

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

НЕВЯДОВСЬКИЙ ВЛАДИСЛАВ ОЛЕГОВИЧ

УДК: [35.072.6:654.1](477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У ГАЛУЗІ ЗВ'ЯЗКУ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Херсон – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник: кандидат юридичних наук, доцент
Нечитайленко Анатолій Олександрович –
Харківський національний педагогічний
університет ім. Г.С. Сковороди,
професор кафедри
державно-правових дисциплін та міжнародного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук,
Угровецький Олег Петрович –
Державна податкова служба України в
Харківській області, начальник Державної
податкової інспекції у Харківському районі;

кандидат юридичних наук, доцент
Компанієць Ігор Миколайович –
Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
доцент кафедри адміністративного права.

Захист відбудеться 21 жовтня 2011 року о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 67.135.03 у Міжнародному університеті бізнесу і права (73039, м. Херсон, вул. 49-ї Гвардійської дивізії, 37-А).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Міжнародного університету бізнесу і права (73039, м. Херсон, вул. 49-ї Гвардійської дивізії, 37-А).

Автореферат розісланий 20 вересня 2011 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О.І. Нікітенко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Розбудова соціальної, правової держави в Україні та формування ринкових відносин супроводжуються ускладненням процесів у соціальній, економічній та політичній сферах суспільного розвитку. За таких умов значна роль відводиться державі, її механізму, від якого вимагається організованість, чіткість діяльності та узгоджена взаємодія всіх його елементів. Важливе місце в забезпеченні цих вимог посідає державний контроль. Його значення завжди посилюється в перехідні періоди реформування суспільства і держави, а незалежна Україна сьогодні переживає саме такий етап свого розвитку. Останнім часом в Україні зростає потреба у використанні стільникового, поштового та електричного зв'язку. Сучасний зв'язок є однією з пріоритетних галузей економіки, завдання якої полягає в задоволенні різноманітних потреб вимогливих споживачів. Проте сьогодні існують певні проблеми як теоретичного, так і практичного характеру, вирішення яких сприятиме підвищенню ефективності управління в зазначеній сфері. До них, зокрема, слід віднести такі проблеми: розмежування у праві понять контролю та нагляду, що використовуються для формулювання нормативної бази в галузі зв'язку; заміна 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 відповідних порушень»; усунення правових колізій, що виникли внаслідок несвоєчасного 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.

Зазначені вище та деякі інші проблеми виникли, в першу чергу, через наявність проблем здійснення державного контролю як у галузі зв'язку, так і в інших галузях господарювання, і вони суттєво знижують його ефективність, зумовлюють незбалансованість повноважень контролюючих органів стосовно реалізації заходів державного примусу, зокрема накладення адміністративних стягнень.

Слід відзначити, що питання адміністративно-правових засад державного контролю в галузі зв'язку до сьогодні не знайшли свого належного висвітлення в наукових працях учених-адміністративістів. Частково або в рамках більш широкої проблематики певні дослідження проводили В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, С.М. Гусаров, В.В. Ковальська, А.Т. Комзюк, С.О. Кузніченко, Р.С. Мельник, О.М. Музичук, О.П. Полінець, В.С. Шестак та інші науковці. І лише деякі вчені, наприклад В.М. Дрешпак, Н. Богун, присвятили окремі свої праці правовим питанням стану, проблемам та перспективам розвитку галузі зв'язку. Проте комплексного підходу до постановки та вирішення проблем здійснення

державного контролю в галузі зв'язку юридичною наукою наразі не вироблено, а тому нагальною є необхідність наукового пошуку в цьому напрямку.

Отже, необхідність зміни самого характеру і спрямування державного контролю, визначення правових засад його здійснення та підвищення ефективності роботи системи органів державного контролю в галузі зв'язку, а також відсутність належного юридичного забезпечення зумовлюють актуальність теми цього наукового дослідження, його теоретичне і практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Перш за все, положення дисертації повністю узгоджуються із нормативно-правовими актами Євросоюзу, що регулюють відносини в галузі зв'язку. Україна як європейська держава проголосила своєю стратегічною метою інтеграцію до європейської спільноти. З огляду на це передбачено поступове узгодження законодавства України із нормативно-правовими актами Європейського Союзу (ЄС). Директива 2002/21/ЄС, Європейського парламенту і Ради Європи від 07.03.2002 щодо загальної регулювальної структури для мереж і послуг електрозв'язку встановлює, що радіочастотний ресурс – важливий елемент послуг електрозв'язку, і його має бути розподілено відповідно до гармонізованих цілей та принципів, а також за прозорими і недискримінаційними критеріями. Саме це і враховувалося при виконанні даного дисертаційного дослідження. Зв'язок із науковими програмами знаходить свій прояв також у покладенні в основу роботи «Концепції державної цільової програми забезпечення ефективного використання радіочастотного ресурсу України на 2007 – 2015 роки».

