

ОСНОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ЗВ'ЯЗКУ

Правовими засадами державного контролю в галузі зв'язку, зокрема у радіозв'язку, є норми національного та міжнародного законодавства, що містяться в конкретних нормативно-правових актах.

Україна як європейська держава проголосила свій стратегічний напрямок приєднання до європейської спільноти. З огляду на це передбачено поступову імплементацію законодавства України до законодавства Європейського союзу (ЄС), у тому числі й того, що регулює суспільні відносини у сфері розвитку зв'язку.

Радіочастотний ресурс – це важливий елемент для послуг електрозв'язку, і його має бути розподілено відповідно до гармонізованих цілей та принципів, а також за прозорими і недискримінаційними критеріями. Згідно з п. 4 Концепції розвитку зв'язку України до 2010 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України [1], радіочастотний ресурс є обмеженим природним ресурсом, ефективність використання якого впливає на економічне становище країни та на стан довкілля.

Проблеми правового регулювання, що стосуються і регулювання ринку радіо ресурсу, знайшли своє відображення в працях таких науковців-правників, як В. Макутов, О. Вихров, І. Федоров, Ф. Фаткуллін. Так, І. Федоров визначив правове регулювання як юридичний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою права. Якщо розглядати правове регулювання як процес, то воно знаходить своє вираження у нормотворчій, правозастосовчій та правовиконавчій діяльності органів держави [2, с. 102]. Ф. Фаткуллін вважає, що правове регулювання – це діяльність держави, її органів і посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій [3, с. 61].

Утім, деякі з цих проблем залишилися не вирішеними, а тому необхідно здійснити пошук та

аналіз колізій, що наявні у правовому регулюванні державного контролю в галузі зв'язку.

Аналіз відповідної правової бази регулювання контрольних функцій свідчить, що в Україні діють як законодавчі, так і підзаконні нормативно-правові акти, які визначають порядок діяльності та компетенцію органів державного контролю у галузі зв'язку. Проте закон не розмежовує поняття державного контролю та державного нагляду. Навпаки, він взаємопов'язує чи отожднює ці поняття. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4] вже у своїй назві вказує на взаємозамінність цих понять.

Законодавець визначає систему органів державної влади, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі сферою радіозв'язку, до яких, зокрема, належать: Кабінет Міністрів України; Міністерство транспорту та зв'язку України; Центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку (далі – ЦОВЗ); Генеральний штаб Збройних сил України; Державна інспекція зв'язку (далі – ДІЗ), яка є структурним підрозділом Національної комісії з питань регулювання зв'язку України (далі – НКРЗ); Український державний центр радіочастот (далі – УДЦР); Національна рада з питань телебачення і радіомовлення.

Основним нормативно-правовим актом, що визначає правові та організаційні засади, основні принципи й порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, закріплює повноваження органів державного нагляду (контролю) та їх посадових осіб, а також права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), є Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4]. У ньому державний

нагляд (контроль) визначається як діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища (ст. 1). На сьогодні це єдине узагальнене законодавче визначення інституту державного контролю для галузі зв'язку. Стаття 3 цього Закону встановлює основні принципи державного нагляду (контролю). До них належать: пріоритетність безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, підконтрольність і підзвітність органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади, рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання, гарантування прав суб'єкту господарювання, об'єктивність та неупередженість здійснення державного нагляду (контролю), відкритість, прозорість, плановість та системність державного нагляду (контролю), неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю).

Одним із найважливіших та найґрунтовніших законодавчих актів у сфері радіозв'язку є Закон України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. [5] із подальшими змінами і доповненнями. У ньому законодавець визначив систему органів державної влади, які мають право здійснювати правове регулювання та безпосередньо виконувати контрольні функції у галузі зв'язку.

У главі III вказаного Закону визначені мета державного регулювання в зазначеній сфері та орган, до компетенції якого належить даний вид діяльності (Національна комісія з питань регулювання зв'язку України), його склад, порядок призначення членів та керівництва НКРЗ. Так, згідно зі ст. 18 Закону до контрольно-наглядових повноважень НКРЗ належить: здійснення контролю за якістю телекомунікаційних послуг та задоволенням попиту споживачів; забезпечення державного нагляду за додержанням суб'єктами ринку законодавства про телекомунікації. Нагляд за

ринком телекомунікацій, відповідно до ст. 19 Закону, здійснюється шляхом: контролю за якістю телекомунікаційних послуг; перевірки додержання ліцензійних умов операторами, провайдерами телекомунікацій; контролю за додержанням суб'єктами ринку телекомунікацій законодавства, стандартів та інших нормативних актів у сфері телекомунікацій. Для здійснення нагляду за ринком телекомунікацій у складі НКРЗ створюється ДІЗ.

