

Бурило Ю. П.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та адміністративного права
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

НЕПРЯМІ ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СЕКТОРІ ЕКОНОМІКИ

Анотація. У статті досліджуються правові аспекти застосування непрямих засобів державного регулювання в інформаційній сфері господарювання. Пропонуються шляхи вдосконалення тарифного регулювання, пільгового оподаткування, а також надання дотацій в інформаційному секторі економіки.

Ключові слова: інформаційний сектор економіки, державне регулювання, тарифне регулювання, пільгове оподаткування, господарські інформаційні відносини.

Постановка проблеми. В умовах розвитку ринкової економіки та інформаційного суспільства важливого значення набуває непряме державне регулювання в інформаційній сфері господарювання. Таке регулювання здійснюється за допомогою непрямих (економічних) засобів регулюючого впливу держави на господарські відносини в інформаційному секторі економіки. Від їх адекватності відповідним суспільним відносинам та належного правового закріплення залежить ефективність реалізації державної політики щодо розбудови вискоєфективної інформаційної економіки. Відтак існує необхідність у розгляді цих засобів на рівні юридичної науки.

Виклад основного матеріалу дослідження. В цілому засоби державного регулювання економіки досить ретельно досліджені в юридичній доктрині такими вченими, як Ю. М. Козлов, В. С. Щербина, О. М. Вінник та ін., проте специфіка їх застосування в інформаційному секторі економіки майже не досліджена. Отже, метою цієї статті є з'ясування системи та особливостей застосування непрямих засобів державного регулювання в інформаційній сфері господарювання.

Економічні методи – це такі способи впливу держави на суб'єктів господарювання, за яких необхідний суспільству результат досягається шляхом стимулювання суспільного виробництва через економічний інтерес виконавців [1, с. 116; 2, с. 22]. Ознаками цих методів є використання стимулюючих засобів, створення економічної зацікавленості, що спонукає діяти без спеціальних розпоряджень або вказівок керівних органів; надання можливості вибору між різними варіантами дій тощо [3, с. 148].

Серед засобів державного регулювання, зазначених у ст. 12 ГК України, ознаки економічних методів регулюючого впливу мають державне замовлення, регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. В інформаційному секторі економіки найбільш широко застосовуються такі непрямі за-

соби державного регулювання, як державне замовлення, тарифне регулювання; надання податкових та інших пільг, надання дотацій.

Відповідно до ч. 1 ст. 13 ГК України державне замовлення є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), необхідних для пріоритетних державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності. Регулюючий вплив цього засобу державного регулювання полягає у забезпеченні додаткових фінансових надходжень суб'єктам господарювання за рахунок виконання ними державного замовлення.

Особливості застосування цього засобу державного регулювання в різних галузях інформаційного сектору економіки визначені Законами України «Про Національну програму інформатизації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про телекомунікації» та ін. Оскільки за допомогою державного замовлення забезпечуються публічні інтереси в інформаційних товарах однією з його головних особливостей є вимоги щодо обов'язкового або пріоритетного укладення відповідних державних контрактів. Так, відповідно до ч. 4 ст. 15 «Про Національну програму інформатизації» для суб'єктів підприємницької діяльності – монополістів у сфері їх діяльності укладення договорів (контрактів) на виконання окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації є обов'язковим. Згідно з ч. 7 ст. 27 «Про телекомунікації», оператори телекомунікацій, незалежно від форм власності, в першу чергу надають у користування на договірних засадах ресурси своїх телекомунікаційних мереж державній системі урядового зв'язку, національній системі конфіденційного зв'язку, органам з надзвичайних ситуацій, безпеки, оборони, внутрішніх справ України.

До інших особливостей укладення державних контрактів в цій сфері належать особливості їх змісту, а також суб'єктного складу відповідних договірних зобов'язань, тощо. Так, відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» органи державної влади та органи місцевого самоврядування формують замовлення засобам масової інформації на: створення спеціальних звітів і репортажів про важливі події, що відбуваються у державі, про діяльність органів державної влади та органів

місцевого самоврядування; проведення прямих теле- і радіотрансляцій про їх діяльність; організацію систематичних (проблемних, тематичних) теле- і радіопередач та сторінок (рубрик) у друкованих засобах масової інформації тощо. Таким чином законом вказується на предмет державних контрактів щодо висвітлення діяльності органів публічної влади. Особливості суб'єктного складу відповідних господарських договірних інформаційних правовідносин встановлюються зокрема ч. 4 ст. 11 цього закону, відповідно до якої місцеві органи виконавчої влади укладають угоди на висвітлення їх діяльності з регіональними телерадіоорганізаціями [4].