Дисертація виконана відповідно до п. 3.1 та п. 3.3 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006 – 2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ 12 грудня 2005 р.; п. 1.1 Пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ на період 2004 – 2009 рр., затверджених наказом МВС України № 755 від 5 липня 2004 р.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових джерел, узагальнення нормативно-правового матеріалу та практики його застосування розглянути розвиток наукової думки стосовно державного контролю у сфері зв'язку крізь призму новітніх поглядів та методів наукового пізнання, розробити практичні рекомендації та пропозиції щодо удосконалення законодавства про здійснення державного контролю в галузі зв'язку.

- Зазначена мета дослідження зумовила необхідність постановки та вирішення таких завдань:
- сформулювати поняття галузі зв'язку як об'єкта державного контролю;
 - охарактеризувати правові засади державного контролю в галузі зв'язку;

- розкрити сутність, особливості та види державного контролю в галузі зв'язку;
- систематизувати принципи державного контролю в галузі зв'язку та надати їм загальну характеристику;
- окреслити систему органів, що здійснюють загальний та спеціалізований державний контроль у галузі зв'язку та з'ясувати їх компетенцію;
- визначити місце та роль ОВС, інших правоохоронних органів у здійсненні державного контролю в галузі зв'язку;
- запропонувати можливі шляхи удосконалення державного контролю в галузі зв'язку.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення державного контролю в галузі зв'язку.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади державного контролю в галузі зв'язку.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження стали сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, які дали можливість застосувати системний підхід при постановці, характеристиці та вирішенні наукових проблем.

За допомогою методу системного аналізу та структурно-функціонального методу з'ясовано місце та роль інституту державного контролю в системі адміністративного права (підрозділ 1.2). Правовідносини, що виникають з приводу взаємодії контролюючих органів як між собою, так і з підконтрольними об'єктами, аналізувалися за допомогою методів абстрагування та моделювання (підрозділ 2.1, 2.2, 2.3). Застосування порівняльно-правового методу дало можливість дослідити норми законодавчих та інших нормативно-правових актів, виявити їх недоліки, уточнити зміст та значення державного контролю в галузі зв'язку (підрозділ 1.1, 1.3). Тлумачення норм права у поєднанні з формально-логічним методом наукового пізнання послужило методологічною основою для формулювання пропозицій з удосконалення правового регулювання в досліджуваній сфері (підрозділ 2.5). Характеристика організаційних та процедурних засад реалізації державного контролю в галузі зв'язку здійснювалася за допомогою системно-структурного методу дослідження (підрозділ 2.4). Документальний та статистичний методи дозволили визначити прогалини як в організаційному, так і в правовому забезпеченні державного контролю в галузі зв'язку (підрозділ 1.3, 1.4).

Теоретичною та науковою основою дисертаційного дослідження стали праці вчених у різних галузях наукових знань, зокрема, загальної теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, теорії управління та ін. За основу положень та висновків дисертації щодо реалізації державного контролю в галузі зв'язку взято Конституцію України. Статистичні матеріали та практика здійснення державного контролю в досліджуваній сфері послужили емпіричною та інформаційною базою дисертаційного дослідження.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше в науці адміністративного права проведено комплексне дослідження адміністративно-правових засад державного контролю в галузі зв'язку. При цьому робота містить низку нових наукових положень та висновків до них. Так, у дисертації:

Вперше:

– комплексно, з використанням сучасних методів пізнання і з урахуванням новітніх досягнень правової науки визначено проблемні правові та організаційні питання становлення, розвитку і функціонування державного контролю в галузі зв'язку;

– основи здійснення державного контролю в досліджуваній галузі охарактеризовано у взаємозв'язку його мети і завдань; суб'єкта та об'єкта; механізму реалізації, форм і методів; механізму взаємодії і координації дій суб'єктів контролю між собою та з іншими органами держави;

– запропоновано авторську дефініцію галузі зв'язку (однієї з пріоритетних і найважливіших галузей економіки України) як об'єкта державного контролю, під якою розуміється сукупність підприємств, установ та організацій, які на основі норм адміністративного права України здійснюють діяльність з приводу 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), яка наділена владними повноваженнями.

