.

Відстеження результативності дії цього регуляторного акта буде здійснюватись за допомогою статистичних даних.

Наукові установи для здійснення відстеження не залучатимуться.

**Віце-прем'єр-міністр України – Міністр**

**цифрової трансформації України Михайло ФЕДОРОВ**

«\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2021 року