

НОРМАТИВНІ ТА ІНДИВІДУАЛЬНІ АКТИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ ТА РАДІОМОВЛЕННЯ

Калімбет А. Л.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID ID 0000-0002-6200-0036

Сідор М. І.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і фінансового права

Національного університету «Одеська юридична академія»

ORCID ID 0000-0002-3217-1707

У статті висвітлюється сутність нормативних та індивідуальних актів суб'єктів публічної адміністрації, що застосовуються у сфері телебачення та радіомовлення. Акцентується увага на необхідності врахування сучасних тенденцій розвитку національного законодавства та поглядів європейських учених стосовно трансформації інституту форм державного управління в інститут інструментів публічної адміністрації.

Зазначається, що адміністративні дії суб'єктів публічної адміністрації, що мають на меті забезпечення публічного інтересу, можуть приймати різноманітну зовнішню форму і таким чином набувати вигляду інструментів публічного адміністрування. Виділено загальні ознаки інструментів публічного адміністрування, серед яких – підзаконний характер, правомочність, належна оформленість, можливість оскарження тощо; а також проведено порівняльну характеристику між нормативними та адміністративними актами як інструментами публічного адміністрування, основна відмінність яких визначається за колом осіб, на яких поширюється дія акта та можливості багаторазового його застосування.

Визначено, що результатом розгляду та вирішення відкритих у певному порядку адміністративних справ, які виникають під час здійснення відповідними суб'єктами публічного адміністрування у сфері телебачення та радіомовлення, є прийняття індивідуальних актів, які є підставою виникнення, зміни та припинення адміністративних правовідносин у сфері телебачення та радіомовлення.

Встановлено необхідність видання органами державної виконавчої влади та іншими суб'єктами публічного адміністрування у сфері телебачення нормативних актів, що є підзаконною правотворчою діяльністю, яка має на меті розшифрування абстрактних положень законів і надання їм конкретного та цілісного змістового характеру. З'ясовано, що видання нормативних актів є ефективним оперативним способом регулювання динамічних правовідносин у такій сфері.

Звернено увагу, що адміністративне правозастосування як різновид форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері телебачення та радіомовлення спрямовано на індивідуалізацію юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин. Така діяльність характеризується виданням індивідуальних актів, що є результатом розгляду та вирішення відкритих у певному порядку адміністративних справ.

Ключові слова: публічне адміністрування, інструмент, нормативно-правовий акт, індивідуальний акт, телебачення.

Постановка проблеми. Як показує аналіз вітчизняної та зарубіжної літератури з адміністративного права, а у сучасному контексті з урахуванням тенденцій розвитку національного законодавства та поглядів європейських учених, дослідження форм державного управління, інструментів публічного адміністрування не втрачає своєї актуальності. Це, зокрема, пояснюється тим, що з'ясування особливостей нормативних та індивідуальних актів як інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації та їх застосування в різноманітних сферах життєдіяльності суспільства завжди були, є і будуть необхідними

серед науковців-адміністративістів і теоретиків права. Що ж стосується виявлення сутнісних характеристик застосування нормативних та індивідуальних актів саме у сфері телебачення та радіомовлення, то це хоча і носить поодинокий характер, але має суттєве значення, адже повністю відповідає найважливішим потребам сучасності. А тому це у жодному разі не може бути свідченням неактуальності такої теми, а навпаки, є свідченням важливості, а значить і актуальності її дослідження.

Знаковими дослідженнями сутності та особливостей нормативних та індивідуальних актів у загальнотеоретичному аспекті є праці таких учених: В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.К. Колпакова, Ю.М. Старилова та інших. **Метою статті** є встановлення сутнісних ознак нормативних та індивідуальних актів як інструментів публічного адміністрування та виявлення особливостей їх застосування у сфері телебачення та радіомовлення.

