

К. Ю. Примаков

здобувач

Класичного приватного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ТА МІСЦЕВОЇ СФЕРИ РОЗПОВСЮДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті здійснюється спроба дослідити зміст адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні. Визначаються правові та організаційні основи адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження у контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. Проаналізовано сучасний стан та особливості адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні, надаються пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, що регулює право відносини у цій сфері.

Ключові слова: інформація, масова інформація, адміністративно-правове регулювання, засоби масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження, держава, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. В умовах становлення в Україні інформаційного суспільства, розвитку правовідносин в електронній мережі Інтернет підвищується актуальність вибору стратегічних і тактичних рішень соціально-політичного, економічного, правового, ідеологічного характеру, що забезпечують незворотність процесу будівництва демократичного, вільного і справедливого суспільства, реформування та модернізацію державно-правової системи. Сфера масової інформації, її регулювання адміністративними засобами постають вагомими факторами на шляху такої модернізації. Під час здійснення організаційної характеристики адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації виявляється цікавим та важливим визначення адміністративно-територіальної моделі регулювання інформаційних правовідносин. Особливої ваги подібні дослідження набувають на фоні реформи децентралізації, яка активно впроваджується на місцевому рівні. Запропонована модель децентралізації влади істотно змінює принципи функціонування місцевого самоврядування в нашій державі, водночас впливає і на організацію та функціонування засобів масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні, що змушує юридичну науку звернути увагу на ці питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційна проблематика, зокрема сфера

масової інформації, досліджується у працях багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких Г.В. Атаманчук, В.В. Балитніков, І.Л. Бачило, В.В. Белєвцева, В.М. Брижко, В.В. Галуцько, О.Л. Копиленко, О.Г. Комісаров, О.О. Кукшинова, В.Д. Малков, О.О. Малиновський, В.Ф. Опришко, Н.С. Полевой, Г.Х. Попов, М.Ф. Савюк, Д.Н. Узнадзе, А.Д. Урсул, О.В. Харенко, В.Г. Шахназарова, М.Я. Швець, В.В. Цветков, В.С. Цимбалюк та інші. Водночас слід визнати, що у вітчизняній правовій науці існує суттєва прогалина щодо усвідомлення та аналізу закономірностей розвитку інститутів масової інформації на місцевому рівні, правових та організаційних аспектів регулювання інформаційних правовідносин у межах адміністративно-територіальних утворень. Однією із небагатьох робіт на цю тему є дисертація Н.М. Ільченко, у якій авторка здійснює спробу вдосконалити процес реалізації державної політики у сфері ЗМІ на регіональному рівні шляхом запровадження певних методів [1, с. 7]. Водночас залишаються невирішеними багато питань щодо становлення регіональної та місцевої сфери виготовлення та розповсюдження масової інформації, визначення сучасних правових форм та адміністративних механізмів її регулювання. Такий стан речей підкреслює актуальність і важливість для вітчизняної юридичної науки дослідження змісту адміністративно-правового регулюван-

ня масової інформації на *регіональному* та *місцевому* рівні в Україні.

Метою статті є дослідження змісту адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні. Для реалізації цієї мети необхідно вирішити такі завдання: а) визначити основи адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження у контексті реформи місцевого самоврядування в Україні; б) проаналізувати сучасний стан та особливості адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні, надати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, що регулює правовідносини у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Сфера масової інформації, правовідносини, що виникають із приводу її виготовлення та розповсюдження, регулюються переважно нормами адміністративного права із застосуванням сучасних адміністративних засобів, властивих демократичній державі. Адміністративно-правове регулювання у сфері масової інформації в Україні можна визначати як діяльність органів державної влади, яка спрямована на впорядкування, охорону та розвиток суспільних відносин, що виникають у сфері масової інформації, за допомогою адміністративно-правових засобів [2, с. 147]. Такий алгоритм дії застосовується не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному та місцевому рівнях із врахуванням особливостей життєдіяльності конкретної адміністративно-територіальної одиниці та залученням органів місцевого самоврядування, територіальних громад, які зацікавлені у висвітленні результатів своєї діяльності.

