

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 35.072

ГАЛУЗЬ ЗВ'ЯЗКУ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

THE COMMUNICATION INDUSTRY AS AN OBJECT OF STATE CONTROL

Андрєєва О.Б.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена висвітленню сутності та змісту галузі зв'язку як об'єкта державного контролю. Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення категорії «державний контроль». Автор акцентує увагу на впровадженні в Україні цифрового телерадіомовлення.

Ключові слова: зв'язок, державний контроль, телерадіомовлення, засоби зв'язку, радіотехнології.

Статья посвящена освещению сущности и содержания отрасли связи как объекта государственного контроля. Проанализированы подходы разных ученых относительно определения категории «государственный контроль». Автор акцентирует внимание на внедрении в Украине цифрового телерадиовещания.

Ключевые слова: связь, государственный контроль, телерадиовещание, средства связи, радиотехнологии.

The article is devoted to illumination of essence and maintenance of industry of connection as an object of state control. The approaches of different scientists are analysed in relation to determination of category «state control». The author accents attention on introduction in Ukraine of digital television and radio broadcasting.

Key words: connection, state control, television and radio broadcasting, communication, radiotechnology.

Постановка проблеми. Розбудова державності в Україні та формування ринкових відносин супроводжуються ускладненням процесів у соціальній, економічній та політичній сферах суспільного розвитку. За таких умов важлива роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів. Важливе місце у забезпеченні цих вимог займає державний контроль. Його значення завжди посилюється в перехідні періоди, коли відбувається реформування суспільства і держави, а незалежна Україна сьогодні переживає саме такий період свого історичного розвитку. В останній час в Україні має місце тенденція стрімкого росту в потребі та зацікавленості громадян нашої держави у засобах зв'язку. Широко використовується стільниковий, поштовий та електричний зв'язок. Сьогодні сучасний зв'язок є однією з пріоритетних галузей, завдання якої полягає у задоволенні потреб вимогливих споживачів. Проте поряд з якістю значна увага повинна приділятися і безпеці людини і громадянина. Поряд зі значущістю галузі зв'язку у цій сфері існують певні проблеми як теоретичного так і практичного характеру, що потребують ґрунтовного аналізу та подальшого вирішення таких проблем. Серед них: єдність та відмінність понять контролю та нагляду, що використовуються для формування нормативної бази у галузі зв'язку; зміна моделі «виявлення недоліків у роботі галузі зв'язку та покарання винних» на модель «виявлення недоліків у роботі галузі зв'язку та допомога в їх усуненні з подальшим аналізом причин та умов допущення недоліків»; усунення правових колізій у пра-

вовому полі галузі зв'язку, що виникли внаслідок не своєчасного оновлення нормативної бази; відсутність правових основ та алгоритму чіткої взаємодії контролюючих органів усіх ланок з метою виявлення, припинення та усунення правопорушень у галузі зв'язку.

Стан дослідження. Слід відзначити, що питання галузі зв'язку як об'єкта державного контролю до сьогодні не віднайшли свого комплексного відображення у наукових працях вчених-адміністративістів. Частково або в рамках більш широкої проблематики дослідження проводили В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, С. О. Кузніченко, А. Т. Комзюк, О. П. Полінець, В. С. Шестак та інші вчені. Деяко в меншому обсязі розкрито питання стану, проблем та перспектив галузі зв'язку. Наприклад, дану сферу досліджував В. М. Дрешпак, Н. Богун. Проте, комплексного підходу до теоретичних та практичних питань галузі зв'язку як об'єкта державного контролю правовою наукою наразі не вироблено, саме тому **метою** статті є подальша теоретична розробка сутності саме галузі зв'язку як об'єкта державного контролю, з'ясування особливостей доступності цифрового телебачення та радіомовлення.

Виклад основного матеріалу. Державний контроль є одним із інструментів свідомого досягнення поточних і перспективних цілей у процесі формування в Україні розвинутого громадянського суспільства, розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави. Він має статус істотного чинника ефективності управлінських рішень, котрі приймаються на державному рівні, є необхідною умовою їх реального виконання.

У нашій країні ставлення до державного контролю впродовж останніх років відзначалося суперечливими мотиваціями від повного несприйняття його з проголошенням незалежної держави та побудовою ринкових відносин до бажання знову все контролювати, особливо при виникненні складних проблем на шляху соціально-економічних перетворень. (схожу картину маємо саме зараз) Проте слід враховувати, що держава завжди повинна мати певний вплив на розвиток основних суспільних процесів.

Однак необхідно віддати належне періоду здобуття незалежності Україною та прийняттю її основного документа Конституції України [1]. Реалії сьогодення підтверджують, що такі положення як то демократична, правова, соціальна держава поки що є декларативними положеннями, проте чітко визначено вектор зусиль як держави в цілому, так і окремих її органів влади, її громадян.