Основний зміст. Для проведення чіткого аналізу нормативних та індивідуальних актів публічної адміністрації, що застосовуються у сфері телебачення та радіомовлення (у сфері виробництва аудіовізуальних програм та передач або комплектування (пакетування) придбаних аудіовізуальних програм та передач і їх поширення незалежно від технічних засобів розповсюдження, які приймаються необмеженою кількістю осіб [1, ст. 1]), перш за все необхідно розкрити їх загальнотеоретичні властивості, що дасть змогу побачити їх особливості застосування у сфері телебачення та радіомовлення у разі проведення подальшого дослідження. Для цього поєднаємо нормативні акти та індивідуальні акти у загальний термін, а саме в інструменти публічної адміністрації. Хоча в більшості наукових праць трапляється термін «форми (правові акти) державного управління», з огляду на сучасні тенденції розвитку національного законодавства, а також погляди європейських учених ми вважаємо за необхідне схилитися до підходу трансформації інституту форм державного управління в інститут інструментів публічної адміністрації.

Інструменти публічної адміністрації можна тлумачити як зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізованих у межах визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного результату. На основі такого визначення можна виокремити особливості, які притаманні інструментам публічної адміністрації: а) це зовнішня форма діяльності суб'єктів публічної адміністрації; б) характеризують динаміку публічного адміністрування; в) залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації та від поставленої мети [10, с. 164].

Тобто адміністративні дії суб'єктів публічної адміністрації, що мають на меті забезпечення публічного інтересу, можуть приймати різноманітну зовнішню форму, набуваючи вигляду нормативних актів, індивідуальних (адміністративних) актів, адміністративних договорів, а також сюди можна віднести акти-дії та акти-плани. Саме це і відрізняє інструменти публічного адміністрування від правових актів державного управління, адже останні є дещо вужчими (не включають акти-дії та акти-плани) та не передбачають спрямованості на досягнення публічного інтересу. Зокрема, С.О. Мосьондз характеризував правові акти державного управління як правові документи державно-владного характеру, що приймаються уповноваженим органом виконавчої влади, іншим суб'єктом державного управління з метою здійснення управлінських завдань та функцій [2, с. 67].

Окремі властивості правових актів державного управління можна віднести і до інструментів публічного адміністрування, серед них:

- 1) підзаконний характер – видання нормативних актів здійснюється на підставі та на виконання закону;
- 2) обов'язковість – акти публічної адміністрації є обов'язковими до виконання особам, яким вони адресовані;
- 3) правомочність – нормативні та адміністративні акти видаються органами виконавчої влади та іншими суб'єктами публічної адміністрації відповідно до характеру та в межах наданої їм законом компетенції;
- 4) офіційність – видання нормативних та адміністративних актів здійснюється від імені держави органом, повноваження якого закріплене у чинному законодавстві України;
- 5) односторонність – акти публічної адміністрації є результатом юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав;
- 6) належну оформленість – видання актів публічної адміністрації здійснюється із дотриманням нормативно встановлених процедур [2, с. 67].

Крім того, акти публічної адміністрації також можуть бути опротестовані або оскаржені в установленому чинним законодавством порядку (до вищого органу або ж у порядку адміністративного судочинства).

Водночас поряд з вищеназваними спільними властивостями нормативних та індивідуальних актів як інструментів публічної адміністрації не зайвим буде вказати і на їх відмінні риси у публічно-правовій сфері.

Так, нормативними визнаються акти публічної адміністрації, які:

- 1) виступають як джерела адміністративного права, адже полягають у підзаконній правотворчій діяльності;
- 2) спрямовані на уточнення та конкретизацію норми права актів вищої юридичної сили;
- 3) розраховані на багаторазове використання, оскільки передбачають правила поведінки за настання певних обставин;
- 4) поширюються на необмежене коло осіб;
- 5) виступають правовими засадами виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин;
- 6) шляхом їх видання здійснюється розв'язання численних проблем у різних галузях, сферах і секторах суспільного життя.

На відміну від нормативних актів як інструментів публічної адміністрації, індивідуальні акти є:

- 1) актами індивідуальної дії, тобто спрямованими на певного адресата;
- 2) розрахованими на одноразове застосування, тобто їх дія припиняється після здійснення встановлених у них прав і обов'язків;
- 3) виступають юридичними фактами виникнення, зміни і припинення конкретних адміністративних правовідносин;
- 4) можуть бути оскаржені виключно особами, права, свободи або охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено.

Індивідуальні акти управління не є джерелами адміністративного права, оскільки вони не передбачають норм права. Вони спрямовані на реалізацію приписів нормативно-правових актів і не тільки адміністративних, але й інших галузей права. За своїм характером індивідуальні акти управління є розпорядчими актами, оскільки в них знаходить свій прояв юридично-владне волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації щодо конкретного об'єкта.