Удосконалено:

– визначення поняття державного контролю в галузі зв'язку, під яким дисертант розуміє важливий вид діяльності держави в зазначеній галузі, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими та службовими особами і забезпечує систематичну перевірку виконання положень Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів у галузі зв'язку, додержання дисципліни і правопорядку об'єктами державного контролю та полягає, за необхідності, у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних підприємств, установ і організацій, видачі їм обов'язкових для виконання приписів;

– розуміння сутності державного контролю в галузі зв'язку, яка полягає у спостереженні та перевірці функціонування підприємств зв'язку уповноваженими на це органами відповідно до визначених законодавством напрямів, а також у попередженні та припиненні неправомірних дій, що перешкоджають виконанню об'єктами такого контролю своїх завдань та функцій;

– погляд на особливості діяльності суб'єктів державного контролю в галузі зв'язку, реалізацію ними своїх повноважень, згідно з яким у дисертації здійснено поділ цих суб'єктів на дві групи: органи загального державного контролю та органи спеціалізованого державного контролю;

– систему принципів здійснення державного контролю в галузі зв'язку, які в дисертаційній роботі класифікуються на загальні, тобто характерні для будь-яких галузей господарювання, та галузеві, що притаманні досліджуваній галузі.

Отримали подальшого розвитку:

– теоретичні питання контрольної діяльності в галузі зв'язку. Зокрема, в роботі виділено такі стадії: підготовча, центральна та підсумкова, які, у свою чергу, наповнюються конкретним змістом. Так, на підготовчій стадії обирається об'єкт контролю, визначаються його предмет та засоби, призначаються особи, які будуть здійснювати контроль, складається план його проведення. На центральній стадії здійснюються збір, обробка та аналіз інформації. На підсумковій стадії приймаються рішення за результатами контролю, які доводяться до відомих посадових осіб підконтрольного об'єкта, йому надається допомога в наведенні належного правопорядку, контролюється виконання прийнятих рішень;

– характеристика таких видів державного контролю в галузі зв'язку, як поточний, ретроспективний та перспективний, в основу виокремлення яких покладено їх цільову спрямованість, а також те, що основною формою реалізації контрольних повноважень у досліджуваній галузі є моніторинг;

– постановка завдань державного контролю в галузі зв'язку, до яких, зокрема, належать: аналіз результатів діяльності певних суб'єктів, виявлення допущених відхилень від установлених вимог відносно принципів організації їх роботи, з'ясування причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї контролюючої системи;

– визначення системи органів державного контролю в галузі зв'язку, до яких слід віднести: Кабінет Міністрів України (КМУ); Міністерство інфраструктури України; Центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку (ЦОВЗ); Генеральний штаб Збройних Сил України; Державну інспекцію зв'язку (ДІЗ), яка є структурним підрозділом Національної комісії з питань регулювання зв'язку України (НКРЗ); Український державний центр радіочастот (УДЦР); Національну раду з питань телебачення і радіомовлення.

Практичне значення одержаних результатів. Викладені в дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані:

– у законотворчій діяльності – при удосконаленні чинного законодавства про державний контроль у галузі зв'язку та забезпеченні законності і дисципліни в діяльності суб'єктів та об'єктів державного контролю;

– у правозастосовній практиці органів, що здійснюють державний контроль у галузі зв'язку, з метою підвищення ефективності їх діяльності;

– у науково-дослідній сфері – при подальшій розробці адміністративно-правових засад здійснення державного контролю в галузі зв'язку;

– у навчальному процесі – при викладанні дисципліни «Адміністративне право» у вищих юридичних навчальних закладах, а також на курсах підвищення кваліфікації практичних працівників, при підготовці лекцій і навчальних посібників з досліджуваної проблеми.

Апробація результатів дисертації. Положення та висновки дисертації були висвітлені та доповідалися дисертантом на трьох науково-практичних конференціях: Міжнародній науково-практичній конференції «Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку» (Суми, 2008 р.); науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків, 2009 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (Запоріжжя, 2010 р.).

Публікації. Основні аспекти дисертаційного дослідження відображені в трьох статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях, та у трьох тезах доповідей наукових конференцій.

Структура дисертації обумовлена метою дослідження і складається зі вступу, двох розділів, які містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 186 сторінки, із них список використаних джерел та додатки – 28 сторінок, список використаних джерел налічує 208 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** дисертант обґрунтовує актуальність обраної для дослідження теми, встановлює її зв'язок із науковими програмами та планами, формулює мету та завдання дослідження, його об'єкт та предмет, визначає методологічну та науково-теоретичну основи проведеного дослідження, наукову новизну одержаних результатів, їх практичне значення, наводить відомості про апробацію результатів дисертації та свої наукові публікації.

Перший розділ «Теоретичні засади державного контролю в галузі зв'язку» складається із чотирьох підрозділів. У ньому охарактеризовано галузь зв'язку як об'єкт державного контролю, з'ясовано сутність, особливості та завдання державного контролю в зазначеній галузі, встановлено правові засади та види його здійснення, розкрито принципи державного контролю в досліджуваній сфері.