Для захисту інтересів кінцевих та виробничих споживачів окремих видів інформаційних та інформаційно-інфраструктурних послуг, тарифи на них підлягають державному регулюванню. Так, зокрема з цією метою Наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 10.06.2009 р. № 665 затверджено тарифи на приймання та доставку вітчизняних періодичних друкованих видань за передплатою [5]. Водночас найбільш широко встановлення тарифів як засіб державного регулювання використовується у галузі зв'язку. Так, відповідно до ч. 2 ст. 66 Закону України «Про телекомунікації» державному регулюванню шляхом встановлення граничних або фіксованих тарифів підлягають: тарифи на загальнодоступні послуги; тарифи на надання в користування каналів електрозв'язку операторів телекомунікацій, з істотною ринковою перевагою на ринках певних телекомунікаційних послуг; розрахункові такси за послуги пропуску трафіка до телекомунікаційних мереж операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою на ринках певних телекомунікаційних послуг; тарифи на надання в користування кабельної каналізації електрозв'язку операторів телекомунікацій.

Особливе соціально-економічне значення має державне регулювання тарифів на загальнодоступні телекомунікаційні послуги, що являють собою мінімальний набір послуг нормованої якості, доступний усім споживачам на всій території України. До цих послуг, відповідно до ч. 1 ст. 62 Закону України «Про телекомунікації», належать: підключення кінцевого обладнання споживача до телекомунікаційних мереж фіксованого зв'язку загального користування (універсальний доступ), послуги фіксованого телефонного зв'язку в межах зони нумерації (місцевий телефонний зв'язок), а також виклик служб екстреної допомоги, послуги довідкових служб і зв'язку за допомогою таксофонів.

Звертає на себе увагу застарілість зазначеного переліку телекомунікаційних послуг, адже в сучасних умовах першочергові потреби споживачів телекомунікаційних послуг включають в себе також послуги рухомого (мобільного) зв'язку, послуги доступу до мережі Інтернет та ін. Оскільки основною метою загальнодоступних телекомунікаційних послуг є їх надання на всій території України за регульованими державою тарифами, виникає питання про доцільність включення до цього переліку послуг рухомого (мобільного) зв'язку та послуг доступу до мережі Інтернет.

Рівень забезпечення населення мобільним зв'язком в Україні досить високий – ним користується понад 82% громадян [6], а загальний рівень проникнення складає

130,3%, оскільки часто одна особа є власником кількох сім-карт різних операторів [7, с. 11]. Водночас цей вид зв'язку є найбільш доступним видом зв'язку за цінovими показниками (українці витрачають на мобільний зв'язок 1,37% своїх доходів, американці – 2,45%, а ізраїльтяни і турки – 4,1%) [8]. Тому включати його до переліку загальнодоступних телекомунікаційних послуг, тарифи на які регулюються державою не має сенсу. Водночас рівень забезпечення домогосподарств доступом до мережі Інтернет в Україні поки що відносно низький – 34% [9]. При цьому серед мешканців сільських районів доступ до швидкісного Інтернету мають лише 16%, тоді як у місті – 45%. Показово, що вартість широкосмугового доступу в доходах домогосподарств в Україні складає 1,6% у міських поселеннях та 2% у сільських [10, с. 27, 29]. Таким чином, існує потреба у повсюдному забезпеченні послуг широкосмугового доступу до мережі Інтернет за доступними, регульованими державою тарифами, тобто перетворення цієї послуги на загальнообов'язкову телекомунікаційну послугу. У зв'язку з цим в Україні мали місце неодноразові законодавчі ініціативи про включення послуг доступу до мережі Інтернет до переліку загальнодоступних телекомунікаційних послуг. Останньою з таких ініціатив став законопроект, розроблений Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, яким пропонувалося включити до складу загальнодоступних телекомунікаційних послуг послуги фіксованого доступу до мережі Інтернет на швидкості до 2 Мбіт/с включно.

