

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АДМІНСТРУВАННЯ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ

М. МАРЧУК,

ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

SUMMARY

The paper reveals a range of issues relating to the definition of «regulatory administration,» his place in the mechanism of public administration and regulatory features of relations arising in the field of broadcasting.

Keywords: public administration, public administration mechanism, legal administration Broadcasting, domestic legislation on television and radio, improvement of legislative regulation Broadcasting sector.

* * *

В роботі розкривається коло питань, які стосуються визначення поняття «нормативно-правове адміністрування», його місця в механізмі публічного адміністрування та особливостей нормативного регулювання відносин, які виникають в телерадіомовній сфері.

Ключові слова: публічне адміністрування, механізм публічного адміністрування, нормативно-правове адміністрування телебачення і радіомовлення, вітчизняне законодавство про телебачення і радіомовлення, вдосконалення законодавчого регулювання телерадіомовної сфери.

* * *

В работе раскрывается круг вопросов, касающихся определения понятия «нормативно-правовое администрирование», его места в механизме публичного администрирования и особенностей нормативного регулирования отношений, возникающих в телерадиовещательной сфере.

Ключевые слова: публичное администрирование, механизм публичного администрирования, нормативно-правовое администрирование телевидения и радиовещания, отечественное законодательство о телевидении и радиовещании, совершенствование законодательного регулирования вещательной сферы.

Постановка проблеми. Повне розкриття змісту та особливостей впливу публічної адміністрації на окремі суспільні відносини не можливе без дослідження механізму, за допомогою якого воно має здійснюватись. В свою чергу, механізм публічного адміністрування телебачення і радіомовлення також є досить складною системою з власним правовим забезпеченням. Тому, як і у випадках з іншими сферами відносин, невід'ємною складовою цього механізму є нормативно-правове адміністрування.

На жаль, до сьогоднішнього дня в правовій доктрині не вироблено єдиного підходу до тлумачення поняття «нормативно-правове адміністрування» та не показано його взаємозв'язок з основними категоріями адміністративного права. Крім того, проблематика визначення поняття «нормативно-правового адміністрування» особливо в сфері телебачення і радіомовлення ускладнюється ще й внутрішніми неузгодженостями та значною структурованістю існуючої нормативної бази, яка спрямована на регулювання відносин в галузі телебачення і радіомовлення.

Стан дослідження проблеми. Попри те, що вітчизняна правова наука все ще на дає тлумачення поняттю «нормативно-правове адміністрування», питання пов'язані з визначенням його місця в механізмі публічного адміністрування, а також належною реалізацією досліджувались провідними науковцями. Зокрема, вивченням поняття «механізм» в правовій науці займалися Л.П. Юзьков та О.В. Федорчак. Щодо механізму публічного адміністрування,

то його структуру (до якої входить і нормативно-правове адміністрування) досліджували В.М. Князев та В.Д. Бакуменко.

Метою статті є з'ясування сутності та особливостей нормативно-правового адміністрування телебачення і радіомовлення, виявлення недоліків існуючої нормативної бази, яка присвячена регулюванню зазначених відносин, а також висловлення пропозицій щодо шляхів її покращення.

Виклад основних положень.

Публічне адміністрування з кожним днем викликає все більший науковий інтерес і зумовлює актуальність досліджень, спрямованих на розкриття його змісту, сутності, взаємозв'язку та розрізнення з усталеними поняттями теорії і практики які існують в адміністративному праві та державному управлінні [1, с. 4], а також особливостей застосовуваного ним механізму.

Базовим елементом механізму публічного адміністрування є саме поняття «механізм», яке досліджується як з позицій правознавства, так і багатьох інших наук.

На думку Л.П. Юзькова, існують два основні підходи до визначення поняття «механізм» - структурно-організаційний та структурно-функціональний. За першим підходом механізм характеризується як сукупність складових елементів, що створюють організаційну основу певних явищ, процесів. Згідного другого напрямку при визначенні механізму того чи іншого процесу, явища увага акцентується не тільки на організаційній основі його побудови, але й на його динаміці, реальному функціонуванні [2, с. 57,59.]. На нашу думку, другий підхід є більш вірним,



адже справжню сутність механізму можна виявити лише побачивши його динамічні трансформації та зробивши аналіз ефективності його функціонування.

Щодо механізму публічного адміністрування, то сучасні українські фахівці в основному акцентують увагу на його схожості із механізмом публічного (державного) управління.