А тому, за думкою вченого В. Б. Авер'янова, на сучасному етапі розвитку українського суспільства, в оцінці адміністративного права треба спиратися на нове ставлення до місця і ролі держави у громадянському суспільстві [2, с. 21; 3, с. 18]. В даний вислів вкладено потужне смислове навантаження, ідею якого намагаюся осмислити та якомога повніше розкрити у своєму дисертаційному дослідженні. Конституція України [1] у ст. 3 проголошує: головним обов'язком держави є утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність. Ця конституційна формула означає підпорядкування усіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації та захисту прав людини, їх (прав) пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Відтак головними характеристиками у розумінні адміністративного права мають стати не «управлінська», а тим більше «каральна» його функції, як то за радянських часів, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (яка пов'язана із захистом порушених прав). Саме дві останні функції найповніше відтворюють справжнє суспільне призначення адміністративного права.

У демократичному суспільстві адміністративне право регулює (опосередковує) передусім діяльність держави щодо виконання законів та інших правових актів держави. Така діяльність держави зазвичай розглядається як здійснення виконавчої влади й органічно поєднується з державним управлінням.

Отже, нові політичні та соціально-економічні орієнтири розвитку Української держави вимагають і в науковій площині, й у практиці правореалізації переглянути традиційне визнання провідною рисою адміністративного права лише його спрямованість на регулювання державного управління. Адже подібна оцінка адміністративного права фактично консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію безмежного владарювання держави, де людині відводиться лише місце підвладного об'єкта управління, на який спрямовані організаційно-розпорядчий вплив і адміністративний примус суб'єкта □ державних органів. Цей підхід суперечить проголошеній Конституцією України [1]

принципово новій ролі держави у відносинах з людиною.

Як наслідок, практика здійснення державного контролю залишається неефективною, оскільки діяльність контролюючих органів значною мірою невпорядкована, а створення нової системи державного контролю проходить вкрай повільно і суперечливо, не ґрунтуючись на достатніх науково-теоретичних напрацюваннях. Зокрема, не враховується, що на протигагу домінуючій у минулому каральній ролі контролю, він має набувати переважною мірою інформаційно-аналітичного значення. Особливої актуальності набуває положення у сфері зв'язку. Тобто контроль має використовуватися як засіб, що дає можливість повніше аналізувати стан справ та дозволяє вчасно застерегти, попередити та вплинути на настання нестандартних ситуацій чи можливих відхилень від прийнятих управлінських рішень, чи здійснення неправомірних дій. І лише за негативного кінцевого результату наступає черга застосування примусових заходів.

У Конституції України [1] (п. 9 Розділу XV «Перехідні положення») сформульовано положення про необхідність прийняття законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Проте вирішення проблеми забезпечення законності шляхом застосування державного контролю повинно розпочатися насамперед з визначення загально-теоретичних уявлень щодо державного контролю як феномену правової системи, оновлення змісту доктринальних суджень про державний контроль з урахуванням реалій в Україні.

Нині в Україні поступово формується розгалужена система органів державного контролю та нагляду в межах діяльності органів виконавчої влади. Однак ефективність вже діючих органів не дуже висока. Причин тут багато. Серед них і ті, що пов'язані з власними проблемами контролю, до яких в першу чергу слід віднести лише початок формування цих органів, відсутність сталого зв'язку між ними, напрацьованої практики контрольної діяльності в нових соціально-економічних та політичних умовах та, відповідно виваженої правової бази. З іншого боку – це проблеми держави, її органів виконавчої влади, які повинні більш ефективно здійснювати свої завдання та функції і реально брати участь у розвитку суспільних відносин.

Необхідно констатувати, що на сьогодні в юридичній літературі приділяється недостатня увага державному контролю в окремих сферах, а особливо в тих, що в останній період набувають стрімкого розвитку. Для вітчизняної правової науки розробка проблем державного контролю у сфері зв'язку на сьогоднішньому етапі є значною мірою новим напрямом наукового пошуку, який має враховувати реальності сьогодення.

В останній час в Україні має місце тенденція стрімкого росту в потребі та зацікавленості громадян нашої держави у засобах зв'язку. Широко використовується стільниковий, поштовий та електричний зв'язок. Сьгодні сучасний зв'язок є однією з пріоритетних галузей, завдання якої полягає у задоволенні потреб вимогливих споживачів. Проте поряд з якістю значна увага повинна приділятися і безпеці людини і громадянина. Тому і виникла, на думку автора, потреба у монографічному дослідженні державного контролю саме у сфері зв'язку. Проте, питання у такому формулюванні як

адміністративно-правові засади державного контролю у галузі зв'язку не досліджувалось у повному обсязі науковцями України, що і підкреслює актуальність обраної дисертантом теми.

