

УДК 342.95:621.39(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-1.23>

К. В. Заїчко

начальник науково-дослідного відділу
науково-дослідної лабораторії спеціальних технічних засобів
Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

СФЕРА ЗВ'ЯЗКУ В УКРАЇНІ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті розглянуто питання щодо визначення змісту сфери зв'язку в Україні як об'єкта публічного адміністрування. Здійснено аналіз чинного національного законодавства, що регулює відносини у сфері зв'язку. Виокремлено окремі особливості сфери зв'язку як однієї зі складових частин комунікацій із позицій публічного адміністрування. Наголошено, що в Україні діє досить розгалужена система зв'язку, що покликана забезпечувати потреби суспільства у спілкуванні, відповідати рівню соціально-економічного розвитку держави, позитивно впливати на національну безпеку, забезпечувати реалізацію зовнішньоекономічної діяльності держави. У процесі розгляду питання щодо сфери зв'язку як об'єкта публічного адміністрування автор встановив, що саме законодавець зараховує до сфери зв'язку та якими базовими нормативно-правовими актами регулюються відносини в цій сфері.

Розглянуто основні види зв'язку, які нині виділяє чинне законодавство України, зокрема, поштовий зв'язок, телекомунікації (електрозв'язок) та радіозв'язок. Акцентовано на тому, що незважаючи на те, що відносини у сфері зв'язку регулюються актами законодавства, що належать до різних галузей права (як адміністративного, так й цивільного, фінансового, трудового, екологічного, кримінального та інших), відносини владно-організуючого характеру формуються безпосередньо через регулювання нормами адміністративного права.

Акцентовано на тому, що зв'язок є однією з пріоритетних і найважливіших галузей в Україні і покликаний задовольняти потреби споживачів, органів державної влади, місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави в засобах і послугах поштового та електричного зв'язку. Зроблено висновок, що з огляду на те, що нині наявна ситуація, коли сфера зв'язку як сфера дії окремих нормативно-правових актів прирівнюється до самих лише правових відносин у цій сфері, питання повноважень та функцій відповідних органів, а також питання відповідальності перебувають поза сферою сфери зв'язку. Автором надається власне визначення сфери зв'язку як об'єкта публічного адміністрування та підкреслюється необхідність закріплення цього визначення в чинному законодавстві України.

Ключові слова: поштовий зв'язок, телекомунікації, електрозв'язок, радіозв'язок, телебачення, радіомовлення.

Постановка проблеми. Розвиток сфери зв'язку в сучасних умовах розглядається як один із пріоритетних напрямів науково-технічного прогресу, завдяки якому мають підвищуватися як життєвий рівень населення, так й рівень забезпечення національної безпеки країни. Одним із найважливіших засобів реалізації державної політики у сфері зв'язку в Україні є створення дієвої та ефективної нормативно-правової бази, здатної забезпечити

правопорядок у цій сфері. Це передбачає дослідження правової природи, сутності та змісту публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні. У зв'язку з тим, що ця сфера має перебувати під державно-правовою охороною, питання щодо визначення змісту сфери зв'язку як об'єкта публічного адміністрування набуває особливого значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Частково або в рамках більш широкої проблематики були проведені дослідження, присвячені окремим питанням

стану, проблемам та перспективам розвитку сфери зв'язку, такими вченими, як В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, О. Бандурка, Ю. Битяк, Н. Богун, Р. Боровков, В. Гаращук, С. Гусаров, В. Дрешпак, І. Кобзев, В. Ковальська, А. Комзюк, С. Кузніченко, Р. Мельник, О. Музичук, В. Невядовський, О. Полінець, О. Тер-Степанян, В. Шестак та ін. Проте комплексного дослідження питань щодо публічного адміністрування у сфері зв'язку в Україні не проводилося. Наведене вище зумовило вибір теми цієї статті.

Мета статті є визначення змісту сфери зв'язку в Україні як об'єкта публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Розвиток України як правової, демократичної та європейської країни вимагає від державних інституцій чітко виробленої державної політики у всіх сферах суспільного життя. Бурхливий розвиток сучасної світової спільноти характеризується бурним розвитком процесів інформатизації у всіх сферах суспільного життя. Всеохоплюючий інформаційний простір, що заснований на широкому застосуванні комп'ютерної техніки, телекомунікаційних технологій та інтернету, об'єднує людей із різних країн в єдиний світовий простір без географічних та геополітичних кордонів. Значення інформації в такому суспільстві значно підвищується. Вона стала не тільки єдиним фактором спілкування, а й необхідним засобом підтвердження подій та фактів [1, с. 12].

