

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 346.5:654.195

DOI <https://doi.org/10.32782/39221473>

Білякова А. В.,

аспірантка Київського університету інтелектуальної власності та права
<https://orcid.org/0009-0007-4660-0684>

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ТЕЛЕБАЧЕННЯ

PRINCIPLES OF PUBLIC TELEVISION ADMINISTRATION

У статті актуалізовані принципи публічного адміністрування телебачення. Доведено, що це основні вихідні вимоги щодо організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері телебачення, які встановлюються на основі норм природного права, Європейських цінностей та вітчизняного законодавства з метою забезпечення в Україні свободи слова та публічного інтересу суспільства і держави. Фундаментальною засадою публічного адміністрування телебачення є принцип верховенства права, як панування права в медіа сфері право, що не обмежується лише законодавством, а включає й інші соціальні регулятори, моралі, традиції, звичаї українського народу. Профільний Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX «Про медіа» виділяє кілька категорій спеціальних засад: принципи організації медіа сфери; принципи організації діяльності Національної ради; принципи відбору і призначення членів Національної ради; принципи здійснення нагляду та контролю; та принципи акредитації журналістів. Доведено, що провідним принципом організації медіа сфери є принцип свободи слова, який в Україні є конституційним. Принцип свободи слова орієнтує журналістів на висвітлення поглядів, переконань, поширення, обміну та отримання інформації, ідей та думок без урядових обмежень, а обмеження застосовуються тільки тоді коли існує явна та справжня небезпека для людини та держави, тобто є загроза безпеці чи іншим суспільним інтересам, які є серйозними та неминучими. Принципи діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення визначають засади виконання своїх функцій головним суб'єктом публічної адміністрації у сфері галузі телебачення. Вагомими є засади відбору і призначення членів Національної ради, що відбувається на конкурсних засадах, адже члени цього суб'єкта владних повноважень мають вагомий повноваження у галузі телебачення та значний рівень незалежності. Безпосереднє значення для забезпечення ефективності та формування патріотичного телебачення має дотримання суб'єктами публічної адміністрації принципів здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері медіа. Дотримання принципів акредитації журналістів суб'єктами публічної адміністрації має забезпечувати журналістам доступ до публічної інформації не залежно від індивідуальних властивостей та симпатій (антипатій) чиновників від публічної адміністрації.

Ключові слова: журналіст, законодавство, медіа, принцип, природні право, публічне адміністрування, свобода слова, суб'єкт публічного адміністрації, телебачення.

The article updates the principles of public television administration. It has been proven that these are the main initial requirements for the organization and activity of public administration subjects in the field of television, which are established because of norms of natural law, European values, and national legislation with the aim of ensuring freedom of speech and the public interest of society and the state in Ukraine. The fundamental principle of public administration of television is the principle of the rule of law, as the rule of law in the media sphere, a law that is not limited to legislation, but also includes other social regulators, morals, traditions, and customs of the Ukrainian people. Profile Law of Ukraine dated December 13, 2022, No. 2849-IX "On Media" distinguishes several categories of special principles: principles of media sphere organization; principles of organizing the activities of the National Council; principles of selection and appointment of members of the National Council; principles of supervision and control; and principles of accreditation of journalists. It has been proven that the leading principle of organizing the media sphere is the principle of freedom of speech, which is constitutional in Ukraine. The principle of freedom of speech orients journalists to the coverage of views, beliefs, distribution, exchange and receipt of information, ideas and opinions without government restrictions, and restrictions are applied only when there is a clear and real danger to a person and the state, that is, there is a threat to security or other public interests, which are serious and unavoidable. The principles of activity of the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting determine the principles of the performance of its functions

by the main subject of public administration in the field of television. The principles of selection and appointment of members of the National Council, which takes place on a competitive basis, are important, because the members of this authority have significant powers in the field of television and a significant level of independence. Compliance by public administration subjects with the principles of supervision and control over compliance with legislation in the field of media is of direct importance for ensuring the effectiveness and formation of patriotic television. Compliance with the principles of accreditation of journalists by subjects of public administration should provide journalists with access to public information regardless of the individual characteristics and likes (dislikes) of public administration officials.

Key words: journalist, legislation, media, natural law, principle, public administration, freedom of speech, subject of public administration, TV.

Актуальність дослідження. Правовий порядок в Україні базується на певних основоположних засадах, які визнані та підтримуються більшістю громадян. Українська нація, як Європейська в основному притримується Європейських цінностей, які у сфері права трансформуються у певні принципи.

Зрозуміло, що така головна галузь інформаційного суспільства, як телебачення та її адміністративно-правове забезпечення не може бути за межами цього процесу.

