

*Щупаківський Р. В.,**докторант докторантури та ад'юнктури**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА

Анотація. Стаття присвячена розгляду категорії предмета адміністративно-телекомунікаційного права. У межах статті розглядалися визначення поняття «предмет правового регулювання», категорія предмета адміністративного права та безпосередньо предмет телекомунікаційного права.

Автором проаналізовані наукові доробки вчених загальної теорії права, вчених-адміністративістів щодо питання правової категорії предмета права й основних сфер, що визначають відносини телекомунікаційного характеру, склад предмета адміністративного права.

Активний розвиток технологій телекомунікаційного типу нині потребує встановлення їх державного регулювання. Такий вид регулювання має реалізовуватися на основі правових положень, що об'єднані в рамках адміністративно-телекомунікаційного права.

Предмет телекомунікаційного права тільки формується, проте навіть нині здійснено його характеристику за трьома основними сферами, якими визначаються телекомунікаційні відносини, зокрема: ліцензування та контроль телекомунікаційної діяльності; створення та експлуатація телекомунікаційної інфраструктури; надання телекомунікаційних послуг.

У статті також зазначається, що нині телекомунікаційне право характеризується у вигляді підгалузі в системі інформаційного та адміністративного права. Проте в перспективі науковці не відхиляють його розвитку й виділення в самостійну галузь права.

Зроблено висновок, що телекомунікаційні технології мають вплив на формування нових дієвих засобів управління та взаємодії владних, місцево самоврядних органів, господарських структур та членів суспільства. Ними можна визначити нову можливість покращення якості управління завдяки наданню послугам органів держави електронних засобів. Необхідністю удосконалення впливу на правові процеси в суспільстві визначається доцільність детального розгляду питання предмета адміністративно-телекомунікаційного права та вивчення досягнень від практичного застосування та використання телекомунікаційних технологій як інструменту державних органів.

Ключові слова: предмет правового регулювання, предмет адміністративного права, предмет адміністративно-телекомунікаційного права, склад предмету телекомунікаційного права.

Постановка проблеми. Активний розвиток телекомунікаційних технологій (мобільний, супутниковий зв'язок, інтернет тощо) став потребувати встановлення їхнього регулювання державою. Такий різновид регулювання має реалізовуватися на основі правових положень, що об'єднані в рамках адміністративно-телекомунікаційного права [13, с. 63].

Загальне поняття предмета правового регулювання розглянули багато науковців теорії держави і права, зокрема

С.С. Алексєєв, В.В. Галунько, Г.О. Пономаренко, В.Д. Сорокін, В.К. Шкарупа, Л.С. Явич. Проблематикою предмету адміністративного права займалися такі науковці та юристи: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Ю.М. Козлов, Р.С. Мельник, Е. Шмідт-Ассманн. Безпосередньо питанням предмета інформаційного та телекомунікаційного права займалися такі вчені: В.М. Боєр, Ю.В. Волков, В.А. Копилов, О.Г. Павельєва, Т.Н. Скорикова, С.С. Чаннов. Проте науковців, якими досліджено поняття предмета адміністративно-телекомунікаційного права, нині бракує.

Метою статті постає аналізування наукових доробків вчених загальної теорії права, вчених-адміністративістів стосовно питання правової категорії предмета права й основних сфер, що визначають відносини телекомунікаційного характеру, склад предмета адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дослідження питання предмета будь-якої галузі права, варто звернути увагу на загальне поняття предмета правового регулювання. Аби повно розглянути це питання, необхідно звернутися до вчень дослідників теорії держави та права.

За радянського етапу розвитку правової науки предмет правового регулювання визначався за допомогою категорії суспільних відносин, а дефініція правового регулювання розумілася через поняття їхнього «класового регулятора», організованого державного впливу на них завдяки законодавству [10, с. 57–59].

Другий підхід до визначення предмета правового регулювання, що було підтримано Л.С. Явичем та С.С. Алексєєвим, характеризується застосуванням категорії поведінки суб'єктів. Л.С. Явич під правовим регулюванням розуміє різні правові форми державного впливу на поведінку суб'єктів відносин у суспільстві за допомогою встановлення прав та зобов'язань [19, с. 26–29]. Схожими позиціями апелював С.С. Алексєєв [2, с. 287], що застосовував для визначення «програмування» людської поведінки, а правове регулювання визначав як результат реагування суб'єктів на вплив правового характеру.