У підрозділі 1.1. *«Галузь зв'язку як об'єкт державного контролю»* на основі аналізу законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регламентують відносини в галузі зв'язку, розкрито проблему відсутності поняття галузі зв'язку України, яке було б закріплене на законодавчому рівні. Наявність у законодавстві такого визначення дозволило б встановити коло суспільних відносин, які належать до галузі зв'язку і врегульовані нормами адміністративного

права, та відокремити їх від інших правовідносин, що врегульовані нормами інших галузей законодавства України.

Галузь зв'язку є однією з пріоритетних і найважливіших галузей економіки України, яка покликана задовольняти потреби споживачів – органів державної влади, місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави, а також окремих громадян у засобах і послугах поштового, електричного та інших видів зв'язку.

А тому під галуззю зв'язку як об'єктом державного контролю слід розуміти сукупність підприємств, установ та організацій, які на основі норм адміністративного права України здійснюють діяльність із приводу 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), яка наділена владними повноваженнями.

У підрозділі 1.2. *«Сутність, особливості та завдання державного контролю в галузі зв'язку»* розкрито сутність державного контролю в досліджуваній сфері, який полягає у спостереженні та перевірці розвитку цієї суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у виявленні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку.

Державний контроль у галузі зв'язку визначено в дисертації як важливий вид діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими та службовими особами і забезпечує систематичну перевірку виконання положень Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів у галузі зв'язку, додержання дисципліни і правопорядку об'єктами державного контролю та полягає, за необхідності, у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних підприємств, установ і організацій, видачі їм обов'язкових для виконання приписів.

Серед особливостей державного контролю в досліджуваній дисертантом сфері визначено: цілісний взаємозв'язок між державним контролем і функціями регулювання та управління; розподіл функцій регулювання, що здійснюється такими органами, як Національна комісія з питань регулювання зв'язку України, Державна Інспекція зв'язку, яка є структурним підрозділом НКРЗ, Український державний центр радіочастот, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення; реалізація контрольних функцій такими органами, як Кабінет Міністрів України, Міністерство інфраструктури України, Генеральний штаб Збройних Сил України; домінування специфічних, опосередкованих форм державного контролю, наприклад таких, як моніторинг.

Завдання державного контролю в галузі зв'язку полягає в перевірці діяльності суб'єктів, що надають послуги зв'язку, на предмет додержання ними чинного законодавства, виявленні допущених ними відхилень від встановлених вимог, принципів їх організації та діяльності,

з'ясуванні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї контролюючої системи.

У підрозділі 1.3. *«Правові засади та види державного контролю в галузі зв'язку»* визначено та проаналізовано систему нормативно-правових актів, що є ключовими в галузі зв'язку та визначають засади реалізації в ній державного контролю, охарактеризовано сучасний стан правового регулювання відносин у зазначеній галузі. Аналіз норм чинного законодавства свідчить, що державний контроль (нагляд) за використанням радіочастотного ресурсу без радіочастотного моніторингу як такий не існує, оскільки радіочастотний моніторинг є інструментальним визначенням параметрів реального використання конкретних частот або смуг частот.

Наголошено на тому, що суттєвого значення для правового регулювання та практичної організації державного контролю в будь-якій сфері набуває класифікація його видів. Це є не лише суто теоретичним віддзеркаленням різноманітності та різноплановості контролю як необхідного суспільного явища, а й практичним результатом виокремлення та розвитку різних сфер суспільного життя, що перебувають під контролем держави. Виділено такі види державного контролю, характерні для галузі зв'язку, як поточний, ретроспективний та перспективний. В основу такого поділу покладено характер часової спрямованості.

Зазначається, що важливою передумовою здійснення контролю в досліджуваній сфері є наявність підстав його проведення, тобто обставин, без наявності яких він є недоречним.

У підрозділі 1.4. *«Принципи державного контролю у сфері зв'язку»* уточнено сутність терміна «принципи контролю», під яким, на думку автора, слід розуміти розроблені з урахуванням досягнень юридичної науки та управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність, та викладено власне визначення дисертантом поняття принципів державного контролю в галузі зв'язку.

Встановлено та охарактеризовано, враховуючи особливості правовідносин у галузі зв'язку, ті принципи державного контролю, що є найбільш характерними для неї. До них слід віднести: законність; незалежність при прийнятті рішень; плановість організації роботи контролюючих органів; науковість; комплексність; неупередженість; взаємодія контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами; концентрація контрольних функцій у певних органах.

Обґрунтовано також наявність таких специфічних принципів державного контролю в галузі зв'язку, як: обов'язковість виявлення причин та умов правопорушень; допомога підконтрольній структурі у виправленні помилок.