Якщо система місцевого самоврядування певної держави, окрім інших чинників, залежить і від форми територіального устрою, то, відповідно, державне регулювання суспільних відносин у сфері масової інформації також потрапляє у певну залежність від особливостей територіального устрою. Пересвідчитись у цьому можна, проаналізувавши особливості регулювання процесів поширення масової інформації у спосіб телерадіомовлення у двох європейських країнах – *Франції* (унітарна республіка) та *Німеччині* (федеративна республіка). Дотримуючись континентальної право-

вої системи, ці країни у сукупності найбільш повно представляють основні діючі механізми відносин держави і мовників, які системно закріплені у їхніх національних законодавствах.

У Франції право на телерадіомовлення надається самостійним державним (адміністративним) органом – Вищою радою з аудіовізуальних засобів, утвореним відповідно до Закону Французької Республіки «Про вільне мовлення». Вища рада з аудіовізуальних засобів (ВРАЗ) має статус самостійного державного органу і є незалежною від інших органів державної влади. До основних функцій ВРАЗ належить: здійснення контролю за дотриманням рівних прав; гарантування забезпечення незалежності державних телерадіокомпаній; стеження за дотриманням принципу свободи конкуренції; стеження за якістю і різноманітністю програм; видача дозволів та контроль за використанням частот для цілей телерадіомовлення (зокрема, супутникового), виділених йому урядом (спеціальним урядовим органом), для надання громадським і приватним національним користувачам (надає право на використання частот для цілей телерадіомовлення – ліцензії) тощо.

У Німеччині здійснення державних повноважень і виконання державних завдань щодо організації і контролю за діяльністю у галузі телерадіомовлення (мовлення) є прерогативою земель. У виключній компетенції федерації залишено тільки регулювання діяльності служби пошти і телекомунікацій (стаття 73, пункт 7 Основного Закону ФРН від 23 травня 1949 р.). Відповідно до статті 30 Основного Закону регулювання відносин, що не закріплені у виключній компетенції федерації або у спільному віданні, передається до компетенції земель (суб'єктів федерації). Державними органами, які регулюють діяльність із телерадіомовлення, є земельні комісії зі ЗМІ. Наприклад, основними функціями Комісії Берліна і Бранденбурга є стимулювання створення систем забезпечення послугами радіо і телебачення, створення конкуруючих умов у рамках системи приватного і суспільно-правового мовлення; захист інтересів землі і мовників, які мають дозволи на мовлення, зокрема під час планування частот відповідальним центральним органом (Німецькою федеральною поштою); планування і відкриття мовних каналів; стимулювання розвитку технічної інфраструктури тощо.

Таким чином, в унітарних державах спостерігається схильність до концентрації повноважень в одному органі державної влади щодо регулювання правовідносин у сфері масової інформації, тоді як у країнах із федеративним устроєм правовідносини такого типу регулюються, як правило, органами на місцях. В Україні, унітарній державі, організацію діяльності органів державної влади щодо адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації можна визначити як централізовану, однак запропонована реформа з децентралізації влади, що передбачає передачу на рівень органів місцевого самоврядування значного обсягу компетенцій, змушує шукати іншу формулу регулювання правовідносин у цій сфері за територіальним принципом. У найближчій перспективі організація адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні об'єктивно має «децентралізуватись». Із цим, до прикладу, пов'язана розробка та винесення на обговорення у Верховну Раду України законопроект «Про засади діяльності мовлення територіальних громад в Україні». Але при цьому, на нашу думку, необхідно зберегти за державою імперативне право розробки та впровадження загальнонаціональної інформаційної політики та контролю за циркуляцією масової інформації у межах усіх адміністративно-територіальних одиниць республіки, а для цього необхідна збалансована модель розподілу повноважень, а також централізована система органів виконавчої влади, яка, безумовно, потребує модернізації, зважаючи на виклики сучасності.