В.Д. Сорокіним було вперше запропоновано розглядати як предмет правового регулювання спільний предмет щодо усієї правової системи, включаючи і відносини соціально-правового середовища [15, с. 10].

Предмет правового регулювання – це та сфера, на яку поширюється право. Це матеріальний критерій розподілу права на структурні елементи, він відповідає на питання, що регулює право [16, с. 160].

Предмет правового регулювання є вужчою категорією, аніж предмет правового впливу. Предмет правового регулювання охоплює питання суспільних відносин чи їх сукупності, що підпадають під регламентацію правових положень та приписів законодавства.

Зміни формації суспільно-економічного типу в Україні призвели до необхідності перегляду предмета правового регулювання як загалом, так і в межах окремих галузей. Значних істотних змін набув саме предмет адміністративно-правового регулювання. Предмет адміністративного права включає нині вельми широку систему правовідносин суспільства, що зароджуються через реалізацію функцій виконавчої влади держави, сутністю якої можна визначити управління суспільством та його членами.

Передумовами об'єктивного характеру щодо впровадження нового підходу до предмета адміністративного права є перехід української економіки до ринкових відносин, впровадження місцевого самоврядування, гарантування пріоритету громадянських прав та свобод. Варто дослідити питання видів відносин управлінського характеру, що пов'язані з втіленням у життя публічної влади, адже адміністративне право у вигляді галуззі публічного права має на меті, перш за все, врегулювання управлінських відносин у сфері втілення публічної влади.

Вищенаведене дає змогу оновити наукове уявлення щодо предмета адміністративного права завдяки розширенню сфери відносин суспільства, які ним регулюються.

І.П. Голосніченко зауважив, що до складу предмета адміністративного права можна зарахувати такі групи однорідних відносин у суспільстві:

а) в межах державного управління в економічній сфері, сфері діяльності соціально-культурного та адміністративно-політичного типу;

б) відносин управлінського характеру в межах системи й структури виконавчих та місцево самоврядних органів;

в) відносин управлінського характеру, які зароджуються під час організації внутрішнього типу та діяльності апарату інших органів держави (наприклад апарат прокуратури, судів, адміністрації Президента тощо), а також діяльності адміністрацій підприємств, установ й організацій;

г) відносин управлінського характеру, що пов'язані із виконанням функцій та повноважень виконавчими органами, місцево самоврядними органами, громадськими організаціями й іншими недержавними інституціями;

г) які виникають через забезпечення виконавчими й місцево самоврядними органами втілення в життя та гарантування прав та свобод суспільства, а також передбачення надання їм різних послуг адміністративного характеру;

д) котрі зароджуються через організацію й діяльність адміністративних судів (іншими словами, в межах сфери юстиції адміністративного типу);

е) процесуальні відносини з приводу поновлення судом прав та свобод членів суспільства й інших учасників адміністративного права;

є) які зароджуються через використання заходів відповідальності адміністративного характеру до фізичних та юридичних осіб [7, с. 13–14].

Одну із перших загальноприйнятих дефініцій поняття «предмет адміністративного права» було наведено радянським науковцем Ю. Козловим. Ним було зараховано до предмета адміністративного права відносини в суспільстві управлінського типу, що безпосередньо було пов'язано з реалізацією державними органами певних завдань виконавчо-розпорядчого характеру, зокрема управління постійного та безпосереднього типу будівництвом господарської та культурно-політичної природи [11, с. 29].

Схожий погляд на категорію предмета адміністративного права продемонстрував і Ю.П. Битяк, що визначив під таким предметом систему відносин суспільства, котрі зароджуються через реалізацію функцій управління держави щодо виконання різнопланової діяльності виконавчого та розпорядчого типу [1, с. 19].

В.Б. Авер'янов визначив предмет адміністративного права таким чином: науковець вважає, що досліджувана категорія складається із суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються безпосередньо під час процедури практичного виконання органами держави, перш за все, виконавчими органами, державно-владних повноважень, згідно із закріпленою за ними компетенцією стосовно реалізації державно-управлінських функцій [8, с. 35].

Всі вищезазначені визначення предмета адміністративного права не є такими, що один одному явно суперечать, адже всі вони засновуються на базовій класичній дефініції, сформульованій А.І. Єлістратовим, зокрема на визначенні адміністративного права через категорію підзаконної діяльності правлячих органів щодо упорядкування відносин суспільства поміж правлячою верхівкою та звичайними громадянами в межах сфери управління держави задля гарантування громадського добробуту (інакше кажучи, аби захистити публічне право) [9, с. 19].