Розділ 2. «Система державного контролю в галузі зв'язку» присвячено встановленню підстав поділу державного контролю за діяльністю суб'єктів у галузі зв'язку на загальний та спеціалізований, уточненню правової основи механізму взаємодії контролюючих органів у

досліджуваній сфері з органами внутрішніх справ з приводу попередження, виявлення та припинення правопорушень.

У підрозділі 2.1. *«Загальний державний контроль за діяльністю суб'єктів у галузі зв'язку»* здійснено аналіз нормативно-правової бази, яка регулює діяльність органів, що здійснюють загальний державний контроль у галузі зв'язку, уточнено перелік таких органів, коло їх повноважень. До органів, що здійснюють загальний державний контроль згідно з чинним законодавством, можна віднести: Кабінет Міністрів України, Міністерство інфраструктури України, Генеральний штаб Збройних Сил України.

Окремо розглянуто питання щодо прав та обов'язків місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування при здійсненні загального державного контролю в галузі зв'язку. Запропоновано власне авторське бачення функцій органів місцевого самоврядування при виділенні земельних ділянок в натурі для розташування лінійних, станційних споруд, антен, веж та інших технічних засобів телекомунікацій та віднесення цих органів до таких, що здійснюють спеціалізований державний контроль через спеціалізовану спрямованість земельного питання, яке підлягає вирішенню. Дисертантом вказано на універсальність відносин, що виникають при здійсненні такого контролю, та формальність поділу державного контролю за діяльністю суб'єктів у галузі зв'язку на загальний та спеціалізований.

У підрозділі 2.2. *«Спеціалізований державний контроль за діяльністю суб'єктів у галузі зв'язку»* проаналізовано ознаки, покладені в основу виокремлення такого виду державного контролю в галузі зв'язку, до яких належать, по-перше, наявність досить вузької сфери діяльності, що потребує контролю; по-друге, спеціалізований предмет контролю; по-третє, відсутність відомчої зацікавленості в результатах проведення контролю.

Визначено коло органів, що здійснюють спеціалізований державний контроль у досліджуваній галузі, до яких належать: Національна комісія з питань регулювання зв'язку України; Державна Інспекція зв'язку, яка є структурним підрозділом НКРЗ; Український державний центр радіочастот; Національна рада з питань телебачення і радіомовлення. Розкрито особливості контрольної діяльності вищезазначених органів.

Наведено запропоновану дисертантом схему взаємодії органів спеціалізованого державного контролю – НКРЗ, ДІЗ, УДЦР.

Проаналізовано такі адміністративно-правові засоби здійснення державного контролю у сфері зв'язку, як реєстрація, ліцензування та надання дозволів.

У підрозділі 2.3. *«Роль ОВС та інших правоохоронних органів у здійсненні державного контролю в галузі зв'язку»* увагу звернено передусім на те, що основним способом надання кваліфікованої допомоги ОВС з боку контролюючих органів у галузі зв'язку законодавство передбачає взаємодію Державної інспекції зв'язку, Українського державного центру радіочастот,

його філій та органів і підрозділів Міністерства внутрішніх справ України при здійсненні організаційних та правових заходів з питань забезпечення дотримання чинного законодавства в галузі зв'язку.

Основними формами такої взаємодії є: створення спільних координаційних комісій та оперативних груп з контролю; обмін інформацією про виявлені факти порушення законодавства в галузі зв'язку в установленому порядку та в межах повноважень ДІЗ, УДЦР та ОВС; планування та проведення спільних планових та позапланових заходів; аналіз впливу результатів спільних заходів на кількість правопорушень у галузі зв'язку.

Відповідні висновки та пропозиції висловлені на підставі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють взаємодію контролюючих органів з ОВС. Висвітлено також певні колізії в законодавстві й запропоновано деякі шляхи їх усунення.

У підрозділі 2.4. «*Форми та методи державного контролю у сфері зв'язку*» визначено, що державний контроль у галузі зв'язку реалізується в певних формах, сутність яких розкривається через поняття «форма управлінської діяльності». Під нею розуміються зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх ефективної роботи.

Таким чином, форми контролю, здійснюваного уповноваженими на те державними органами в галузі зв'язку, – це зовнішнє вираження реалізації ними та їх посадовими і службовими особами контролюючих функцій з метою попередження та припинення порушень відповідних загальнообов'язкових правил, що діють у цій сфері.