Зокрема, В.М. Князев та В.Д. Бакуменко формулюють сутність механізму публічного управління як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, процеси виробництва, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей». Поряд з цим, вони також зазначають, що комплексний механізм публічного управління є «системою політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління» [3, с. 182]. Фактично, ці самі властивості є характерним і для механізму публічного адміністрування.

О.М. Ковалюк визначає відповідний механізм як систему норм, методів, важелів, інструментів, які використовуються в діяльності держави і підприємств за нормативного, правового та інформаційного їх забезпечення на мікро- та макрорівні [4, с. 253]. Правові норми, які видаються уповноваженими державою суб'єктами та засоби, за допомогою яких має здійснюватись регулювання галузі є базою, на яку має опиратись механізм публічного адміністрування.

Виходячи з цього, пропонуємо тлумачити механізм публічного адміністрування як систему, що забезпечує практичну реалізацію уповноваженими державою суб'єктами публічного адміністрування належного регулювання відносин у суспільстві з метою досягнення поставлених перед ними цілей, яка має власні методи та інструменти впливу на об'єкт адміністрування з відповідним правовим забезпеченням.

Враховуючи невід'ємність фактору належного правового забезпечення механізму публічного адміністрування, можемо стверджувати,

що його складовою є нормативно-правове адміністрування.

В сфері телебачення і радіомовлення нормативно-правове адмініструванням пропонуємо розглядати як сукупність нормативних актів, що регулюють порядок, умови та встановлюють принципи діяльності вітчизняних телерадіоорганізацій, а також визначають повноваження контролюючих їх суб'єктів, спрямованих на таке регулювання суспільних відносин, яке буде максимально задовольняти культурні, духовні, освітні та інші інформаційні потреби населення та сприятиме впровадженню демократичних стандартів у цій сфері.

Загалом, нормативна база, яка спрямована на регулювання відносин в галузі телебачення і радіомовлення є досить широкою та не систематизованою. Це пов'язано з тим, що законодавство України про телебачення і радіомовлення є зовнішньою формою правового регулювання відносин в сфері телебачення і радіомовлення та характеризується наявністю нормативних актів різної юридичної сили, змісту та форми. Юридична форма зазначених актів залежить від статусу публічного органу, який регулює діяльність телерадіоорганізацій, та його компетенції.

Саме тому, виділяють різноманітні підходи до класифікації нормативно-правових актів. Наприклад, основні нормативно-правові акти в сфері телебачення і радіомовлення в залежності від суб'єкта, який його видав в загальному вигляді можна поділити на:

1. Акти Верховної Ради України (закони та постанови).
2. Акти Президента України (укази та розпорядження).
3. Акти органів виконавчої влади (постанови та розпорядження Кабінету міністрів України; акти інших органів виконавчої влади. До останніх належать Постанови Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, накази Держкомтелерадіо України).
4. Міжнародні акти (за умови їх ратифікації вони є вищими за ієрархією ніж закони).

Іншим видом класифікації актів може бути їх поділ в залежності від спрямованості регулятивного впливу

на окремі групи відносин у цій сфері. Так, існують акти як загального спрямування (наприклад, Конституція України, Закон України «Про телебачення і радіомовлення»), так і акти спрямовані на регулювання діяльності певних видів телерадіомовлення (Закон України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення»). Окремо можна розглядати акти спеціально створених регулюючих органів та міжнародне законодавство, яке призначене для уніфікації регулювання державами телерадіомовної сфери.

Ми вважаємо, що при висвітленні особливостей нормативно-правового адміністрування у сфері телебачення і радіомовлення варто застосовувати комплексний підхід, в якому враховувати юридичну силу нормативних актів, статус суб'єктів нормотворення та класифікацію актів за проблемним напрямком, на який спрямоване їхнє регулювання.

Провідна роль у нормативно-правовому адмініструванні телебачення і радіомовлення належить законам, адже їх норми як результат первинної форми правового регулювання, що здійснюється законодавцем, визначають основоположні засади побудови структури національного телебачення і радіомовлення України і мають визначальне значення для неї.

Основні засади нормативно-правового адміністрування телебачення і радіомовлення як і багатьох інших галузей визначені в Конституції України – основному законі держави.

Зокрема, важливою гарантією вільного і плюралістичного розвитку телерадіомовної сфери в Україні є норма, закріплена в ст. 15 Конституції України, якою заборонено цензуру. А, в ст. 34 говориться, що кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [5].

Відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації окремо регулюються Законом України «Про інформацію». Саме цей акт відображає основні напрями державної інформаційної політики, складовою якої

є політика держави в сфері телебачення і радіомовлення. Спеціальний розділ в цьому акті присвячено міжнародній інформаційній діяльності, співробітництву з іншими державами, зарубіжними і міжнародними організаціями в галузі інформації [6].