Індивідуальні акти управління не підлягають державній реєстрації в органах юстиції, як це має місце стосовно нормативно-правових актів [3, с. 178–179].

Видання органами державної виконавчої влади та іншими суб'єктами публічної адміністрації у сфері телебачення та радіомовлення нормативних актів відбувається в ході здійснення ними, як уже відзначалося, підзаконної правотворчої діяльності. Завдяки цій діяльності нормативні акти публічної адміністрації набувають характеру підзаконних нормативно-правових актів, що видаються зазначеними суб'єктами на підставі закону, відповідно до закону і для його виконання [4, с. 106]. Підзаконні нормативно-правові акти, подібно до законів, обов'язкові для виконання і володіють необхідною юридичною силою. Але їх дія обмежується законом: вони не можуть виходити за рамки законодавчого регулювання, їх норми носять другорядний порівняно із законом характер. Підзаконні нормативно-правові акти не можуть змінювати або скасовувати як закони загалом, так і їх окремі положення [5, с. 65; 6, с. 155].

Основним призначенням цього інструменту діяльності суб'єктів публічної адміністрації є виконання законів, а також інших державно-владних приписів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру [7, с. 213]. Справа у тому, що положення та приписи законів хоча й містять чітко виражені правила поведінки учасників тих чи інших адміністративних правовідносин, проте і вони, як правило, потребують уточнення та конкретизації. Саме у зв'язку з наявністю такої потреби органи державної виконавчої влади, а також інші суб'єкти публічної адміністрації, здійснюючи діяльність та вживаючи заходів, що спрямовані на виконання та дотримання законів, видають підзаконні нормативно-правові акти, в яких закріплюють додаткові правила поведінки загальнообов'язкового характеру, необхідні для ефективної реалізації положень та приписів нормативно-правових актів, які регламентують діяльність відповідних суб'єктів у сфері телебачення. Так, наприклад, Законом України «Про телебачення і радіомовлення» передбачений порядок та визначені основні вимоги до здійснення реєстраційних дій стосовно суб'єктів інформаційної діяльності у сфері телебачення і радіомовлення [1, ст. 38]. Проте через необхідність питання, що пов'язані з реєстрацією суб'єктів господарювання як суб'єктів інформаційної діяльності, перереєстрацією суб'єктів інформаційної діяльності, анулюванням державної реєстрації, а також інші питання реєстраційного характеру більш детально врегульовані Правилами ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України, затвердженими рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28 листопада 2007 року № 1709 [8].

На цьому прикладі можна переконатися у тому, що підзаконна нормотворча діяльність відповідних суб'єктів публічної адміністрації у сфері телебачення та радіомовлення є не просто доцільною, але й необхідною. Адже тільки через підзаконну нормотворчу діяльність положення законів набувають більш зрозумілого, більш конкретного та більш простого в застосуванні характеру. Підзаконні нормативно-правові акти публічної адміністрації здебільшого ніби розшифровують абстрактні положення законів, надаючи їм конкретного та цілісного змістового характеру.

До того ж не треба забувати про те, що підзаконна нормотворча діяльність усіх суб'єктів публічної адміністрації та зокрема тих, що здійснюють управління у сфері телебачення та радіомовлення, є ефективним оперативним способом регулювання динамічних правовідносин у відповідній сфері, не порушуючи при цьому положень та приписів законів, а навпаки, їх доповнюючи та конкретизуючи.

Утім діяльність органів державної виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі й тих, які здійснюють адміністрування у сфері телебачення та радіомовлення, далеко не обмежена лише проведенням підзаконної нормотворчості, але й виражається у здійсненні правозастосування, яке й характеризується виданням індивідуальних актів, котрі хоч і не створюють норм адміністративного права, однак виступають юридичними фактами, з якими пов'язується виникнення, зміна і припинення адміністративних правовідносин.

Правозастосовна діяльність (правозастосування) зазвичай розглядається як одна з форм реалізації права (поряд з використанням, виконанням та додержанням). Порівняно з іншими формами реалізації права правозастосування має суттєву специфіку, пов'язану з тим, що застосовувати правові норми можуть тільки повноважні (компетентні) органи. Застосування норм права має місце там, де адресати правових норм не можуть реалізувати свої передбачені законом права і обов'язки без посередництва компетентних органів. Можна сказати, що на певному етапі правозастосування підключається до способів безпосередньої реалізації – додержання, виконання, використання.