До повноважень ДІЗ належить: здійснення державного нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України та запобігання правопорушенням при користуванні ним у смугах радіочастот загального користування; підготовка матеріалів для прийняття НКРЗ рішень за наслідками перевірок; притягнення в установленому законом порядку до адміністративної відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про радіочастотний ресурс України.

ДІЗ має право також отримувати від УДЦР усі матеріали, необхідні для здійснення її функцій та повноважень. Слід відзначити, що ДІЗ діє на підставі положення [11], яке затверджує НКРЗ.

1 червня 2000 р. був прийнятий Закон України «Про радіочастотний ресурс України» [6]. Практика його застосування та динаміка відносин у галузі зв'язку довели необхідність внесення до нього суттєвих змін, які й були сформульовані у новій редакції цього закону від 24 червня 2004 р. з подальшими змінами та доповненнями [7]. Більшість його статей не потребують додаткового тлумачення, деталізації підзаконними нормативно-правовими актами. Однак нова редакція є нелегкою для сприйняття, оскільки насичена технічними термінами та потребує наявності певних знань чи досвіду роботи в цій сфері [8, с. 101].

Прийняття нової редакції цього закону викликане необхідністю забезпечити: розподіл функцій державного регулювання та управління; підвищення ефективності користування радіочастотним ресурсом України, створення умов для впровадження новітніх радіотехнологій та розвитку ринку телекомунікацій, мереж телебачення та радіомовлення; проведення конверсії радіочастотного ресурсу (конверсією, згідно зі ст. 22 Закону, є комплекс заходів, у результаті виконання яких відбувається вивільнення частини радіочастотного ресурсу

України (радіочастот та/або смуг радіочастот) для подальшого її використання користувачами інших категорій та/або впровадження інших стандартів і технологій [7]), збільшення частини радіочастотного ресурсу загального користування; спрощення системи ліцензування використання радіочастотного ресурсу й отримання дозволів на експлуатацію радіоелектронних засобів та радіовипромінювальних пристроїв; посилення відповідальності за порушення у сфері радіочастотного ресурсу.

Слід відзначити, що за своєю структурою цей Закон схожий із Законом України «Про телекомунікації» і навіть конкретизує деякі положення останнього. Так, його розділ IV «Регулювання у сфері користування радіочастотним ресурсом України» є аналогічним главі III «Регулювання у сфері телекомунікацій» Закону України «Про телекомунікації». Він також надає вичерпний перелік органів влади та визначає їх компетенцію стосовно регулювання у сфері радіочастотного ресурсу України та здійснення відповідного контролю.

Певними контрольно-наглядовими повноваженнями наділений і УДЦР. Так, у п. 1 ст. 16 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» встановлено, що Державне госпрозрахункове підприємство «Український державний центр радіочастот» належить до сфери управління НКРЗ і здійснює свою діяльність на підставі статуту, який затверджується НКРЗ. Основною функцією цього органу є виконання всього комплексу робіт, пов'язаних із присвоєнням радіочастот, забезпеченням електромагнітної сумісності радіоелектронних засобів та радіовипромінювальних пристроїв, проведенням радіочастотного моніторингу. За дорученням НКРЗ УДЦР бере участь у здійсненні нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом та здійснює міжнародний захист, координацію радіочастот, бере участь у роботі Міжнародного союзу електров'язку.

Повноваження Генерального штабу Збройних сил України щодо регулювання у сфері користування радіочастотним ресурсом України передбачені у ст. 17 Закону України «Про радіочастотний ресурс України». Вони спрямовані на здійснення регуляторних функцій у смугах частот спеціального користування [7, ст. 17].

Державний нагляд за користуванням радіочастотним ресурсом України здійснюють ДІЗ та Генеральний штаб Збройних Сил України

в межах компетенції та в порядку, визначених законом [7, ст. 18]. Але виникає логічне запитання: чому згідно зі ст. 18 вищезгаданого Закону державний нагляд здійснює лише ДІЗ та Генеральний штаб Збройних сил України, коли ст. 16 цього ж Закону передбачає як прямий державний нагляд за користуванням радіочастотним ресурсом УДЦР, так і опосередкований НКРЗ? Одним із шляхів усунення такої колізії може бути внесення до переліку наглядових органів, визначених ст. 18 Закону України «Про радіочастотний ресурс України», також УДЦР та НКРЗ.