Реалізація положень цього закону багато в чому залежить від норм Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», яким регулюються особливості передачі інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах та порядок доступу користувачів до інформації у відповідних системах [7].

Що ж стосується безпосередньо нормативно-правового адміністрування телерадіомовлення, то системоутворюючим нормативним актом у цій галузі є Закон України «Про телебачення і радіомовлення». Він спрямований на регулювання відносин, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови функціонування відповідних організацій, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкриті і вільне обговорення суспільних питань. Крім того, в ньому визначено план розвитку національного телерадіоінформаційного простору, гарантії свободи діяльності телерадіоорганізацій, основні напрямки державної політики в сфері телебачення і радіомовлення, а також дано роз'яснення базових понять пов'язаних із телебаченням і радіомовленням [8].

Проте, нажал, Закон України «Про телебачення і радіомовлення» так і не зміг охопити всіх основних аспектів регулювання телерадіомовної сфери, в зв'язку з чим на сьогоднішній день існує велика кількість законів, які доповнюють чи конкретизують його норми.

Окрім положення цього нормативного акту деталізуються наступними законодавчими актами:

1) Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» визначає склад, повноваження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, принципи, правові

та організаційні засади її діяльності як конституційного, постійно діючого, колегіального, наглядового та регулюючого державного органу в галузі телерадіомовлення. Варто відзначити й те, що цей орган в межах своїх повноважень приймає регуляторні акти, у тому числі нормативно-правові, а також інші акти індивідуальної дії та визначає перспективи розвитку телерадіомовлення [9].

2) Закон України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення» [10] акцентує увагу на одному із елементів структури Національного телебачення і радіомовлення – Суспільному телебаченні і радіомовленні. Зокрема, розкривається підстави та мета його створення, визначається орган, що здійснює нагляд за діяльністю Суспільного телерадіомовлення, особливості ліцензування Суспільного телерадіомовлення, а також наводяться джерела його фінансування; Водночас, на нашу думку, в цьому акті не достатньо приділено уваги конкретизації та розробці положень щодо задоволення потреб українського суспільства, адже саме це є головною метою такого мовлення;

3) Закон України «Про телекомунікації» [11] регулює відносини суб'єктів ринку телекомунікацій щодо надання та отримання телекомунікаційних послуг і використання телекомунікаційних мереж загальногo користування. В ньому розкриті питання державного управління в сфері телекомунікацій;

4) Закон України «Про радіочастотний ресурс України» [12] встановлює правову основу користування радіочастотним ресурсом України для забезпечення економічного, соціального, інформаційного та культурного розвитку, державної безпеки, обороноздатності, а також виконання міжнародних зобов'язань. В ньому закріплені повноваження державних органів щодо умов користування радіочастотним ресурсом України, права, обов'язки і відповідальність органів державної влади, що здійснюють публічне адміністрування в цій сфері, та фізичних і юридичних осіб, які користуються та/або мають намір користуватися радіочастотним ресурсом України.

5) Закон України «Про державну

підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» дає визначення державним, комунальним та іншим ЗМІ. Крім того, він визначає основні напрями і форми державної підтримки, які до них застосовуються та категорії ЗМІ, які не підпадають під дію норм цього закону. Важливим аспектом є те, що згаданий нормативний акт містить тлумачення районного, міського, міськрайонного телерадіомовлення [13], яке на нашу думку, слід було б розмістити у Законі України «Про телебачення і радіомовлення», а з цього акту – виключити.

Крім того, аудіовізуальні твори, які транслуються на телебаченні підпадають під дію Закону України «Про авторське право і суміжні права». В цьому ж акті дано визначення поняттям, які є базовими при дослідженні відносин в сфері телебачення і радіомовлення. Зокрема, йдеться про: 1) «організацію ефірного мовлення», яку визначено як телерадіоорганізацію, що здійснює публічне сповіщення радіо- чи телевізійних передач і програм мовлення (як власного виробництва, так і виробництва інших організацій) шляхом передачі в ефір за допомогою радіохвиль (а також лазерних променів, гамма-променів тощо) у будь-якому частотному діапазоні (у тому числі й з використанням супутників) та 2) «організацію кабельного мовлення» – телерадіоорганізацію що здійснює публічне сповіщення радіо- чи телевізійних передач і програм мовлення (як власного виробництва, так і виробництва інших організацій) шляхом передачі на віддалі сигналу за допомогою того чи іншого виду наземного, підземного чи підводного кабелю (провідникового, оптоволоконного чи іншого виду) [14].