Разом з тим експертами вказується на те, що недостатнє проникнення фіксованого широкосмугового доступу пов'язано в першу чергу з великою територією країни, різним рівнем попиту в сільських і міських регіонах. Вирівняти ситуацію можуть мобільні мережі, запуск яких швидший і менш витратний [11, с. 10]. Тому пріоритетним напрямом розвитку широкосмугового доступу до мережі Інтернет має стати не фіксований, а мобільний доступ, що може надаватися на основі мереж мобільного зв'язку 3G та 4G. Відтак до складу загальнодоступних телекомунікаційних послуг, передбачених ч. 1 ст. 62 Закону України «Про телекомунікації», мають бути включені послуги широкосмугового мобільного, а не фіксованого доступу до мережі Інтернет.

Для покриття збитків операторів і провайдерів телекомунікацій від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг, зокрема в сільських і важкодоступних районах, в багатьох країнах діють фонди універсальних послуг або фонди універсального доступу, які формуються за рахунок цільової надбавки до тарифів на телекомунікаційні послуги всіх операторів або за рахунок державного фінансування. Створення таких фондів законодавчо закріплено в США, Канаді, Франції, Іспанії, Чилі, Перу, Росії та інших державах [12, с. 87]. В Україні такого фонду наразі не існує. Його створення неодноразово пропонувалося у проектах змін до Закону України «Про телекомунікації», проте кожного разу не отримувало підтримку через цілком обгрунтовані побоювання щодо можливого підвищення вартості телекомунікаційних послуг для населення внаслідок запровадження націнок на відповідні послуги, а також відсутність чіткого обгрунтування обсягів коштів, необхідних для покриття збитків від надання

загальнодоступних телекомунікаційних послуг [13; 14].

Водночас ч. 5 ст. 64 Закону України «Про телекомунікації» передбачено, що у разі недостатнього задоволення попиту споживачів на загальнодоступні телекомунікаційні послуги в окремих регіонах України національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, має право прийняти рішення щодо покладення на операторів і провайдерів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою, а також на операторів фіксованого проводового зв'язку, які здійснюють або мають намір здійснювати діяльність у цих регіонах, обов'язків щодо розвитку та надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг споживачам із застосуванням механізму компенсації збитків, установленого Кабінетом Міністрів України. Проте такого механізму також не розроблено.

На нашу думку, враховуючи обмежені фінансові ресурси держави і невисоку платоспроможність населення, яке не може дозволити собі фінансувати фонд універсальних послуг, механізм компенсації витрат повинен застосовуватися не до всіх, а лише до найбільш перспективних телекомунікаційних послуг, якими є послуги мобільного широкосмугового доступу до мережі Інтернет. Оптимальним способом компенсації збитків від надання цих послуг в окремих регіонах вбачається зменшення розміру зобов'язань зі сплати збору за користування радіочастотним ресурсом на суму відповідних збитків або ж звільнення від сплати збору за користування цим ресурсом в таких нерентабельних регіонах. Іншими словами недоліки тарифного регулювання зазначених загальнодоступних послуг мають бути компенсовані іншим засобом державного регулювання – податковими пільгами. З огляду на це доцільно закріпити у ч. 5 ст. 64 Закону України «Про телекомунікації» норму, відповідно до якої в механізмі компенсації збитків від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг можуть застосовуватися податкові пільги відповідно до Податкового кодексу України.

У той же час в Податковому кодексі України необхідно закріпити ст. 322-1 «Пільги щодо сплати збору за користування радіочастотним ресурсом» в такій редакції: «Для компенсації збитків від надання загальнодоступних телекомунікаційних послуг з використанням радіочастотного ресурсу оператори телекомунікацій мають право зменшувати суму збору за користування радіочастотним ресурсом, що підлягає сплаті, на розмір збитків від надання цих послуг. Для стимулювання впровадження загальнодоступних телекомунікаційних послуг з використанням радіочастотного ресурсу на основі найбільш сучасних технологій у малонаселених та важкодоступних регіонах Кабінет Міністрів України може звільнити оператора телекомунікацій від сплати збору за користування радіочастотним ресурсом в цих регіонах строком до 5 років».