Отже, враховуючи необхідність зміни самого характеру і спрямування державного контролю, визначення засад його цілісного механізму та підвищення ефективності роботи системи органів державного контролю у сфері зв'язку, а також відсутності його належного наукового забезпечення, слід визнати високу актуальність теми наукового дослідження, його теоретичну і практичну значимість.

В Україні діє досить розгалужена система зв'язку, котра покликана забезпечувати потреби суспільства як безпосередньо у спілкуванні, так і в цілому, відповідати рівню соціально-економічного розвитку держави, позитивно впливати на державну безпеку, забезпечувати реалізацію зовнішньоекономічної діяльності держави.

Законодавець до сфери зв'язку відносить:

- поштовий зв'язок – приймання, обробка, перевезення та доставка (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій;

- телекомунікації (електрозов'язок) – передавання, випромінювання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, дрових, оптичних або інших електромагнітних системах;

- радіозв'язок – електрозов'язок, який здійснюється з використанням радіохвиль.

В час стрімкого розвитку науково-технічного прогресу особливої актуальності набуває обов'язок держави забезпечувати правовими методами кожному громадянину України право на вільний та рівний доступ до інформації через засоби телекомунікації. Таке право людини є похідним від конституційних прав, передбачених Конституцією України [1].

У своїй постанові Кабінет Міністрів України «Про затвердження Плану використання радіочастотного ресурсу України» [4] встановлює розподіл смуг радіочастот та зобов'язує державні органи (Міністерство транспорту та зв'язку, Національну комісію з питань регулювання зв'язку України, Національну раду з питань телебачення і радіомовлення та інші) вживати заходи до забезпечення впровадження перспективних радіо технологій, до яких належить, зокрема, і цифрове ефірне телебачення.

Для розвитку цифрового зв'язку в Україні Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження «Про схвалення Концепції Державної програми впровадження

цифрового телерадіомовлення» [5], згідно якого перехід на цифрове мовлення в Україні повинен завершитися 31 грудня 2015 року з повним припиненням аналогового мовлення. Основною причиною такої реформи стала відсутність технічної можливості забезпечувати розвиток аналогового мовлення на території держави. Розв'язання зазначеної проблеми також пов'язане з необхідністю здійснення комплексу заходів щодо захисту національних інтересів України у сфері телерадіомовлення, створення умов для поступового переходу до нових технологій без втрати обсягів мовлення та глядацької аудиторії (частина 3 Загальної частини Концепції).

В Україні діють понад 200 телерадіокомпаній ефірного наземного аналогового телерадіомовлення та понад 2000 передавачів і розглядається більше 3000 заяв на виділення нових частот (на нові передавачі). Частотний план аналогового мовлення не відповідає частотному плану цифрового мовлення. Внаслідок цього введення в експлуатацію цифрового передавача потребує у багатьох випадках вимкнення або зміни параметрів випромінювання одного або кількох аналогових, що може призвести до зміни існуючого режиму приймання населенням телерадіопрограм.

Основними причинами виникнення проблеми впровадження цифрового телерадіомовлення є:

- еволюційна зміна радіотехнологій, які є основою для здійснення телерадіомовлення;

- вичерпаність радіочастотного ресурсу, необхідно для подальшого розвитку аналогового телерадіомовлення;

- необхідність виконання міжнародних зобов'язань України, що впливають з її членства в Міжнародному союзі електрозов'язку (МСЕ), щодо створення необхідних умов для функціонування цифрових телерадіомереж інших країн; захисту національних інтересів стосовно користування радіочастотним ресурсом, виділення для потреб телерадіомовлення; забезпечення безпеки в інформаційній сфері, пов'язаної з функціонуванням телерадіомереж та максимальним охопленням населення сучасним телерадіомовленням;

- забезпечення населення всебічною, оперативною та об'єктивною інформацією.

Проаналізувавши викладене вище, на жаль, не вбачається доступність цифрового телебачення та радіомовлення в майбутньому для незахищених верств населення. Адже реалії сьогодення вказують на наявність лише платного цифрового телемовлення. Тому аналогове (безкоштовне) телебачення наразі є єдиною можливістю для більшості населення України отримувати візуально різного роду інформацію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України [Текст] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР [зі змінами та доповненнями] // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення : Державно-правова реформа / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С. 19–23.
3. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К. : Вища школа права при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 48 с.
4. Про затвердження Плану використання радіочастотного ресурсу України [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 черв. 2006 р. № 815 [зі змінами та доповненнями] // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1771.
5. Про схвалення Концепції Державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення [Текст] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2006 р. № 592-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 48. – Ст. 3204.