

УДК 342.951

**Каміль Примаков,**

здобувач

Класичного приватного університету

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ

*У статті робиться спроба дослідити зміст адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні, а також визначити ознаки цього процесу. Проаналізовані наукові підходи до визначення адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації, досліджено змістовні характеристики засобів масової інформації як об'єкта адміністративно-правового регулювання.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, інформація, масова інформація, засоби масової інформації, органи державної влади, адміністративно-правові засоби.

**Постановка проблеми.** Становлення інформаційного суспільства в Україні неможливо уявити без свободи масової інформації, яка є необхідним елементом демократичного режиму. Тільки володіючи об'єктивною та достовірною інформацією, що відображає політичні, економічні, соціальні процеси розвитку держави та суспільства, народ здатен ефективно здійснювати свою владу. Тому саме безперешкодний пошук, збір, виробництво і поширення засобами масової інформації відомостей про справжній стан справ у країні є основою для будь-яких демократичних процесів.

Різноманіття інформаційних відносин створює проблеми правового регулювання у сфері свободи масової інформації. Залежно від конкретно-історичних умов розвитку країни, традицій, менталітету, пануючої правової доктрини існує безліч теоретичних підходів до вирішення проблем, що виникають у нормативно-правовому регулюванні інформаційних суспільних відносин і які необхідно досліджувати і спробувати вирішити. Такого роду правовідносини в цивілізованих країнах регулюються переважно нормами адміністративного права. У цьому контексті основною теоретичною проблемою є вирішення питання про необхідність дослідження змісту та ознак адміністративно-правового регулювання відносин, що виникають у сфері масової інформації в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя дослідження масової інформації в Україні, змісту адміністративно-правового регулювання інфор-

маційних відносин склали наукові праці українських та зарубіжних фахівців у галузі загальної теорії держави і права, інформаційного права, адміністративного права: С. С. Алексєєва, І. В. Арістової, І. Л. Бачило, В. М. Брижка, В. В. Галунька, О. С. Денисової, Р. А. Калюжного, В. О. Копилова, Б. А. Кормич, Т. А. Костецької, О. В. Кохановської, Л. В. Кузенко, А. І. Марущака, П. М. Рабиновича, М. М. Рассолова, Р. С. Свистовича, Ю. О. Тихомирова, М. А. Федотова, В. С. Цимбалюка та інших. Істотну допомогу в роботі над статтею дало вивчення робіт таких зарубіжних учених, як Раймонд Арон (США), Джон Кін (Англія), Даллас Сміт (США), Макс Свідмор (США), Франсуа Люшер (Франція), Ральф Холсінгер (США), Джордж Уеделла (Великобританія) та інших.

Водночас не можна не помітити відсутність фундаментальних вітчизняних теоретичних розробок щодо масової інформації, її ролі в політичній системі суспільства, про проблеми правової регламентації інформаційних суспільних відносин адміністративними засобами. У зарубіжних монографіях із досліджуваної проблематики практично не зачіпаються такі важливі аспекти, як співвідношення свободи масової інформації з незалежністю засобів масової інформації, особливості правового регулювання різних інформаційних процесів. Такий стан речей підкреслює актуальність і важливість для вітчизняної науки дослідження змісту та ознак адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні.

**Метою статті** є визначення змісту та основних ознак адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати історико-теоретичні, наукові передумови адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації; б) сформулювати поняття адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні, а також визначити ознаки цього процесу; в) дослідити змістові характеристики засобів масової інформації як об'єкта адміністративно-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу.** У світовій та вітчизняній юридичній науці питання правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері масової інформації, досі залишається спірним. Якщо умовно підсумувати інтернаціональну дискусію із цього приводу, варто зазначити, що вченими, які працюють у різних галузях права, висловлювалися різні думки – як на користь такого регулювання, так і проти нього. Основні суперечки точаться навколо забезпечення свободи виготовлення та розповсюдження масової інформації, що оформлено як фундаментальне право людини та громадянина у міжнародних стандартах захисту прав особи.