Враховуючи важливість наведених вище понять для адміністрування сфери телебачення і радіомовлення пропонуємо доповнити ст. 1 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» відповідними положеннями із Закону України «Про авторське право і суміжні права».

Як бачимо, в українському законодавстві існує досить негативна тенденція розпорошення базових норм, які повинні були б міститися в Законі України «Про телебачення і



радіомовлення» на чималу кількість законів. В результаті, замість деталізації окремих положень створюється непослідовна та неповна законодавча база, що складається з багатьох частин, які досить часто не узгоджуються між собою. Цілком ймовірно, якщо цього не виправити, то в усі ці закони в майбутньому вноситимуться зміни за різними планами та з різними цілями, і цей стан відсутності послідовної бази створюватиме великі труднощі як для діяльності органів публічного адміністрування, так і для нормального функціонування самих телерадіоорганізацій.

Зважаючи на це, крім вище запропонованих змін і уточнень вважаємо за необхідне об'єднати в Законі України «Про телебачення і радіомовлення» норми, які стосуються наступного:

1) особливостей діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;

2) функціонування системи Суспільного телебачення і радіомовлення;

3) розміщення реклами на теле- і радіоканалах з урахуванням забезпечення інтересів українських громадян.

В зв'язку з висвітленням цих питань у базовому законі, існування окремих законів «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» та «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення», на нашу думку, є не доцільним. Що ж до інших норм, розпоширених по аналізованих нами законах, то їх теж варто систематизувати разом із підзаконними актами.

Висновки. Спираючись на запропоновані визначення понять «механізм публічного адміністрування», «нормативно-правове адміністрування» та результати аналізу окремих законодавчих актів, можна зробити висновок, що належне регулювання телерадіомовної сфери із такою кількістю несистематизованих правових актів не може призводити до позитивних наслідків. В зв'язку з цим, першочерговим завданням для вирішення поставленої нами проблеми буде прийняття заходів стосовно реформування нормативної бази в сфері телебачення і радіомовлення та їх належне втілення.

При цьому, слід враховувати, що подальший розвиток нормативно-правового адміністрування телебачення і радіомовлення буде залежати від різних факторів: якості та ефективності здійснюваних в країні реформ, від спрямування державної політики України у сфері діяльності медіа організацій, роботи регулюючих органів та ін.

Ми вважаємо, що впорядкування норм законодавства про телебачення і радіомовлення має здійснюватися комплексно, з проведенням систематизації всіх нині діючих правових норм, які регулюють діяльність всіх суб'єктів інформаційної діяльності України. Але, зауважимо, що особливе місце серед цього масиву має відводитись телерадіомовленню.

Основна мета заходів щодо систематизації чинного законодавства про телебачення і радіомовлення вбачається в тому, щоб зробити його максимально доступним і зрозумілим, більш зручним для практичного застосування телерадіомовниками та суб'єктами публічного адміністрування, тобто таким, як зазначено у запропонованому нами тлумаченні поняття «нормативно-правове адміністрування».

Доцільним, на нашу думку, було б створення Інформаційного кодексу, або прийняття основ законодавства щодо ЗМІ, чи об'єднання діючих нормативних актів в сфері діяльності ЗМІ в інший акт, який би найбільш докладно регулював діяльність ЗМІ. При цьому, необхідно, щоб в новоствореному об'єднуючому нормативно-правовому акті окремим розділом регулювалися б відносини в сфері телерадіомовлення, які не підпали під дію Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

Створення єдиної внутрішньо узгодженої системи нормативно-правового регулювання відносин у сфері діяльності телерадіоорганізацій є сьогодні необхідною умовою ефективного функціонування й розвитку цивілізованого інформаційного простору та ринкової економіки в Україні.

Список використаних джерел:

1. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол.

: Н. М. Мельтохова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтохової. – К.: НАДУ, 2010. – 28 с.

2. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. / Л. П. Юзьков –К. : Вища школа, 1983. –155 с.

3. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.

4. Ковалюк О. М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) : Монографія. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2002. – 396 с.

5. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. –№ 30. – Ст. 141.

6. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.

8. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.

9. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 538/97-ВР // Відомості Верховної ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.

10. Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення : Закон України від 18 липня 1997 р. № 485/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – N 45. – Ст. 284.

11. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

12. Європейська конвенція про транскордонне телебачення від 5 липня 1989 р. № ETS(132) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 100. – Ст. 3297.

13. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - № 50. – Ст. 302.

14. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.