Таким чином, адміністративне правозастосування є владною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади та інших суб'єктів). Застосовуючи правові норми, повноважний орган реалізує свої владні повноваження стосовно конкретних життєвих обставин щодо конкретних осіб, що втілюється у формі правозастосовного (індивідуального) акта.

Іншими словами, адміністративне правозастосування являє собою владно-організуючу діяльність суб'єктів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб, яка полягає в індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин в індивідуальному (правозастосовному) правовому акті управління [9, с. 16–17].

У значній кількості випадків індивідуалізація та персоналіфікація прав та обов'язків суб'єктів інформаційних відносин у сфері телебачення та радіомовлення, передбачених у законах, а також у підзаконних нормативно-правових актах управління, потребують зовнішньо виражених, юридично-владних, конкретних дій органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації у сфері телебачення стосовно індивідуально визначених учасників цих відносин. У таких ситуаціях суб'єкти публічної адміністрації в зазначеній сфері з метою індивідуалізації юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин здійснюють діяльність, спрямовану на видання індивідуальних правових актів управління, якими власне й визначають зміст прав та обов'язків у конкретних суб'єктів інформаційних відносин у сфері телебачення та радіомовлення.

Своєю чергою не можна не вказати на те, що конкретні життєві обставини, що потребують застосування правових норм, називаються адміністративними справами. Точніше кажучи, адміністративна справа являє собою сукупність конкретних життєвих обставин (юридичних фактів), юридична кваліфікація яких повноважним суб'єктом публічної адміністрації дозволяє через реалізацію диспозиції чи санкції відповідної правової норми визначити права та обов'язки суб'єктів права у сфері публічного адміністрування (у сфері телебачення та радіомовлення) [9, с. 17]. До адміністративних справ у сфері телебачення та радіомовлення належать, наприклад, справи про державну реєстрацію телерадіоорганізацій, справи про видачу ліцензії на мовлення, справи про продовження строку дії ліцензії на мовлення, справи про видачу дубліката ліцензії на мовлення, справи про переоформлення ліцензії на мовлення, справи про анулювання ліцензії на мовлення, справи про притягнення до адміністративної відповідальності телерадіоорганізацій та ін.

Аналізуючи юридичну літературу, можна виділити такі ознаки адміністративних справ: а) їх зміст становлять конкретні, індивідуальні права й обов'язки суб'єктів; б) суб'єкти індивідуальних справ є конкретними, індивідуальними, інакше кажучи, права й обов'язки, що становлять основу індивідуальних справ, стосуються певних конкретних суб'єктів; в) індивідуальні справи повинні мати певну, встановлену законом форму; г) у всіх випадках розгляду і розв'язання індивідуальних справ приймаються індивідуальні акти.

У разі розв'язання тієї або іншої адміністративної справи уповноважені на те особи або органи зобов'язані застосувати норму права, тобто застосувати розпорядження, які вона містить, до конкретної адміністративної справи. Рішення суб'єкта публічної адміністрації, прийняте внаслідок розгляду зазначених обставин, встановлює певні юридичні наслідки для зацікавлених у результатах розгляду справи осіб, які є для них обов'язковими [9, с. 17–18].

З урахуванням вищесказаного можна зробити висновок про те, що результатом розгляду та вирішення відкритих у певному порядку адміністративних справ, які виникають під час здійснення відповідними суб'єктами публічного адміністрування у сфері телебачення та радіомовлення, є прийняття

стосовно індивідуально визначених суб'єктів та на підставі конкретних життєвих обставин та конкретних правових норм індивідуальних актів, які своєю чергою будучи юридичними фактами, тягнуть за собою виникнення, зміну та припинення певних адміністративних правовідносин у сфері телебачення та радіомовлення. Так, наприклад, законодавець у ст. 73, 74 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» нормативно закріпив підстави та порядок відкриття, розгляду та прийняття рішень по адміністративних справах щодо порушення телерадіоорганізаціями або провайдерами програмних послуг законодавства України та умов ліцензії. Відповідно до цих статей Закону Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення на своїх засіданнях розглядає питання про порушення ліцензіатами законодавства або умов ліцензії на підставі актів перевірки, за результатами чого Національна рада приймає одне з таких рішень (індивідуальний акт): а) визнання порушення і застосування передбачених цим Законом санкцій; б) проведення додаткової перевірки; в) відсутність фактів порушення [1].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна з упевненістю стверджувати, що нормативні та індивідуальні акти суб'єктів публічної адміністрації є основними інструментами публічного адміністрування у сфері телебачення та радіомовлення. Інструменти публічного адміністрування є зовнішньою формою адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюються для забезпечення публічного інтересу.