«Новітніми» підручниками адміністративного права не пропонується читачам інформації стосовно предмета адміністративного права. Так, навчальний посібник «Загальне адміністративне право», авторами котрого є Р. Мельник та В. Бевзенко, закріплює думку, що положення права публічного характеру здійснюють регулювання відносин, у котрих одна сторона постає державним, місцево-самоврядним органом чи суб'єктом із повноваженнями, які було йому делеговано, що діє заради здійснення функцій та задач публічного типу, котрі націлено на процедуру задоволення інтересу публічної природи [13, с. 46]. Безпосередньо у вищенаведеному автори вбачають основну характерну рису права публічного характеру, до рахунку якого дораховують і адміністративну правову галузь. Незважаючи на те, що у вищезгаданому підручнику існує, по суті, інформація стосовно предмета адміністративного права, авторами не застосовується ця правова категорія.

Е. Шмідт-Ассманн вказує на те, що європейське адміністративне право характеризується розумінням того, що адміністративна дія не може бути розглянута виключно з боку публічно-адміністративної діяльності [18, с. 22–23]. Для адміністративних дій характерні взаємодія й зв'язок зворотного характеру. Регулювання можна визнати успішним за умови, що стимул узгоджено із мотивами дійових осіб.

Запровадження новітніх інформаційних технологій та телекомунікацій впроваджує гарантії щодо цілісності сфери телекомунікаційного типу, яка проходить етап розвитку відповідно до певних закономірностей.

Предмет та місце телекомунікаційного права в системі українського права є порівняно новою проблемою для української юриспруденції. Враховуючи реалії інформаційного суспільства, що знаходиться у стані формування, і те значення, котре відведено телекомунікаційним технологіям українським законодавством, варто визнати її актуальність.

Наголошуючи на важливості всебічного дослідження поставлених питань за участі фахівців галузі зв'язку, що мають багаторічний досвід практичної роботи, зазначимо безперечно положення, запропоновані Т.Н. Скориковою:

1) про необхідність розмежування предметів інформаційного права і телекомунікаційного права;

2) «предмет телекомунікаційного права має включати і відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю інтернету як мережі електричного зв'язку»;

3) як критерій формування предмета телекомунікаційного права «слід вдатися не до застосування в їх поняттях загальних для всіх телекомунікаційних мереж технічних категорій, а до суті їхньої основної діяльності»;

4) «до предмета телекомунікаційного права варто зарахувати громадські відносини, що виникають у зв'язку зі створенням, функціонуванням та управлінням всіх телекомунікаційних мереж як технологічних систем» [14, с. 94–97].

Частково можна погодитися з тезою, що «інформаційне, і телекомунікаційне право можна лише умовно назвати «правом», наприклад, із метою формування назви навчальної дисципліни, але не більше того» [5, с. 3]. Дійсно, до завершення формування українського телекомунікаційного права як галузі права ще далеко.

Що таке предмет телекомунікаційного права? Ймовірно, з цієї постановкою питання погодиться більшість дослідників: і ті, хто визнають наявність інформаційного і телекомунікаційного права, і ті, хто є жвакими противниками такої думки. Для вирішення питання про наявність передумов формування предмета телекомунікаційного права розглянемо такі фактори: можливість виділення специфічних суспільних відносин, їх своєрідність, наявність правових норм.

Питання про можливість оформлення телекомунікаційного права як єдиного блоку висловлювали раніше. Таку можливість у процесі спеціалізації загальнотеоретичних знань «приватних наукових досліджень, таких, наприклад, як правова кібернетика» [3, с. 19] передбачав С.С. Алексєєв.

У міру розвитку суспільних відносин В.А. Копилов [12, с. 82] зазначив: «Телекомунікаційне право – складова частина цілого, що називається інформаційним правом». Схожу думку висловлював науковець С.С. Чаннов [17, с. 15], а також В.М. Боєр та О.Г. Павельєва, які дотримуються схожої конструкції: «Телекомунікаційне право – складова частина того цілого, що називається інформаційним правом» [4].

Предмет телекомунікаційного права тільки формується, однак і нині можна здійснити його характеристику завдяки трьом основним сферам (блокам), що визначають відносини телекомунікаційного характеру, як було зазначено раніше:

1) ліцензування та контроль телекомунікаційної діяльності;

2) створення та експлуатація телекомунікаційної інфраструктури;

3) надання телекомунікаційних послуг [6].