В принципах права, правова природа публічного адміністрування телебачення розкривається найбільш загально та стало. Однак навіть такий фундаментальний інститут права, як принципи не є повністю догматичною категорією. Нові фундаменти виклики у суспільних відносинах приводять й до певної корекції поглядів на засади адміністративної діяльності публічної адміністрації, а інколи до зміни, доповнення та виникнення нових принципів. Особливо це стає актуальним в умовах гібридної війни російських терористів в Україні та повномасштабного їх вторгнення, яке розпочалося 24 лютого 2022 р.

Огляд останніх досліджень і публікацій. До певних аспектів проблеми публічного адміністрування журналістики в Україні звертались увагу вчені правники О. Богданьок, М. Бояринцева, О. Вознесенська, В. Галуцько, О. Зайчук, Д. Іванов, Л. Калімбет, А. Кірик, М. Марчук, Н. Лебідь, І. Литвін, М. Савюк, Ю. Остапенко, В. Тиравський, А. Терешко, В. Шишко та ін. Проте до аналізованих нами викликів в сучасний період розвитку вітчизняного суспільства вони не звертались. Отже, засади принципів публічного адміністрування телебачення в Україні є такими що потребують подальшого аналізу.

Виклад основних положень. Згідно з енциклопедичними знаннями принцип – це основне вихідне положення якої-небудь наукової

системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; основний закон якої-небудь точної науки; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [7].

Не можна не погодитися з думкою О. Зайчук, що принципи права не є надбанням права однієї будь-якої країни або права будь-якого конкретного історичного періоду. Вони кореняться у всій історії права. Вчений зазначає, що формулювання деяких принципів походять із римського права. Протягом всієї історії права ці принципи склали його сутність і застосовувались у різних історичних умовах, що вказує на певну закономірність. Принципи спираються не на будь-який порядок у суспільстві, а саме на правовий порядок з його демократичним і гуманістичним напрямком. Тоталітарні режими або взагалі заперечували право, відкидали його і спирались на відкриту тиранію, або визнавали право та його принципи на словах, а фактично його ігнорували. У принципах права міститься його демократична і гуманістична традиція, його історична спадкоємність. Правова матерія кожної країни, в кожний історичний період – якщо мова йде про демократичне суспільство і справжнє право – включає два напрями. Перший складає загальну основу і походить з історії, втілюючи спадкоємність права, його загальнолюдську сутність, другий – складає сучасний конкретний зміст, його особливості пов'язані зі специфікою кожної країни. На думку О. Зайчук правові принципи пронизують правову матерію, і у першу чергу, правові ідеї. Принципи – це перш за все ідеї. Елемент узагальнення, піднесений над конкретикою, що властивий ідеї, досить чітко простежується і в принципах права. Потім принципи

перетворюються у норми, втілюються у них. Закон можна вважати правовим настільки, наскільки він уособлює демократичні правові принципи. І насамкінець, принципи пронизують процес реалізації права. Принципи права концентрують результат розвитку права, в них втілюється нерозривний зв'язок минулого, сучасного та майбутнього [3].

В теорії адміністративного права під принципами адміністративного права розуміють найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави. Характерними рисами принципів адміністративного права є таке: формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадяни- на й нормального функціонування громадянського суспільства та держави; визначають найбільш загальні й стабільні вимоги, що сприяють їх утвердженню та захисту суб'єктами публічної адміністрації, визначають характер адміністративного права і напрямки його подальшого розвитку; установлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, які є реально досяжними [2, с. 88].

Фундаментальною засадою загального адміністративного права та публічного адміністрування практично в усіх галузях, сферах та секторах суспільного життя є верховенство права. Адже, відповідно до частини першої статті 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним з проявів верховенства права є те, що право не обмежується

лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права. Таке розуміння права не дає підстав для його отождолення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи. Справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права. Верховенство права слід розуміти, зокрема, як механізм забезпечення контролю над використанням влади державою та захисту людини від свавільних дій державної влади. Верховенство права це нормативний ідеал, до якого має прагнути кожна система права, і як універсальний та інтегральний принцип права необхідно розглядати, зокрема, в контексті таких основоположних його складових: принцип законності, принцип поділу державної влади, принцип народного суверенітету, принцип демократії, принцип юридичної визначеності, принцип справедливого суду [1].