Дійсно, варто констатувати, що нині простежується тенденція стрімкого зростання потреби у використанні найрізноманітніших, у тому числі й новітніх, засобів зв'язку. Звернення до історії свідчить про те, що раніше людство користувалось трьома глобальними системами передачі даних – радіо, телеграфом і телефоном. Тепер же до них приєдналися комп'ютерні мережі, високошвидкісна передача даних, супутниковий і стільниковий (мобільний) зв'язок. Сучасний зв'язок є однією з пріоритетних галузей економіки, завдання якої полягає в задоволенні відповідних потреб вимогливих споживачів. Проте, поряд із підвищенням якості зв'язку, значна увага має приділятися й безпеці людини і громадянина як користувача його послугами [2, с. 15].

Варто зазначити, що зв'язок – це комплексна галузь народного господарства, покликана задовольняти потреби споживачів, органів державної влади, місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави у засобах і послугах поштового та електричного зв'язку [3].

Як одна зі складових частин комунікацій, зв'язок із позицій публічного адміністрування має певні особливості. Це стосується таких напрямів: 1) поділ зв'язку на поштовий, електричний та радіозв'язок, де кожен із зазначених видів характеризується суттєвими відмінностями; 2) стрімкий розвиток електричного зв'язку протягом останніх 5-7 років і тенденції до зростання темпів його поширення, що вимагає від держави створення адекватних механізмів регулювання цього ринку послуг; 3) наявність певних ознак монополізму на ринку телекомунікаційних послуг, коли кілька крупних операторів стільникового зв'язку домінують у сфері надання відповідних послуг; 4) необхідність для держави, з одного боку, забезпечити таємницю інформації, отриманої через канали зв'язку (наприклад, інформації про приватне життя особи), а з іншого – потреби держави в отриманні інформації, що нерідко межує з певними обмеженнями прав людини (як приклад – щодо боротьби з тероризмом, інформації про підготовку до злочину тощо); 5) важлива соціальна роль держави, коли саме на неї покладається зобов'язання щодо телефонізації сільської місцевості та встановлення громадянам стаціонарних телефонів тощо.

Безпосередньо в Україні діє досить розгалужена система зв'язку, покликана забезпечувати потреби суспільства у спілкуванні, відповідати рівню соціально-економічного розвитку держави, позитивно впливати на національну безпеку, забезпечувати реалізацію зовнішньоекономічної діяльності держави. Нині чинне законодавство України до сфери зв'язку зараховує 1) поштовий зв'язок; 2) телекомунікації (електрозв'язок); 3) радіозв'язок.

У час прискорення науково-технічного прогресу особливої актуальності набуває обов'язок держави забезпечувати правовими методами право кожного громадянина України на вільний та рівний доступ

до інформації через засоби телекомунікації. Таке право людини є похідним від конституційних прав, закріплених у Конституції України [4].

Що стосується першого виду зв'язку, то варто підкреслити, що основним нормативно-правовим актом, що регулює відносини у сфері послуг поштового зв'язку, є, перш за все, Закон України «Про поштовий зв'язок», згідно з яким поштовий зв'язок розуміється як приймання, обробка, перевезення та доставка (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій [5].

Необхідно звернути увагу, що публічне адміністрування діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку здійснюється з метою формування орієнтованого на користувача ринку послуг поштового зв'язку шляхом: нормативно-правового забезпечення діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку; контролю за додержанням законодавства про поштовий зв'язок; формування єдиної науково-технічної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку; формування переліку показників якості послуг поштового зв'язку та встановлення їх рівня; стандартизації та сертифікації засобів поштового зв'язку; регулювання тарифів на послуги поштового зв'язку; забезпечення конкуренції у сфері надання послуг поштового зв'язку [5].