При першому дослідженні з'являється бажання для кожної з перерахованих сфер рекомендувати власний метод правового регулювання: імперативний – для сфери ліцензування та нагляду; диспозитивний – для сфери надання послуг. Залишається питання, якому методу правового регулювання необхідно надати перевагу в разі регулювання відносин із приводу створення та експлуатації інфраструктури та мереж.

Нижче пропонується розглянути всі три види діяльності окремо. Так, розпочинаючи дослідження питання ліцензування та контролю телекомунікаційної діяльності, варто зазначити, що цей предметний блок тісно пов'язаний з адміністративними та цивільними правовідносинами. Отримання особли-

вого правового статусу телекомунікаційним оператором як явище виділено із традиційних громадянських та адміністративних правових відносин. Ці відносини передують власне телекомунікаційній діяльності, супроводжують усю діяльність та завершують її. Правовідносини щодо процесу реєстрації й ліцензування мають разовий характер, на відміну від відносин щодо введення та експертизи об'єктів, яким притаманний систематичний характер. Відносини щодо контролювання зароджуються також поміж операторами під час приєднання мереж, що дає змогу їх виділити в розглядувану предметну сферу за суб'єктною ознакою. Відносини контролюючого типу поміж операторами досі постають маловивченими та не мають аналогів у практичних сферах.

Продовжуючи розгляд блоків предмета телекомунікаційного права, розглянемо питання створення й експлуатації телекомунікаційної інфраструктури. Проектування, будівництво (або приєднання) телекомунікаційних мереж також має свою специфіку та особливості. Відносини, суміжні з відносинами щодо капітального будівництва, які зароджуються під час самостійного розвитку власної мережі окремими малими підприємствами, тільки частково врегульовуються законодавством щодо будівництва. Більшість схожих відносин розглядається сторонами в межах цивільного права. Проте залишаються питання, зокрема, щодо правового регулювання розподілення та застосування телекомунікаційних ресурсів, доступу щодо розміщення (монтажу) мереж на об'єктах інфраструктури міського типу, будівлях, спорудах. Їхнє зарахування до відносин телекомунікацій є логічним, адже головна їх сутність полягає в ресурсовому обороті, доступі щодо розміщення інфраструктури телекомунікаційного характеру (устаткування, мереж), підтримці мереж у готовності. Цей комплекс відносин є безпосереднім попередником процесу надання послуг.

Останнім блоком предмета телекомунікаційного права є надання телекомунікаційних послуг. Зазвичай надання платних послуг належить до предмета регулювання цивільного права. Одночасно в межах телекомунікаційної сфери є незліченна кількість прикладів (наприклад, мобільний зв'язок), нездатності або нереальності регулювання послуг цивільними правовими засобами.

До предмета телекомунікаційної галузі права також можна зарахувати:

- стандартизацію у телекомунікаційній сфері;
- регулювання номерного ресурсу;
- процедуру ліцензування діяльності в телекомунікаційній галузі;
- державне управління та нагляд за діяльністю у телекомунікаційній сфері;
- тарифне регулювання послуг у галузі зв'язку та телекомунікацій.

Нижче розглянемо трохи детальніше деякі вищезазначені елементи. Згідно із Законом України «Про телекомунікації» центральний орган виконавчої влади в галузі зв'язку розробляє й реалізує технічну політику в рамках формування номерного ресурсу. Розподілення, присвоєння й процедура обліку номерного ресурсу, видача та відміна дозволу на його застосування, нагляд держави стосовно застосування номерного ресурсу реалізуються НКРЗІ. Розподілення та застосування українського радіочастотного ресурсу задля реалізації телекомунікаційної діяльності передбачено Законом України «Про радіочастотний ресурс України».

Діяльність фізичних та юридичних осіб стосовно безплатного надання послуг зв'язку здійснюється лише на підставі ліцензії на здійснення діяльності у сфері надання послуг зв'язку. НКРЗІ ліцензує й реєструє в галузі з надання послуг телекомунікаційного характеру.

Уряд визначає порядок здійснення державного нагляду за діяльністю в галузі зв'язку. Державний нагляд за діяльністю в галузі телекомунікацій здійснює Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, котрою забезпечується контролювання якості послуг у галузі телекомунікацій та задоволення споживацького попиту.

Нині телекомунікаційне право характеризується у вигляді підгалузі в системі інформаційного та адміністративного права. Однак у перспективі науковці не відхиляють його розвиток та виділення в самостійну галузь права [6].