Прихильники правового регулювання виходять із того, що правові норми встановлюють права, обов'язки і відповідальність суб'єктів інформаційних суспільних відносин. Противники правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері свободи масової інформації (Д. Хей, Медісон), обґрунтовують теоретичну конструкцію, згідно з якою правове і, перш за все, законодавче регулювання свободи – це завжди певного роду обмеження, що встановлюються суб'єктивною волею законодавця.

У цивілізованих країнах з ефективно функціонуючими інститутами демократії довгий час переважала думка про неможливість і навіть небезпеку правового регулювання питань, пов'язаних із виробленням та розповсюдженням інформації для широких мас. Якщо створювати на шляху масової інформації бюрократичні перепони, свобода масової інформації «заганяється» в суворо окреслені законодавчі рамки, які можуть бути звужені залежно від політичних інтересів, що переважають натепер. (В Україні така ситуація, на жаль, дуже поширена). У такому разі свобода є фікцією, оскільки право її обмежує. Чим більше правових норм (законів) регулюють свободу, тим ця свобода стає все більш і більш обмеженою, а її реалізація

скрутною. Вихід із цієї ситуації досить простий: якщо право обмежує свободу масової інформації, то необхідно уникати правової регламентації даної сфери суспільних відносин. Саме таким шляхом пішли американські юристи, які у Біллі про права проголосили свободу масової інформації безумовним правом. Так, у ст. 1 цього історичного документу зазначається: «Конгрес не повинен видавати законів ..., що обмежували б свободу слова чи преси...» [1].

У цьому разі ми маємо справу з абсолютною свободою (слова або друку), водночас абсолютної свободи існувати не може, цей постулат доводив свого часу Ш. Монтеск'є, зазначивши у славнозвісній фразі: «свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої». Очевидно, що свобода в абсолютному своєму прояві призводить до несвободи. Ця проста, але дуже важлива думка французького мислителя, безумовно, може бути застосована й у сфері свободи масової інформації. Намагаючись реалізувати свою свободу, суб'єкти інформаційних відносин будуть постійно обмежувати свободу один одного. Таким чином, відсутність чітких правових норм, що регламентують права, обов'язки і відповідальність суб'єктів (носіїв) свободи, а також способи її реалізації зведуть нанівець і саму свободу.

Крім того, свобода масової інформації (через свій потужний вплив на суспільну свідомість) повинна бути обмежена для того, щоб не допустити зловживання нею. Необхідність правового регулювання полягає в тому, щоб встановити правові форми реалізації цієї свободи і заборонити будь-які зловживання. Такий постулат, з яким ми абсолютно погоджуємося, був закріплений у ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, але більш наглядно демонструється у ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року: «1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств. 2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи

злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду» [2].

Закладена у процитованому авторитетному міжнародному документі рівновага між можливістю людини вільно реалізовувати право на свободу думки та його обмеженням з боку держави становить дуже важливий демократичний інструмент, зміст якого полягає у комунікації особи з урядом, а ефективність реалізації залежить від багатьох факторів, серед яких можна відзначити наявність якісної політичної еліти, здатність знаходити компроміси, сучасний соціально-політичний стан, в якому перебуває держава, та багато інших. Але в будь-якому разі такий процес реалізується за допомогою державного апарату, залежить від ефективної діяльності органів виконавчої влади, які діють відповідно до права, залучаючи широкий інструментарій адміністративних важелів та механізмів.