До основних засад діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку в Україні вказаний Закон зараховує: захист інтересів користувачів у сфері надання послуг поштового зв'язку; забезпечення надання послуг поштового зв'язку встановленого рівня якості; доступність до ринку послуг поштового зв'язку; законодавче регулювання відносин у сфері надання послуг поштового зв'язку; забезпечення прав користувачів на таємницю інформації у сфері надання послуг поштового зв'язку; забезпечення прав операторів поштового зв'язку; єдність правил, стандартів і норм у сфері надання послуг поштового зв'язку [5].

Відносини у сфері зв'язку регулюються актами законодавства, що належать до різних галузей права: як адміністратив-

ного, так й цивільного, фінансового, трудового, екологічного, кримінального та інших. Проте варто наголосити, що саме через регулювання нормами адміністративного права формуються відносини владно-організуючого характеру.

Хотілося б звернути увагу, що нині у сфері зв'язку базовим нормативно-правовим актом виступає Закон України «Про телекомунікації» [6], який замінив Закон України «Про зв'язок» [7]. Згідно із чинним Законом, телекомунікації (електрозв'язок) визначаються як передавання, випромінювання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, провідних, оптичних або інших електромагнітних системах. Законом також визначено основні положення стосовно органів влади, що мають право здійснювати регулювання сфери зв'язку, принципи діяльності в галузі телекомунікацій та сфера дії зазначеного Закону, чітко сформульовані права та обов'язки споживачів.

Не менш важливим є також Закон «Про радіочастотний ресурс України», відповідно до якого радіозв'язок розуміється як електрозв'язок, який здійснюється з використанням радіохвиль [8]. Варто зазначити, що впродовж дії цього Закону до нього було внесено низку змін, які внесли чіткість та ясність у розподіл функцій між відповідними органами, спростив порядок та підвищив ефективність користування радіочастотним ресурсом України, посилив відповідальність за порушення норм у сфері радіочастотного ресурсу. Однією з особливостей вказаних змін є функціональне розмежування державного регулювання та державного управління у сфері використання радіочастотного ресурсу шляхом утворення відповідних органів виконавчої влади та визначення їх повноважень.

Окремої уваги потребує аналіз норм Закону України «Про телебачення і радіомовлення» після внесення до нього окремих змін згідно з відповідними Законами. Згідно із цими змінами до вказаного Закону, провайдери мають право надавати споживачам універсальні послуги, такі як кабельне телебачення та інтернет. Однак Закон чітко не встановлює

контролюючого органу за роботою таких провайдерів, зокрема у сфері встановлення тарифів на свої послуги. Так, лише ч. 2 ст. 8 зазначає, що контроль за дотриманням суб'єктами інформаційної діяльності законодавства про захист економічної конкуренції та недопущення ними недобросовісної конкуренції здійснюють відповідно до своїх повноважень органи Антимонопольного комітету України [9].

Також невирішеним донині є питання щодо надання соціально незахищеним верствам населення пільг на універсальні послуги, які надають провайдери. Це питання, безперечно, є доволі дискусійним, оскільки телебачення не є життєво необхідною сферою життя для людини. Однак необхідно звернути увагу, що в умовах швидкого науково-технічного прогресу необхідність в інформації зростає дедалі стрімкіше, а за умов сучасної глобалізації дедалі важчою стає можливість самостійного забезпечення людини необхідною інформацією.

Також окремі питання у сфері зв'язку регулюють безпосередньо Земельний кодекс України – кодифікований нормативно-правовий акт та інші акти земельного законодавства України в частині надання у власність земельних ділянок або передачі їх у постійне або тимчасове користування, установлення охоронних зон і утворення просік. На це чітко вказує ст. 10 Закону України «Про телекомунікації» [6].

Висновки і пропозиції. Здійснивши аналіз чинного національного законодавства, що регулює відносини у сфері зв'язку, можна зробити висновок, що визначення сфери зв'язку як об'єкта публічного адміністрування можна знайти у ст. 2 Закону України «Про зв'язок» від 16.05.1995 р., який нині вже втратив чинність на підставі Закону України «Про телекомунікації». Так, вказана стаття визначала, що зв'язок є однією з пріоритетних і найважливіших галузей в Україні і покликаний задовольняти потреби споживачів, органів державної влади, місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави в засобах і послугах поштового та електричного зв'язку [7].