Висновки. Таким чином, телекомунікаційні технології мають вплив на формування нових дієвих засобів управління та взаємодії владних, місцево самоврядних органів, господарських структур та членів суспільства. Ними можна визначити нову можливість покращення якості управління завдяки наданню послугам органів держави електронних засобів. Необхідністю удосконалення впливу на правові процеси в суспільстві визначається доцільність детального розгляду питання предмета адміністративно-телекомунікаційного права та вивчення досягнень від практичного застосування та використання телекомунікаційних технологій як інструменту державних органів.

Література:

1. Адміністративне право України [Текст] : підручник для юрид. вузів і фак. / Битяк Ю.П., Богуцький В.В., Гарашук В.М. та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
2. Алексеев С.С. Об объекте права и правоотношения. *Вопросы общей теории советского права* : сборник статей / С.С. Алексеев ; под ред. проф. С.Н. Братуся. Москва : Государственное изд-во юрид. л-ры, 1960. 407 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. Москва : Юрид. лит., 1981.
4. Боер В.М. Информационное право : учеб. пособие. Ч. 1 / В.М. Боер, О.Г. Павельева; ГУАП. Санкт-Петербург, 2006. 116 с.
5. Волков Ю.В. О предмете и методе телекоммуникационного права. *Право и Интернет*. 13 с. URL: <http://www.russianlaw.net/files/law/doc/a254.pdf>
6. Волков Ю.В. О предмете телекоммуникационного права. *Правовые понятия и категории в контексте информационного права*. Материалы теоретического семинара по информационному праву. ИГиП РАН. М. 2006. С. 121–129.
7. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 12–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_3
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [Текст] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
9. Єлістратов А.І. Адміністративне право : лекції / ред. та упоряд. В.В. Галуцько, С.В. Діденко. Херсон : ВАТ ХМД, 2007. 268 с.
10. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. Москва : Госюриздат, 1961. 381 с.
11. Козлов Ю.М. Предмет советского административного права. Москва : Изд-во МГУ, 1967. 160 с.
12. Копылов В.А. Информационное право. Москва, 2002.

13. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
14. Скорикова Т.Н. Информационное и телекоммуникационное право в современном гражданском обороте. *Вестник Томского государственного университета*. 2008. № 307. С. 94–97
15. Сорокин В.Д. Правовое регулирование: предмет и метод : учеб. пособие / под ред. И.Ф. Покровского. Санкт-Петербург: Ин-т морского права, 2000. 217 с.
16. Теорія держави і права : навчальний посібник / [авт. упоряд. В.В. Галуцько, Г.О. Пономаренко, В.К. Шкарупа] ; за ред. В.К. Шкарупи. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. 280 с.
17. Чаннов С.Е. Информационное право России: Учебник для вузов. Москва, 2004.
18. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання / пер з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.
19. Явич Л.С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. Москва : Госюриздат, 1961. 172 с.

Shchupakivskiy R. Subject-matter of administrative-telecommunications law

Summary. An article is devoted to the category of the subject of administrative and telecommunication law. The article considered definition of “subject of legal regulation”, the category of the subject of administrative law and directly the subject of telecommunication law.

The author analyzes the scientific works of scholars of the general theory of law, administrative scientists on the legal category of the subject of law and the main spheres that determine the relations of a telecommunication nature, the composition of the subject of administrative law.

The active development of telecommunication-type technologies still requires the setting of their state regulation. This kind of regulation should be implemented on the basis of legal provisions united in administrative and telecommunications law.

At the moment, the subject of telecommunication law is only being formed, but even now its characteristics have been implemented in the three main areas that determine telecommunication relations, in particular: licensing and control of telecommunication activities; creation and operation of telecommunication infrastructure; provision of telecommunication services.

The article also notes that at the moment telecommunication law is characterized as a sub-sector of law in the information and administrative law system. However, in the future, scientists do not reject its development and separation into an independent branch of law.

It is concluded that telecommunication technologies have influence on the formation of new effective means of management and interaction of power, locally self-governing bodies, economic structures and members of society. They can identify a new opportunity to improve the quality of government by providing electronic services to government agencies. The need to improve the impact on legal processes in society determines the expediency of a detailed consideration of the subject of administrative and telecommunications law and the study of achievements from the practical application and use of telecommunications technologies as a tool of state bodies.

Key words: subject of legal regulation, subject of administrative law, subject of administrative and telecommunication law, composition of the subject of telecommunication law.