Правове регулювання інформаційних відносин становить теоретичну та практичну основу діяльності органів державної влади, які залучені до процесу адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. Однак важливим завданням є визначення змісту цього процесу, семантичних характеристик адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. У найбільш загальному вигляді під правовим регулюванням (від лат. *regulare* – «спрямування, впорядкування») розуміють здійснюваний усією системою адміністративно-правових засобів вплив суб'єктів публічної адміністрації на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку [3, с. 211]. Різносторонні погляди на зміст (структурні елементи) адміністративно-правового регулювання якнайкраще можна побачити в авторських працях на рівні монографічних досліджень зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Досліджуючи особливості адміністративних процедур за участю товариств з обмеженою відповідальністю в Україні, Н. В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації і діяльності суб'єктів і об'єктів управління і формування стійкого правового порядку їх функціонування [4]. Дещо схожу позицію транслює О. В. Голяшкін, для якого сутність адміністративно-правового регулювання полягає у механізмі імперативно-

нормативного впорядкування організації і діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління і формування стійкого порядку їх функціонування, яке, поєднуючись із нормами інших галузей права, «оформлює», «поглинає», «вводить» їх у дію на певному циклі, ситуації діяльності регульованих об'єктів [5].

І.О.Грицай адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій розглядає як вплив держави, спрямований на забезпечення ефективності та законності діяльності НПО з метою реалізації конституційно закріплених положень щодо прав громадян на свободу об'єднання у громадські організації для захисту своїх прав [6, с. 91]. Однак найбільш поширеним є трактування адміністративно-правового регулювання як цілеспрямованого, впорядковуючого, управлінського впливу держави на суспільні відносини. Такий погляд на адміністративно-правове регулювання демонструє І. М. Миронець, Д. Є. Андрєєва, К. В. Шустрова [7] та інші автори.

Проаналізовані визначення адміністративно-правового регулювання свідчать про відсутність єдиного погляду на зміст та структурні елементи цього процесу. Водночас об'єднуючим фактором наукового «читання» даної проблематики є бажання переважної більшості авторів довести динамічні властивості цього процесу – активну, цілеспрямовану дію органів державної (виконавчої) влади, що мають впорядкувати суспільні відносини у певній сфері публічного адміністрування. Отже, формуючи дефініцію адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні, слід враховувати динамічні елементи цього процесу, що умовно має реалізовуватися за формулою «дія – суб'єкт – мета». Зважаючи на такий підхід, *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.

*Ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні* можна умовно поділити на загальні та спеціальні. Загальні ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні відображають універсальні властивості адміністративно-правового регулювання цієї сфери як процесу. До загальних ознак адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні можна віднести такі: 1) адміністративно-правове регулювання у сфері масової інформації в Україні є різновидом соціаль-

ного регулювання; 2) за допомогою адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні відносини між суб'єктами набувають певної правової форми, яка має державно-владний характер; 3) адміністративно-правове регулювання у сфері масової інформації в Україні має конкретний характер; 4) адміністративно-правове регулювання у сфері масової інформації в Україні має цілеспрямований характер; 5) адміністративно-правове регулювання у сфері масової інформації в Україні здійснюється за допомогою правових засобів, які забезпечують його ефективність; 6) адміністративно-правове регулювання у сфері масової інформації в Україні гарантує доведення норм права до їх виконання.

Спеціальні ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні відображають як властивості процесу адміністративно-правового регулювання, так і особливості об'єкта (масова інформація, ЗМІ), який породжує цей процес. До спеціальних ознак адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні можна віднести такі: 1) виражається у прийнятті органами державної влади нормативних актів, що встановлюють справедливі умови виготовлення та розповсюдження масової інформації зацікавленими суб'єктами; 2) проявляється у реалізації уповноваженим органом виконавчої влади від імені держави і в публічних інтересах своїх функцій щодо конкретних суб'єктів масової інформації; 3) характеризується певним динамізмом, що багато в чому зумовлено впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій для поширення масової інформації.