Відзначено, що встановити вичерпний перелік форм державного контролю за діяльністю підприємств, установ та організацій зв'язку надзвичайно складно. Аналіз наукових підходів до поділу контролю на певні форми показав, що якогось єдиного критерію для цього не існує. Класифікувати контроль на певні форми можна за різними підставами, керуючись при цьому метою такого розмежування. Найбільш прийнятною є класифікація контролю: за часом здійснення; залежно від стадій розгляду питання, щодо якого проводиться контроль; за напрямками контролю; за ступенем відкритості; за органами, які здійснюють контроль; за правовою кваліфікацією.

Методи діяльності органів державного контролю в галузі зв'язку слід визначити як способи, прийоми та засоби практичного здійснення завдань і функцій контролюючих органів та їх посадових осіб. Зміст досліджуваного різновиду методів управління дає відповідь на запитання про те, яким чином найбільш раціонально, економно і ефективно можна досягти цілей, поставлених перед відповідними контролюючими органами.

В узагальненому вигляді серед методів державного контролю за діяльністю підконтрольних об'єктів у галузі зв'язку слід виділити: економічний аналіз, статистичні розрахунки, економіко-математичні методи дослідження та технологічний контроль (моніторинг).

У підрозділі 2.5. «Шляхи удосконалення державного контролю в галузі зв'язку» відзначено, що недоліки правового регулювання державного контролю зумовлюються відставанням чинного законодавства від розвитку сфери використання радіочастотного ресурсу та телекомунікацій, перенасиченням правової бази технічними нормами. Значні труднощі при безпосередньому здійсненні державного контролю в досліджуваній галузі створює непослідовно обновлювана законодавча база.

Вказано на колізії та прогалини в законодавстві, що своїми нормами регулює суспільні відносини в галузі зв'язку. На основі аналізу цього законодавства та практики його реалізації запропоновано шляхи подолання існуючих прогалин та суперечностей.

ВИСНОВКИ

У дисертації викладено науково-теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання. На основі аналізу наукових джерел, узагальнення нормативно-правового матеріалу та практики його застосування простежено розвиток наукової думки стосовно державного контролю у сфері зв'язку крізь призму новітніх поглядів та методів наукового пізнання, проаналізовано окремі наукові дослідження, розроблено практичні рекомендації з удосконалення адміністративно-правових засад здійснення державного контролю в галузі зв'язку. У результаті дисертант дійшов таких висновків:

1. Зв'язок є однією з пріоритетних і найважливіших галузей економіки України і покликаний задовольняти потреби його споживачів – органів державної влади, місцевого самоврядування, оборони та безпеки держави, а також окремих громадян у засобах і послугах поштового, електричного та інших видів зв'язку. 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, дротових, оптичних або інших електромагнітних системах;

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

2. Визначення поняття галузі зв'язку як такої в чинному законодавстві не існує, а тому автором запропоновано власне визначення її поняття. В якості об'єкта державного контролю досліджувана галузь характеризується такими властивостями:

– відносини, що в ній виникають, регулюються великою кількістю нормативних актів, серед яких переважно більшість становлять акти технічної спрямованості;

– норми адміністративного законодавства регулюють внутрішньоорганізаційні відносини (владні відносини управлінського характеру, що виникають між керівником та підлеглими підприємств і організацій, які надають послуги зв'язку), та такі, що виникають у процесі здійснення функцій виконавчої влади безпосередньо контролюючими органами (видача ліцензій, здійснення контролю та нагляду за порядком і якістю надання послуг, притягнення порушників законодавства до адміністративної відповідальності);

– у переважній більшості випадків за порушення норм, стандартів і правил, що діють у галузі зв'язку, передбачено адміністративну відповідальність.

3. Державний контроль у галузі зв'язку визначено як важливий вид діяльності держави, що здійснюється уповноваженими державними органами, посадовими та службовими особами і забезпечує систематичну перевірку виконання положень Конституції та законів України, інших нормативних актів у галузі зв'язку, додержання дисципліни і правопорядку об'єктами державного контролю та полягає, за необхідності, у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних підприємств, установ і організацій, видачі їм обов'язкових для виконання приписів.

4. Ознаками державного контролю в галузі зв'язку є такі:

– здійснюється державними органами – суб'єктами державного контролю в галузі зв'язку, яких можна розподілити на дві групи:

1) органи загального державного контролю;

2) органи спеціалізованого державного контролю;

– виконує функції із забезпечення неухильного дотримання законності та дисципліни в процесі забезпечення споживачів послугами зв'язку;

– суб'єкти державного контролю в галузі зв'язку під час реалізації своїх функцій виконують такі завдання, як: реалізація державної політики в галузі зв'язку; забезпечення прав споживачів послуг зв'язку; попередження, виявлення та припинення правопорушень у галузі зв'язку; притягнення винних до юридичної відповідальності; встановлення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень.