Наразі податкове стимулювання є одним із основних засобів державного регулювання, що застосовується в галузі виробництва програмного забезпечення та надання супутніх послуг на підставі Законів України «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції», «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної

продукції» та відповідних норм Податкового кодексу України [15; 16; 17]. Як випливає з положень вказаних законодавчих актів, з 1 січня 2013 року до 1 січня 2023 року звільняються від оподаткування податком на додану вартість операції з постачання програмної продукції, а податок на прибуток суб'єктів індустрії програмної продукції від таких видів економічної діяльності, як видання програмного забезпечення, включаючи видання і реалізацію (продаж, прокат та/або надання ліцензій) системних пакетів програм, службових та ігрових програм, публікацію готового (несистемного) програмного забезпечення; комп'ютерне програмування; консультування з питань інформатизації; діяльність з керування комп'ютерним устаткуванням; надання права на використання програмного забезпечення, включаючи передачу майнових прав інтелектуальної власності на програмне забезпечення; оброблення даних, розміщення інформації на веб-вузлах та пов'язана з цим діяльність та ін. оподатковується за пільговою ставкою – 5%.

Податкові пільги також застосовуються в державному регулюванні виробництва друкованої інформаційної продукції. Так, відповідно до ч. 1.25. ст. 197 Податкового кодексу України операції з постачання (передплата) періодичних видань друкованих засобів масової інформації та книжок (крім видань еротичного характеру), учнівських зошитів, підручників та навчальних посібників вітчизняного виробництва, словників українсько-іноземної або іноземно-української мови, доставки таких періодичних видань друкованих засобів масової інформації на митній території України звільняються від податку на додану вартість [17].

Державне регулювання виробництва друкованої та аудіовізуальної інформаційної продукції також включає в себе надання митних і валютних пільг. Так, згідно зі ст. 5 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», редакції (юридичні особи) засобів масової інформації звільняються від обов'язкового продажу валютної виручки, одержаної від експорту інформаційної продукції, у разі використання цієї виручки на придбання обладнання та матеріалів, необхідних для подальшого виробництва нової інформаційної продукції; сплати мита за експорт інформаційної продукції. Не підлягають обкладенню ввезним митом обладнання та матеріали, призначені для власної інформаційної діяльності засобів масової інформації, виробництва і розповсюдження їхньої інформаційної продукції, якщо таке обладнання і матеріали не виробляються в Україні.

Загалом, надання податкових, митних та інших пільг в механізмі державного регулювання спрямовано на збільшення обсягів випуску інформаційної та інформаційно-інфраструктурної продукції, стимулювання її експорту та імпортозаміщення, хоча в деяких випадках може використовуватися і як засіб компенсації збитків, що виникають у господарюючих суб'єктів в результаті застосування інших засобів державного регулювання (наприклад, тарифного регулювання).

Водночас заходи державної фінансової допомоги, визначені ст. 4 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», такі як відшкодування різниці між розрахунко-

вим (за собівартістю) та фіксованим тарифом на доставку друкованих засобів масової інформації виконують лише функцію компенсації збитків. Крім того, цим законом передбачено надання додаткової економічної підтримки (дотації) районним, міським та міськрайонним газетам, районному, міському та міськрайонному телерадіомовленню. Разом з тим мета надання цієї допомоги чітко не встановлена, хоча у ч. 5 ст. 7 зазначеного закону зазначається, що використання дотації редакціями газет та телерадіоорганізаціями не за цільовим призначенням тягне за собою скорочення фінансування на відповідну суму в поточному році або позбавлення права на її отримання в наступному фінансовому році.

Відсутність чіткої законодавчо встановленої мети надання цієї дотації за наявності санкцій робить її непрозорим і потенційно корупційним інструментом в руках органів державної влади та їх посадових осіб, відповідальних за її адміністрування. Тому в ст. 7 Закону України «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» необхідно закріпити норму, якою передбачити, що метою надання цієї дотації є покриття видатків на оренду та обслуговування приміщень, в яких розташовані відповідні місцеві засоби масової інформації, комунальні послуги, послуги зв'язку, видавничі та поліграфічні роботи і послуги, послуги з поширення інформаційної продукції власного виробництва.