Головною ідеєю децентралізації адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні має стати мобільність регулювання цієї сфери в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням її географічних, історичних, соціокультурних особливостей під час створення регіональних та місцевих ЗМІ і висвітлення відповідної інформації для мешканців територіальної громади. Сучасне інформаційне забезпечення є однією із найважливіших складових діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Коли мешканці конкретної територіально-адміністративної одиниці (села, селища або міста) знають про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядуван-

ня, розуміють їхні цілі, завдання і методи, тоді вони адекватно реагують на запропоновані з їхнього боку ініціативи, а згодом і на прийняті нормативно-правові акти, які спрямовані на розвиток територіальних громад. І навпаки, брак інформації, так званий інформаційний вакуум, породжує чутки, домисли і, як наслідок, призводить до недовіри до влади, нерозуміння її дій. З іншого боку, відсутність інформаційної відкритості в діяльності місцевої влади, зокрема органів місцевого самоврядування, є не тільки причиною спотворення офіційної інформації, а й перешкодою для успішної реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

Питання інформування діяльності місцевої влади регулюються Законом України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації». Крім цього, правовою основою адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження є Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок», а також нормативні акти, що видаються місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

В останні роки процес правового регулювання масової інформації в Україні регіональної та місцевої сфер розповсюдження характеризується наявністю двох тенденцій: обмеження впливу влади на діяльність ЗМІ та збільшення частки електронних мас-медіа місцевого значення. Із цим, до прикладу, пов'язане прийняття Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» та внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3, п. 8 ст. 26; п. 7 ст. 43].

Одним із суттєвих недоліків під час адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні є відсутність консенсусного визначення назви та поняття «міс-

цеві засоби масової інформації». Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» йдеться лише про аудіовізуальні (електронні) засоби масової інформації, у ст. 1 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» – про засіб масової інформації органу місцевого самоврядування, а в ст. 1 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» – про комунальний засіб масової інформації. Найбільш вдала інтерпретація місцевих ЗМІ надається у Законі України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації», де вони мають назву «засоби масової інформації місцевої сфери розповсюдження». Але для більш коректного їх визначення слід вказувати і на регіональну сферу розповсюдження, яка згадується у Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» [4].

Що стосується понятійних характеристик досліджуваного явища, то вони також неоднорідні. В Законі України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» засіб масової інформації органу місцевого самоврядування трактується як засіб масової інформації, засновником (співзасновником) якого є орган місцевого самоврядування, який повністю або частково утримується за рахунок місцевих бюджетів [4]. Більш розширене трактування надається Законом України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», де комунальний засіб масової інформації розуміється як аудіовізуальний електронний засіб масової інформації, створений органом місцевого самоврядування або органом місцевого самоврядування спільно з місцевою державною адміністрацією як засновником (співзасновником) на базі чи за участю комунальної власності та відповідного фінансування з місцевого бюджету, статутом (програмними цілями, програмною концепцією) редакції (юридичної особи) якого передбачається, зокрема, інформування громадян про діяльність цього органу та вищих органів державної влади

[5]. Але, незважаючи на те, що Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» передбачає вихід органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування зі складу засновників (співзасновників) друкованого засобу масової інформації та редакції, цим же Законом встановлено державні гарантії щодо підтримки реформованих друкованих ЗМІ місцевої сфери розповсюдження, у зв'язку з чим на них поширюються положення Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів». Вказані позиції зумовлюють необхідність приведення предметних законів та інших нормативно-правових актів у більш коректну відповідність із положеннями Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації». Для цього слід уніфікувати поняття місцевих ЗМІ для усіх нормативно-правових актів, які регулюють їхню діяльність, скориставшись таким формулюванням: «засоби масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження». Окрім цього, як варіант дефініції пропонуємо визначати засобом масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження періодичне друковане або електронне видання, що має назву як засіб індивідуалізації, цільове призначення і тематичну спрямованість, а також передбачену законом форму періодичного поширення масової інформації регіонального та місцевого значення.

Належність того чи іншого ЗМІ до державних, муніципальних або громадських (приватних) засобів масової інформації повинна визначатись відносинами власності. Це питання регулює нещодавно прийнятий Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації», головною ідеєю якого є обмеження втручання у будь-якій формі органів державної влади та місцевого самоврядування у діяльність ЗМІ, створення умов для незалежного їхнього функціонування [6]. Принциповим положенням цього Закону є вихід органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування зі складу засновників (співзасновників) друкованого засобу масової інформації та редакції. Це означає, що органи державної влади, інші державні органи та безпосередньо органи місцевого самовря-

дування не можуть бути засновниками (співзасновниками) друкованих засобів масової інформації. Питання висвітлення діяльності органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування визначається виключно на договірній основі шляхом укладення відповідних угод. Але і в цьому разі слід передбачити обмеження державної підтримки (фінансування) регіональних та місцевих ЗМІ з боку місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що буде позначатись на високому рівні об'єктивності висвітлення їхньої діяльності.