5. До особливостей суб'єктів державного контролю в галузі зв'язку належать:

– їх множинність, а також складність та розгалуженість системи, яку вони утворюють;

– відсутність чіткого кола повноважень органів державного контролю в галузі зв'язку через велику кількість неузгоджених між собою нормативно-правових актів або через їх недостатність (стосовно порядку взаємодії органів загального та спеціалізованого державного контролю з ОВС);

– наявність владних повноважень, що дозволяють органам державного контролю в галузі зв'язку втілювати свою волю шляхом перевірок, результати яких дістають відповідного процесуального оформлення і є обов'язковими до виконання підконтрольними об'єктами;

– до суб'єктів загального державного контролю в галузі зв'язку належать: Кабінет Міністрів України; Міністерство інфраструктури України; Генеральний штаб Збройних Сил України;

– до суб'єктів спеціалізованого державного контролю належать: Національна комісія з питань регулювання зв'язку України; Державна Інспекція зв'язку, яка є структурним підрозділом НКРЗ; Український державний центр радіочастот; Національна рада з питань телебачення і радіомовлення.

6. Існують суттєві недоліки правового регулювання в галузі зв'язку, зумовлені відставанням законодавства від розвитку сфери використання радіочастотного ресурсу та телекомунікацій, перенасиченням правової бази технічними нормами. Удосконалення законодавства в досліджуваній галузі можна досягти шляхом внесення до нього певних змін та доповнень:

– аналіз чинних нормативно-правових актів, які регулюють відносини в галузі зв'язку, свідчить, що визначення цієї галузі як об'єкта державного контролю було закріплене в ст. 2 скасованого вже на цей час Закону України «Про зв'язок» від 16 травня 1995. Чинний же Закон України «Про телекомунікації» такого визначення, на жаль, не дає. Усунути цей недолік законодавства можна шляхом внесення змін до чинної редакції Закону України «Про телекомунікації», де б у ст. 5 містилося визначення поняття галузі зв'язку, запропоноване в дисертації, як сфери дії не лише цього Закону, а й інших нормативно-правових актів, як сукупності підприємств, установ та організацій, які на основі норм адміністративного права України здійснюють діяльність з приводу 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), наділений владними повноваженнями;

– Закон України «Про телебачення і радіомовлення» встановлює, що різноманітні провайдери мають право надавати споживачам універсальні послуги, такі як: кабельне телебачення та Інтернет. Однак він чітко не визначає органу, який контролює роботу таких провайдерів, зокрема у сфері встановлення тарифів на свої послуги. Так, лише ч. 2 ст. 8 містить норму, згідно з якою контроль за дотриманням суб'єктами інформаційної діяльності законодавства про захист економічної конкуренції та недопущенням ними недобросовісної

конкуренції здійснюють відповідно до своїх повноважень органи Антимонопольного комітету України. Тобто органу, який би безпосередньо контролював цінову політику провайдерів, немає. На нашу думку, одним із шляхів виходу із цієї ситуації може бути надання НКРЗ повноважень оперативного втручання в цінову політику суб'єктів інформаційної діяльності (провайдерів) у разі необґрунтованого підвищення ними цін на універсальні послуги, а відтак – і здійснення контролюючих функцій у цих межах;

– для забезпечення якісного проведення радіочастотного моніторингу необхідна високотехнологічна розгалужена організаційна система, яку на даний час має УДЦР. Стаття 15 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про радіочастотний ресурс» встановлює право ДІЗ отримувати всі матеріали, необхідні для здійснення своїх функцій та повноважень, однак надання таких матеріалів не віднесене до функціональних обов'язків УДЦР. Крім того, п. 6 ст. 16 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про радіочастотний ресурс» передбачає участь УДЦР у здійсненні нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом за дорученням НКРЗ. Є два варіанти вирішення цієї проблеми:

– повністю передати функції нагляду за використанням радіочастотного ресурсу УДЦР;

– зробити УДЦР дочірнім підприємством ДІЗ, про що внести відповідні зміни до низки нормативно-правових актів у тій частині, яка регламентує діяльність УДЦР (Закон України «Про телекомунікації», Закон України «Про радіочастотний ресурс України» та ін.).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Невядовський В.О. Основи правового регулювання державного контролю у галузі зв'язку / В.О. Невядовський // Право і безпека. – 2009. – №5. – С.163 – 166.
2. Невядовський В.О. Контроль та нагляд у сфері телекомунікації / В.О. Невядовський // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – Вип. 48. – 2010. – С.194 – 201.
3. Невядовський В.О. Правове регулювання та проблеми ліцензування у сфері телекомунікації / В.О. Невядовський // Право і безпека. – 2010. – №1 – С.69 – 72.
4. Невядовський В.О. Шляхи удосконалення державного контролю у галузі зв'язку як інституту правової держави / В.О. Невядовський // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17-18 травня 2008 року, м. Суми). – Суми: ТОВ «Мрія-1», 2008. – С. 104-108.
5. Невядовський В.О. Взаємодія Державної інспекції зв'язку, Українського державного центру радіочастот та органів внутрішніх справ України з питань запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства в галузі зв'язку / В.О. Невядовський // Актуальні проблеми

сучасної науки в дослідженнях молодих учених: матеріали науково-практичної конференції (Харків, 23 травня 2009 р.). – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2009. – С. 182-185.