На жаль, чинний Закон України «Про телекомунікації» нині не надає такого визначення, що, на наш погляд, є

суттєвим недоліком, оскільки в ньому не розкрито ґрунтовне визначення сфери зв'язку, на яку він поширює свою дію. У Законі йдеться тільки про відносини суб'єктів ринку телекомунікацій щодо надання та отримання телекомунікаційних послуг і використання телекомунікаційних мереж загального користування, про що безпосередньо свідчить положення ч. 1 ст. 5 цього Закону [6]. Тобто маємо ситуацію, коли сфера зв'язку як сфера дії окремих нормативно-правових актів прирівнюється до самих лише правових відносин у цій сфері. Тоді виходить, що питання повноважень та функцій відповідних органів, питання відповідальності перебувають поза сферою сфери зв'язку.

На нашу думку, така позиція є хибною. З огляду на це вважаємо доцільним сформулювати власне визначення сфери зв'язку як об'єкта публічного адміністрування, під яким варто розуміти сукупність підприємств, установ та організацій, які на основі норм адміністративного права України здійснюють діяльність щодо надання послуг та засобів поштового та електричного зв'язку для споживачів – органів державної влади, місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави, окремих громадян та їх об'єднань, одним із суб'єктів якої є орган (посадова особа), який наділена владними повноваженнями. Саме таке визначення, на наш погляд, варто закріпити в чинному законодавстві України.

Список використаної літератури:

1. Леонідова О.О. Адміністративна відповідальність за проступки у сфері телекомунікацій : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2010. 190 с.
2. Невядовський В.О. Адміністративно-правові засади державного контролю у галузі зв'язку : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2011. 186 с.
3. Адміністративно-правове регулювання у сфері зв'язку. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/9778-s-3-----.html>.
4. Невядовський В.О. Соціальний аспект розвитку сфери. *Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні* : Всеукраїнська науково-практична конференція (23 квітня 2010 року). Запоріжжя : Юридичний ін-т ДДУВС, 2010. С. 248-252.

5. Про поштовий зв'язок : Закон України від 04.10.2001, № 2759-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 6. Ст. 39.
 6. Про телекомунікації : Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-15>.
 7. Про зв'язок : Закон України від 16.05.1995 р № 160/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/95-%D0%B2%D1%80>.
 8. Про радіочастотний ресурс України : Закон України від 01.06.2000 р. № 1770-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1770-14>.
 9. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
 10. Земельний кодекс України 25.10.2001 р. №2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
-

Zaichko K. The sphere of communication in Ukraine as an object of public administration

The article deals with the issue of defining the content of the sphere of communication in Ukraine as an object of public administration. An analysis of the existing national legislation regulating the relations in the sphere of communications is carried out. Some features of the sphere of communication as one of the components of communication from the positions of public administration are distinguished. It is emphasized that in Ukraine there is a rather extensive communication system, which is designed to meet the needs of society in communication, to meet the level of socio-economic development of the country, to positively influence national security, to ensure the realization of foreign economic activity of the state. In considering the sphere of communication as an object of public administration, the author found out what exactly the legislator refers to the sphere of communication and what basic normative legal acts regulate relations in this sphere.

The basic types of communication that are currently distinguished by the current legislation of Ukraine are considered, in particular, postal communications, telecommunications (telecommunication) and radio communications. Attention is drawn to the fact that, although relations in the sphere of communication are governed by legislative acts pertaining to different branches of law (administrative, civil, financial, labor, environmental, criminal, etc.), nevertheless the relations of power-organizing character is formed directly through the regulation of rules of administrative law.

It is emphasized that communication is one of the priority and most important industries in Ukraine and is designed to meet the needs of consumers, state authorities, local self-government, defense and security of the state in the means and services of postal and electric communications. It is concluded that, given that there is currently a situation where the sphere of communication as a sphere of action of certain normative legal acts is equated with the legal relations in this sphere alone, the issue of the powers and functions of the respective bodies, as well as the issues of responsibility are outside sphere of communication. The author gives his own definition of the sphere of communication as an object of public administration and emphasizes the necessity to consolidate this definition in the current legislation of Ukraine.

Key words: mail, telecommunications, telecommunications, radio, television, radio.