Головним *об'єктом* адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні є безпосередньо масова інформація. Якщо розглядати масову інформацію як сукупність призначених для необмеженого кола осіб відомостей, які адекватно відображають еволюційні процеси суспільного буття та поширюються засобами масової інформації за допомогою спеціальних технічних систем і пристроїв, то можна припустити, що до об'єкта адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні належать і *засоби* масової інформації. Без дослідження цього об'єкта визначити якісні динамічні властивості процесу адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні буде проблематично.

З технічної точки зору виробництво масової інформації завжди здійснюється на *двох рівнях*: 1) її творцем може бути кожний

громадянин у силу пізнавальної природи людини; 2) масова інформація створюється інституційно, тобто спеціальними суспільними інститутами. Звідси – два рівні масової інформації: 1) стихійний, що створюється спонтанно й поширюється самими масами переважно в усній формі; 2) організований, створюваний спеціалістами й поширюваний за відкритими, доступними кожному комунікаційними каналами.

Якщо йдеться про організований рівень масової інформації, завжди слід звертати увагу на засоби її розповсюдження, а також якість правового регулювання цих процесів. В Україні існує розгалужена система нормативно-правових актів, які регулюють інформаційні правовідносини у різних сферах. При цьому законодавче регулювання ЗМІ переважно з об'єктивних причин сьогодні є недосконалим та потребує модернізації. Однак колізії виникають вже на рівні смислового розуміння законодавцем самого терміна «засоби масової інформації». Закон України «Про інформацію» засоби масової інформації визначає як засоби, призначені для публічного поширення друкованої та аудіовізуальної інформації [8]. Але це визначення слід визнати загальним, адже з нього важко побачити диференціацію суб'єктів масової інформації (підприємств, агенцій тощо) та безпосередньо засобів (технічних пристроїв) її поширення.

За енциклопедичним визначенням, засоби масової інформації – це система органів публічної передачі інформації за допомогою технічних засобів [9, с. 453]. Можна побачити, що термін «засоби» вживається як для позначення органів публічної передачі інформації, так і в технічному сенсі – як сукупність певних пристроїв, призначених для обробки та поширення інформації за допомогою електронно-обчислювальних машин. У юридичній літературі термін «засоби масової інформації» також трактують переважно однобоко. Здебільшого сучасні ЗМІ розглядаються як установи, що створені для відкритої, публічної передачі за допомогою спеціального технічного інструментарію різних відомостей будь-яким особам [10, с. 421]. Таким чином, існує явна невідповідність терміна «засоби масової інформації» його теоретико-семантичним характеристикам, оскільки засіб у теорії права трактується як певний інструмент, знаряддя досягнення мети, і в цьому сенсі засобами поширення масової інформації слід вважати технологічні комунікативні пристрої або мережі, які транслюють споживачу інформацію. (Із цього погляду типовим і найбільш популярним засобом масової інформації є мережа Інтернет). Тоді як редак-

ції газет і журналів, інформаційні агентства, видавництва, які мають свій штат та володіють певною інфраструктурою, є не засобами, а установами (органами). Сьогодні вже назріла потреба виправити таку термінологічну невідповідність внесенням на законодавчому рівні предметних кваліфікованих роз'яснень.

Зважаючи на викладену аргументацію, засоби масової інформації мають технічний та інституційний аспект та повинні включати:

1. *Засоби масової інформації*, до яких коректніше відносити:

а) електронно-обчислювальні машини (ЕОМ);

б) телекомунікаційні мережі;

в) портативні носії з програмним забезпеченням (мобільні телефони, планшети тощо).

2. *Установи (органи) масової інформації*, до яких слід відносити:

а) інформаційні агентства;

б) редакції газет, журналів, альманахів (у тому числі електронних), книжкової продукції;

в) редакції радіостанцій і телевізійних каналів;

г) підприємства, які займаються організаціями масових заходів, PR-агенції;

д) наукові заклади з дослідження питань масової інформації.