Важливим нормативно-правовим актом, який регулює відносини щодо здійснення контролю в галузі зв'язку, є також Закон України «Про телебачення і радіомовлення» в редакції від 12 січня 2006 р. [9]. Цей Закон регулює відносини, що виникають у сфері теле- та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань. Дія цього Закону поширюється на відносини між суб'єктами діяльності в галузі телебачення і радіомовлення незалежно від форми їх власності, мети створення, виду статутної діяльності, а також від способу розповсюдження телерадіопрограм та передач, розраховане на масове приймання споживачами.

Цей нормативно-правовий акт не просто визначає положення та порядок функціонування телебачення та радіо, а й закріплює основні принципи державної політики у сфері телебачення та радіомовлення (ст. 4); визначає сутність державного управління та регулювання у сфері телерадіомовлення (ст. 7).

Правові та організаційні засади здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій визначає Рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій» [10]. Цей Порядок розроблений відповідно до Законів України «Про телекомунікації» [5], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4] та інших нормативно-правових актів у сфері телекомунікацій. Його ст. 1 (п. 1.3) встановлює, що основними

завданнями державного нагляду за ринком телекомунікацій є: контроль за додержанням суб'єктами ринку телекомунікацій законодавства, стандартів, інших нормативних актів у сфері телекомунікацій та контроль за якістю телекомунікаційних послуг. Тобто державний нагляд тут здійснюється шляхом здійснення державного контролю. Отже, про взаємозамінність понять державного нагляду та державного контролю мова не йде. Натомість Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4] ототожнює ці поняття.

Отже, аналіз правової бази в галузі зв'язку дозволяє визначити основи правового регулювання діяльності із здійснення державного нагляду та контролю, механізму їх реалізації, функцій контролюючих органів та їх взаємодії у цій сфері. Разом із тим, у ході дослідження відповідної правової бази виявлені певні вади законодавства, які мають стати предметом детального дослідження з метою підвищення ефективності правового регулювання відносин, що виникають у сфері здійснення державного контролю у галузі зв'язку.

Література

1. Про Концепцію розвитку зв'язку України до 2010 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 9 груд. 1999 р. № 2238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Федоров И. В. Хозяйственные связи в СССР. Вопросы теории правового регулирования / И. В. Федоров, В. П. Шахматов, В. С. Якушев. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1978. – 202 с.
3. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы общей теории социалистической правовой надстройки. Т. 1 / Ф. Н. Фаткуллин ; науч. ред. М. Х. Фарукшин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1980. – 247 с.
4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 5 квіт. 2007 р. № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771.
5. Про телекомунікації : закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2644.
6. Про радіочастотний ресурс України : закон України від 1 черв. 2000 р. № 1770-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 26. – Ст. 1079.
7. Про внесення змін до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про радіочастотний ресурс України» : закон України від 21 жовт. 2004 р. № 2119-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2965.
8. Богун Н. Деякі питання нормативно-правового регулювання використання радіочастотного ресурсу України / Наталія Богун // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 8. – С. 101–104.
9. Про внесення змін до Закону України «Про телебачення та радіомовлення» : закон України від 12 січ. 2006 р. № 3317-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 339.
10. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій : рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку від 27 жовт. 2006 р. № 426 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – Ст. 3149.
11. Положення про Державну інспекцію зв'язку : рішення Національної комісії з питань регулювання зв'язку від 2 серп. 2007 р. № 875 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 63. – Ст. 2477.

Надійшла до редколегії 09.12.2009

Анотації

Розглянуто питання правового регулювання державного контролю у галузі зв'язку. Опрацьовано основну нормативну базу, що регулює державний нагляд та контроль у галузі зв'язку, подано її загальну характеристику та вказано на певні суперечності норм, що містяться в нормативно-правових актах.

Рассмотрены вопросы правового регулирования государственного контроля в сфере связи. Исследована основная нормативная база, которая регулирует государственный надзор и контроль в сфере связи, дана ее общая характеристика и акцентировано внимание на некоторых противоречиях норм, которые содержатся в нормативно-правовых актах.

Problems of state control legal regulation in the sphere of connection are considered. The main normative base regulating state supervision and control in the sphere of connection is researched; its general characteristic is given. Special attention was paid to some collisions of norms contained in normative and legal acts.