6. Невядовський В.О. Соціальний аспект розвитку сфери телекомунікації / В.О. Невядовський // 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.

АНОТАЦІЇ

Невядовський В.О. Адміністративно-правові засади державного контролю у галузі зв'язку. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжнародний університет бізнесу та права, Херсон, 2011.

У роботі визначено галузь зв'язку як об'єкт державного контролю, з'ясовано сутність, особливості та завдання державного контролю в галузі зв'язку, охарактеризовано його правові засади та види в досліджуваній галузі, розкрито принципи державного контролю у сфері зв'язку, уточнено систему державного контролю та його складові: загальний та спеціалізований державний контроль за діяльністю суб'єктів у галузі зв'язку; визначено роль ОВС та інших правоохоронних органів у здійсненні державного контролю в досліджуваній сфері; розкрито бачення автором шляхів оновлення та урізноманітнення форм і методів державного контролю у сфері зв'язку. Виявлено прогалини та колізії в регулюванні відповідних правових відносин. На підставі проведеного аналізу стану законодавства сформульовано пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правових основ державного контролю в галузі зв'язку.

Ключові слова: галузь зв'язку, адміністративно-правові засади, державний контроль, правове забезпечення, загальний та спеціалізований державний контроль, форми та методи, взаємодія, удосконалення.

Невядовский В.О. Административно-правовые основы государственного контроля в отрасли связи. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Международный университет бизнеса и права, Херсон, 2011.

Дано определение отрасли связи как объекта государственного контроля, под которой предложено понимать урегулированную действующим административным законодательством Украины совокупность правоотношений по предоставлению услуг и средств почтовой и

электрической связи потребителям – органам государственной власти, местного самоуправления, обороны и безопасности государства, одним из субъектов которой является орган (должностное лицо), обладающий властными полномочиями.

Дальнейшее развитие получило понятие государственного контроля в отрасли связи, который определен как важный вид деятельности государства, осуществляемый уполномоченными государственными органами, должностными лицами и обеспечивающий систематическую проверку исполнения положений Конституции Украины, законов Украины, иных нормативных актов в отрасли связи, соблюдения дисциплины и правопорядка объектами государственного контроля, который состоит во вмешательстве контролирующих органов в оперативную деятельность подконтрольных объектов, выдаче им обязательных к исполнению предписаний.

Уточнена система нормативно-правовых актов, которые являются ключевыми в отрасли связи и определяют принципы реализации в ней государственного контроля.

Определены принципы деления государственного контроля за деятельностью субъектов в отрасли связи на общий и специализированный, среди которых: наличие либо отсутствие узкой сферы деятельности, нуждающейся в контроле; наличие либо отсутствие специализированного предмета контроля; наличие либо отсутствие ведомственной заинтересованности в результатах проведенного контроля.

Сформулированы предложения по совершенствованию административно-правовых основ государственного контроля в отрасли связи.

Ключевые слова: отрасль связи, административно-правовые основы, государственный контроль, правовое обеспечение, общий и специализированный государственный контроль, формы и методы, взаимодействие, совершенствование.

Neviadovskyi V.O. Administrative-Law Principles of State Control in the Sphere of Communications. – *Manuscript.*

Thesis for a scientific degree of candidate of science in law, speciality 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; information law. – International University of Business and Law, Herson, 2011.

The work is dedicated to the sphere of communications as an object of state control. The author studies the nature, peculiarities and tasks of state control in the sphere of communications, characterizes legal rules and types in this sphere, discloses the principles of state control in the sphere of communications, specifies the system of state control, its components: general and specialized state control of the subject's activity in the sphere of communications, defines the role of the internal affairs bodies and other law enforcement bodies in conducting state control in the sphere of the research, states his opinion concerning renewal and variety of forms and methods of state control in the sphere of

communications. There were found some gaps and conflicts in the legal rules of this sphere. On the base of the analyzed conditions of regulatory control the propositions concerning the ways of improving state control in the sphere of communications were suggested.

Key words: sphere of communications, administrative-law principles, state control, legislative support, general, specialized state control, forms and methods, cooperation, improvement.