Профільний Закон України Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX «Про медіа» приділив медійним принципам належну увагу. Зокрема визначено, що діяльність у сфері медіа ґрунтується на принципах свободи вираження поглядів і переконань, свободи поширення, обміну та отримання інформації, свободи діяльності суб'єктів у сфері медіа, у тому числі вільного визначення змісту інформації, свободи господарської діяльності у сфері медіа, гарантованості права на інформацію, відкритості та доступності інформації, достовірності і повноти інформації, правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя [9]. Іншими словами головним принципом українських медіа є класичний західний принцип «свободи слова», який найбільш повно відображений в законодавстві, науковій, журналістській та суспільній думці Америки. В США свобода слова – це право виражати інформацію, ідеї та думки без урядових обмежень на основі змісту. Сучасний

юридичний тест легітимності пропонуваного обмеження свободи слова було сформульовано у думці О. Холмс-молодшого у справі «Шенк проти США» (1919). Згідно з якою обмеження слова є законним, лише якщо існує «Явна та справжня небезпека», тобто є ризик або загроза безпеці чи іншим суспільним інтересам, які є серйозними та неминучими. Свобода слова є необхідною для демократичних суспільств. Люди зазвичай не можуть отримати достатньо власної інформації, щоб приймати обґрунтовані рішення щодо суспільних питань, тому вони покладаються на ЗМІ, щоб надати інформацію. Крім того, засоби масової інформації є джерелом публічних дискусій і думок і, як правило, виконують функції пошуку правди, навчання громадськості та функції сторожового пса за урядом [10; 11].

Конституція України побудована на кращих взірцях Західної політичної та правової думки багато в чому утверджує в Україні засади свободи слова, а саме визначає, що «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [4].

Наступною системою в засад у сфері медіа є принципи діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (Національна рада). Яка здійснює свою діяльність на принципах верховенства права, законності, незалежності, об'єктивності, передбачуваності, правової визначеності, компетентності, професійності, колегіальності розгляду і вирішення питань, обґрунтованості прийнятих рішень, відкритості і публічності. Вона здійснює державне регулювання та нагляд у сфері медіа, базуючись на принципах пропорційності, прозорості та недискримінації, а саме: дії та рішення Національної

ради повинні бути необхідними і мінімально достатніми для досягнення основних завдань державної політики у сфері медіа. Рішення Національної ради повинні бути належним чином обґрунтовані та повідомлені суб'єктам, яких вони стосуються [9]. Приклад керуєчись такими принципами 25 листопада 2021 р. Національної ради оприлюднила Рішення № 1978 «Про визначення переможця конкурсу та видачу ліцензії на мовлення з використанням частоти 88,2 МГц у м. Калинівці Вінницької обл.» В якому зазначила, що враховуючи інформацію, викладену під час презентації ТОВ «Телерадіокомпанія «Всім Радіо», м. Хмельницький, здатне найкраще забезпечити виконання конкурсних умов, зокрема в загальному обсязі власного мовлення не менше 15% становлять передачі місцевої тематики інформаційного спрямування та передачі іншої тематики. Національна рада вважає за необхідне визнати переможцем її у конкурсі та видати ліцензію строком на 7 р. на мовлення з використанням частоти 88,2 МГц у м. Калинівці Вінницької обл., потужність передавача – 0,1 кВт, місце встановлення передавача – Хмельницький р-н, м. Калинівка, вул. Першутова, 1а, територія розповсюдження програм – м. Калинівка та території Калинівської міської, Іванівської сільської територіальних громад Хмельницького району, Стрижавської селищної територіальної громади Вінницького району, обсяг мовлення – 24 години на добу [8].

Вагомими для аналізу є засади відбору і призначення членів Національної ради, що відбувається на конкурсних засадах із дотриманням принципів законності, відкритості, гласності, рівності прав кандидатів, недискримінації, незалежності, неупередженого ставлення до кандидатів [9]. Наприклад, виходячи з зазначених вище засад Верховна Рада України 15 грудня 2021 р. призначила трьох членів Національної ради з питань телебачення і радіомовлення за своєю квотою. Народні депутати України розглянули 13 кандидатів. З них найбільше голосів – 283 – набрав юрист, голова громадської організації «Платформа прав людини» О. Бурмагін. Двоє чинних членів регулятора – його голова О. Герасим'юк та заступник голови О. Черниш – набрали 268 і 273 голоси відповідно [5].

Провідними є принципи здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері медіа, а саме: рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів у сфері медіа; гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта у сфері медіа; об'єктивності та неупередженості здійснення нагляду та контролю; відкритості, прозорості нагляду та контролю; невтручання у діяльність суб'єкта у сфері медіа, якщо вона здійснюється в межах закону; незалежності Національної ради під час здійснення нагляду та контролю від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян [9]. Згідно із зазначеними засадами має бути розроблений новий Порядок видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умови дозволу та порядок здійснення нагляду за додержанням законодавства про телебачення і радіомовлення теле-радіоорганізаціями, що здійснюють тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення на підставі відповідного дозволу [6]

Акредитація журналістів суб'єктами публічної адміністрації має ґрунтуватися на принципах відкритості, рівності, справедливості з метою забезпечення права громадськості на одержання інформації через медіа. Відсутність акредитації не може бути підставою для відмови у допуску журналіста на відкриті заходи, що проводить суб'єкт владних повноважень [9].