Нормативні та індивідуальні акти як інструменти публічного адміністрування хоча і мають чималу кількість спільних ознак, зокрема видання (прийняття) уповноваженим органом, відповідність встановленій законом формі, можливість адміністративного або судового оскарження, не є подібними між собою. Це насамперед полягає у відмінній правовій природі таких актів, у особливому порядку їх видання (прийняття), у можливості багаторазового чи одноразового їх застосування, а також за колом осіб, на яких поширюються і яких стосується дія таких актів.

Крім того, нормотворчість та правозастосування як результат діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері телебачення та радіомовлення через інструменти публічного адміністрування є досить необхідними як такі. Адже це, по-перше, дає змогу розтлумачити далекі від конкретики положення законів з метою з'ясування їх цілісного змістового значення. А по-друге, така діяльність має наслідком персоналізацію юридичних норм стосовно конкретних суб'єктів і конкретних життєвих обставин, внаслідок чого і здійснюється регулювання суспільних відносин у сфері телебачення та радіомовлення.

Kalimbet A., Sidor M. Normative and individual acts as tools of public administration activity in the field of television and radio broadcasting

The article highlights the essence of normative and individual acts of subject of public administration used in the field of television and radio broadcasting. Emphasis is placed on the need to take into account current trends in national legislation and the views of European scholars on the transformation of the institution of forms of government in the institution of tools of public administration.

It is noted that the administrative actions of subject of public administration aimed at ensuring the public interest can take a variety of external forms, and thus take the form of tools of public administration. The general features of public administration tools are singled out, among which: competence of subject of public administration, standardized form, possibility of appeal; as well as a comparative characterization between normative and administrative acts as tools of public administration, the main difference of which is determined by the range of persons covered by the act and the possibility of its repeated application.

It is necessary to issue regulations by subjects of public administration in the field of television, which is a by-law that aims to decipher the abstract provisions of laws and give them a specific and holistic content. It was found that the issuance of regulations is an effective operational way to regulate the dynamic legal relations in this area.

It is determined that the result of consideration and resolution of administrative cases in a certain order, which arise during the implementation of the relevant subjects, public administration in the field of television and radio broadcasting is the adoption of individual acts, which in turn are the basis for the emergence, change and termination of administrative legal relations in the field of television and radio broadcasting.

Attention is paid to the fact that administrative law enforcement as a form of activity of subject of public administration in the field of television and radio broadcasting is aimed at individualization of legal norms in relation to specific subjects and specific life circumstances. Such activity is characterized by the issuance of individual acts, which is the result of consideration and resolution of administrative cases opened in a certain order.

Key words: public administration, tool, normative act, individual act, television.

Література:

1. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII (в редакції Закону від 12 січня 2006 р. № 3317-IV). Дата оновлення: 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12> (дата звернення: 17.12.2020).
2. Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2006. 176 с.
3. Адміністративне право України : підручник / За загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса : «Юридична література», 2003. 893 с.
4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Вид. 5-е, зі змінами. Одеса : Юридична література, 2002. 176 с.
5. Основы правоведения Украины : учебное пособие. / Кивалов С.В., Музыченко П.П., Крестовская Н.Н., Крыжановский А.Ф. Харьков : «Одиссей», 2008. 472 с.
6. Крестовская Н.Н., Оборотов Ю.Н., Крыжановский А.Ф., Матвеева Л.Г. Теория государства и права. Государственный экзамен. Издание третье, переработанное и дополненное. Харьков : «Одиссей», 2007. 256 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
8. Правила ведення Державного реєстру телерадіоорганізацій України: затв. ріш. Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 28.11.2007 р. № 1709. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1709295-07> (дата звернення: 17.12.2020).
9. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право : навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2008. 288 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.