Висновки. На підставі наведеного можемо зробити висновок, що система передбачених чинними законодавством непрямих засобів державного регулювання в інформаційній сфері потребує удосконалення в частині застосування тарифного регулювання загальнодоступних телекомунікаційних послуг (шляхом включення до їх переліку широкосмугового мобільного доступу до мережі Інтернет), пільг щодо сплати збору за користування радіочастотним ресурсом для операторів телекомунікацій, які надають загальнодоступні телекомунікаційні послуги з використанням радіочастотного ресурсу, а також визначення цільового призначення дотації місцевим засобам масової інформації.

Перспективні дослідження з окресленої тематики мають бути спрямовані на вивчення пільгового оподаткування як засобу державного регулювання у видавничій сфері.

Література:

1. Щербина В. С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання / В. С. Щербина // Вісник господарського судочинства. – 2008. – № 1. – С. 111-117.
2. Вінник О. М. Господарське право : навчальний посібник / О. М. Вінник. – 2-ге вид., змін та доп. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 766 с.
3. Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР Ч.1 : Сущность, функции, методы / Ю. М. Козлов. – М. : Издательство Московского университета, 1969. – 159 с.
4. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
5. Наказ Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Тарифів на приймання та доставку вітчизняних періодичних друкованих видань за передплатою» від 10.06.2009 р. № 665 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 48. – Ст. 1636.

6. Ринок мобільного зв'язку далі зростає [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gfk.ua/public_relations/press/press_articles/007565/index.ua.html.
7. Звіт про роботу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nkrz.gov.ua/img/zstored/File/2013_03/nkrzi-ua.pdf.
8. Скільки витрачають на мобільний зв'язок в різних країнах світу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://money-news.te.ua/2012/09/12/skilky-vytrachayut-na-mobilnyj-zvyazok-v-raznyh-krajinah-svitu/>.
9. Широкополосный жест: НКРСИ стремится ликвидировать цифровое неравенство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kommersant.ua/doc/2166661>.
10. Широкошумовий доступ до Інтернету в Україні: поточний стан та перспективи : аналітичне дослідження (скорочений виклад) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nkrzi.gov.ua/img/zstored/File/dop/index.html#/1>.
11. Звіт щодо діяльності НКРЗ та стану телекомунікацій в Україні за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nkrz.gov.ua/img/zstored/File/2011_zvit_nkrz.pdf.
12. Бенько І., Гуцайлюк Л. До питання створення фонду універсальних послуг / І. Бенько, Л. Гуцайлюк // Галицький економічний вісник. – 2009. – № 2. – С. 84-89.
13. Кравченко В. Доповідь «Фонд універсальних послуг як механізм універсального доступу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inau.org.ua/15.1938.0.0.1.0.phtml>.
14. Відкритий лист Президенту В. Ф. Януковичу щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку зі створенням Фонду загальнодоступних телекомунікаційних послуг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wireless.ua/510-prezidentu-ukrayini-yanukovichu-vf.html>.
15. Закон України «Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції» від 16.10.2012 р. № 5450-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 85. – Ст. 3448.
16. Закон України «Про внесення змін до розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів індустрії програмної продукції» від 05.07.2012 р. № 5091-VI // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 406.
17. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради. – 2011. – № 13 / № 13-14, № 15-16, № 17 – Ст. 112.

Бурило Ю. П. Непрямые средства государственного регулирования в информационном секторе экономики

Аннотация. В статье исследуются правовые аспекты применения непрямых средств государственного регулирования в информационной сфере хозяйствования. Предлагаются пути усовершенствования тарифного регулирования, льготного налогообложения, а также предоставления дотаций в информационном секторе экономики.

Ключевые слова: информационный сектор экономики, государственное регулирование, льготное налогообложение, хозяйственные информационные отношения.

Burylo Y. Indirect means of state regulation in the information sector of the economy

Summary. The article deals with legal aspects of indirect means of state regulation application in the information sphere of commerce. Ways of improving tariff regulation, tax exemptions as well as subsidies are suggested.

Key words: information sector of the economy, state regulation, tax exemptions, business information relations.