Висновки. Все зазначене вище дає можливість сформулювати певні узагальнення щодо принципів публічного адміністрування телебачення:

1) принцип публічного адміністрування телебачення – це основні вихідні вимоги щодо організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері телебачення;

2) вони є природними і такими що формуються на основі Європейських цінностей;

3) фундаментальною засадою публічного адміністрування телебачення є принцип верховенства права, як панування права в медіа сфері право, що не обмежується лише законодавством, а включає й інші соціальні регулятори, моралі, традиції, звичаї українського народу;

4) профільний Закон України Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-ІХ «Про медіа» виділяє кілька категорій спеціальних засад: 1) принципи

організації медіа сфери; 2) принципи організації діяльності Національної ради; 3) принципи відбору і призначення членів Національної ради; 4) принципи здійснення нагляду та контролю; та 5) принципи акредитація журналістів;

5) доведено, що провідним принципом організації медіа сфери є принцип свободи слова, який в Україні є конституційним;

6) принцип свободи слова орієнтує журналістів на висвітлення поглядів, переконань, поширення, обміну та отримання інформації, ідей та думок без урядових обмежень, а обмеження застосовуються тільки тоді коли існує явна та справжня небезпека для людини та держави, тобто є загроза безпеці чи іншим суспільним інтересам, які є серйозними та немінучими;

7) принципи діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення визначають засади виконання своїх функцій головним суб'єктом публічної адміністрації у сфері галузі телебачення;

8) вагомими є засади відбору і призначення членів Національної ради, що відбувається на конкурсних засадах, адже члени цього суб'єкта владних повноважень мають вагомі повноваження у галузі телебачення та значний рівень незалежності;

9) безпосереднє значення для забезпечення ефективності та формування патріотичного телебачення має дотримання суб'єктами публічної адміністрації принципів здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства у сфері медіа;

10) дотримання принципів акредитації журналістів суб'єктами публічної адміністрації має забезпечувати журналістам доступ до публічної інформації не залежно від індивідуальних властивостей та симпатій (антипатій) чиновників від публічної адміністрації.

Отже, принципи публічного адміністрування телебачення – це основні вихідні вимоги щодо організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері телебачення, які встановлюються на основі норм природного права, Європейських цінностей та вітчизняного законодавства з метою забезпечення в Україні свободи слова та публічного інтересу суспільства і держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Верховенство права. Конституційний суду України. 2023. <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/34-verhovenstvo-prava>
2. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.
3. Зайчук О. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. Наукова електронна бібліотека періодичних видань НАН України. 2022. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63854/04-Zaychuk.pdf?sequence=1>
4. Конституція України.
5. Парламент призначив трьох членів Нацради з питань телебачення і радіо. *Радіо Свободи*. 2021. <https://www.radiosvoboda.org/a/news-chleny-natsrady-vid-parlamentu/31610222.html>
6. Порядок видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умови дозволу та порядок здійснення нагляду за додержанням законодавства про телебачення і радіомовлення телерадіоорганізаціями, що здійснюють тимчасове мовлення на територіях з особливим режимом мовлення на підставі відповідного дозволу. Затверджено Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення 1 березня 2018р. № 288 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29 березня 2018 р. за № 386/31838). <https://translate.google.com/?hl=uk&sl=en&tl=uk&text=%D0%A1%D1%82%83&op=translate>
7. Принцип. Словник української мови: в 11 томах. Том 7. 1976. С. 693. Академічний тлумачний словник (1970–1980). <http://sum.in.ua/s/pryncyp>
8. Про визначення переможця конкурсу та видачу ліцензії на мовлення з використанням частоти 88,2 МГц у м. Калинівці Вінницької обл. Рішення національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 25 листопада 2021р. № 1978 (Протокол № 32). [file:///Users/valentyihalunko/Downloads/R-2021-01978%20\(1\).pdf](file:///Users/valentyihalunko/Downloads/R-2021-01978%20(1).pdf)
9. Про медіа. Закон України від 13 грудня 2022 р. № 2849-IX. *Голос України* : офіційне видання від 31.12.2022. № 267.
10. Freedom of Speech. Britannica. 2022. <https://www.britannica.com/topic/freedom-of-speech>
11. Gray A. Freedom of Speech in the Western World: Comparison and Critique. Publisher : Lexington Books, 2019. 306 p.