Слід зазначити, що практика відокремлення місцевих ЗМІ від влади давно укорінилась у західноєвропейських країнах зі сталою демократією. Поширюється вона і в країнах Східної Європи, зокрема свого часу в Чехії були прийняті принципові законодавчі рішення, які унеможливили залежність муніципальних ЗМІ від місцевої влади. Завдяки таким законодавчим змінам політична опозиція дістала право на ознайомлення із своїми поглядами читачів так званих «магістратних» газет, які у чеських містах та містечках видаються сотнями; змінено стан, за яким видання було рупором виключно міського голови або старости; забезпечено всім членам управи можливість висловлювати свої думки з того чи іншого приводу [7]. Водночас реформовані друковані засоби масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні потребують державної підтримки, але не декларативної, а з чіткою прозорою схемою реалізації таких форм, що слід закріпити у спеціальному законі.

Висновки і пропозиції. Таким чином, адміністративно-правове регулювання у сфері масової інформації в Україні відбувається не тільки на загальнодержавному, а й на регіональному та місцевому рівнях. Головною ідеєю децентралізації адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні має стати мобільність регулювання цієї сфери в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням її географічних, історичних, соціокультурних особливостей під час створення регіональних та місцевих ЗМІ, висвітлення відповідної інформації для мешканців територіальної громади. При цьому необхідно зберегти за державою імперативне право розробки та впровадження

загальнонаціональної інформаційної політики і контролю за циркуляцією масової інформації у межах усіх адміністративно-територіальних одиниць республіки.

Для оптимізації процесу адміністративно-правового регулювання масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження в Україні необхідно для усіх нормативно-правових актів, які регулюють діяльність місцевих ЗМІ, визначити єдине поняття – «засоби масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження». Крім цього, цілком доцільно прийняти Закон України «Про засоби масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження», де визначити їхній статус, порядок діяльності та форми державної підтримки (що передбачено ст. 12 Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації») з їх практичною реалізацією.

Список використаної літератури:

1. Ільченко Н.М. Механізми реалізації державної політики у сфері засобів масової інформації (регіональний рівень) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 / Н.М. Ільченко ; Академ. муніцип. упр-ня. – К., 2008. – 20 с.
2. Примаков К.Ю. Поняття та ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні / К.Ю. Примаков // Підприємство, господарство і право. – 2016. – № 11. – С. 145–150.
3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
4. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
5. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23.09.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.
6. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації : Закон України від 24.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 3. – Ст. 34.
7. Чехи поборюють цензуру у муніципальних ЗМІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk/чехи-поборюють-цензуру-у-муніципальних-змі/a-17018403>.

Примаков К. Ю. Административно-правовое регулирование массовой информации региональной и местной сферы распространения в Украине

В статье предпринимается попытка исследовать содержание административно-правового регулирования массовой информации региональной и местной сферы распространения в Украине. Определяются правовые и организационные основы административно-правового регулирования массовой информации региональной и местной сферы распространения в контексте реформы местного самоуправления в Украине. Проанализировано современное состояние и особенности административно-правового регулирования массовой информации региональной и местной сферы распространения в Украине, предоставляются предложения относительно усовершенствования отечественного законодательства, регулирующего правоотношения в этой сфере.

Ключевые слова: информация, массовая информация, административно-правовое регулирование, средства массовой информации региональной и местной сферы распространения, государство, местное самоуправление.

Primakov K. Y. Administrative and legal regulation of media sphere of regional and local distribution in Ukraine

This article is an attempt to examine the contents of the administrative and legal regulation of media sphere of regional and local distribution in Ukraine. Identify the legal and organizational basis of administrative and legal regulation of media sphere of regional and local distribution in the context of local government reform in Ukraine. The current state and characteristics of administrative and legal regulation of media sphere of regional and local distribution in Ukraine, provided suggestions for improving national legislation governing relations in this sphere.

Key words: information, mass information, administrative and legal regulation of media sphere of regional and local distribution, state, local governments.