Запропонована диференціація засобів масової інформації дозволить відмежувати об'єкт (технічні пристрої для обробки та оприлюднення інформації) від суб'єкта масової інформації, до якого слід відносити установи (органи) масової інформації, а також *фізичних осіб*, які її виготовляють та поширюють. Таке розмежування, зокрема, вплине на якісне встановлення кваліфікуючих ознак в адміністративному провадженні у разі притягнення суб'єктів масової інформації до юридичної відповідальності за правопорушення, що вчиняються в цій сфері.

### Висновки

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. Ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні можна умовно поділити на загальні та спеціальні. Загальні ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні відображають універсальні властивості адміністративно-правового ре-

гулювання цієї сфери як процесу. Спеціальні ознаки відображають як властивості процесу адміністративно-правового регулювання, так і особливості об'єкта (масова інформація, ЗМІ), який породжує цей процес.

Окрім масової інформації, об'єктом адміністративно-правового регулювання у цій сфері є і засоби масової інформації. У національному законодавстві спостерігається невідповідність терміна «засоби масової інформації» його теоретико-семантичним характеристикам. Оскільки засоби масової інформації мають технічний та інституційний аспект, вони повинні включати: 1) безпосередньо засоби поширення масової інформації (технічні прилади) та 2) установи (органи) масової інформації (суб'єкти інформаційних правовідносин).

### Список використаних джерел:

1. Білль про права (1789-1791 рр.) (перші 10 поправок до Конституції США) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1931071058670/pravo/bill\\_pro\\_prava\\_1789-1791\\_pershi\\_porpravok\\_konstitutsiyi\\_ssha#506](http://pidruchniki.com/1931071058670/pravo/bill_pro_prava_1789-1791_pershi_porpravok_konstitutsiyi_ssha#506)

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 р., з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11 та № 14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004)

3. Галуцько В. В. Адміністративне право України : навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короєд та ін.] ; за ред. проф. В. В. Галуцька. – Херсон : Гринь Д. С., 2015. – Т.1. Загальне адміністративне право. – 272 с.

4. Галіцина Н. В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н. В. Галіцина ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.

5. Голяшкін О. В. Адміністративно-правове регулювання інноваційної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Голяшкін ; Акад. праці і соц. відносин Федерації проф. спілок України. – К., 2011. – 20 с.

6. Грицай І. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» /

Грицай Ірина Олегівна ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2012. – 200 с.

7. Миронець І. М. Адміністративно-правове регулювання будівельної діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. М. Миронець ; К. : Нац. авіац. ун-т, 2012. – 24 с.; Андреева Д. Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні : організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. Є. Андреева ; Ірпінь, 2009. – 18 с.; Шустрова К. В. Адміністративно-правове регулювання діловодства

господарських організацій : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К. В. Шустрова ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2012. – 20 с.

8. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992 р. – № 48. – Ст. 650 (в редакції від 25.06.2016 р.).

9. Средства массовой информации // Большая энциклопедия : в 62-х т. / под ред. С. Киктева. – М. : Терра. – 2006. – Т. 47. – Сорокино – Старокатолицизм. – 591 с.

10. Пугачев В. П. Политология. Справочник студента / В. П. Пугачев. – М. : АСТ. – 2001. – 576 с.

*В статье делается попытка исследовать содержание административно-правового регулирования в сфере массовой информации в Украине, а также определить признаки этого процесса. Проанализированы научные подходы к определению административно-правового регулирования в сфере массовой информации, исследованы содержательные характеристики средств массовой информации как объекта административно-правового регулирования.*

**Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, информация, массовая информация, средства массовой информации, органы государственной власти, административно-правовые средства.

*The article makes an attempt to study the essence of administrative and legal regulation in the field of mass media in Ukraine as well as to determine features of this process. Having analyzed scientific approaches to the determination of the administrative and legal regulation in the field of mass media, the conceptual characteristics of mass media as an object of administrative and legal regulation are studied.*

**Key words:** administrative and legal regulation, information, mass information, mass media, public authorities, administrative-legal means.

