

ensuring the rights, freedoms and interests of individuals in the field of public-legal relations. Clarification of the issue of the ratio of «forms» and «tools» of public administration activity. Attention is drawn to the fact that in the classical doctrine of administrative law, the concept of «forms» of activity of public administration, which was transformed from forms of state administration, remains widespread.

It has been noted that along with the classical doctrine of distribution, scientific positions are gaining the expediency of using the concept of «tools of public administration activity» instead of the concept of «forms». It is concluded that the use of the term «form» of activity of public administration is such that it has exhausted itself, as it does not correspond to modern teaching and legal regulation regarding the activity of public administration. Attention has been drawn to the fact that the change in terminology, the existence of various concepts reflecting the activity of public administration is due to the desire to adapt the system and mechanisms of state administration to European standards. From this point of view, there is currently an update and rethinking of the conceptual-categorical apparatus, changes in the organizational and legal activities of the public administration, due to the European integration of our state. Therefore, the use of outdated or unbalanced approaches to understanding the essence and content of public administration activities require both theoretical elaboration and, in the future, improvement of regulatory and legal regulation.

Keywords: *forms of state administration, forms of administrative and legal regulation, tools of public administration, administrative contract, classification of forms, plans, individual acts, legal and non-legal forms.*

УДК 342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-4-193-202



Андрій САМОТУГА ©

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У КОНТЕКСТІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МЕДІА»

У дослідженні йдеться про наукові підходи до систематизації нормативно-правових актів. Автором висвітлено сучасний стан та визначено перспективи систематизації інформаційного законодавства. Зроблено висновок, що на сьогодні інформаційне законодавство України, будучи динамічною галуззю, не має ані усталених критеріїв, ані реальних підстав систематизації за всіма прийнятими формами – консолідація, інкорпорація, кодифікація. Зважаючи на достатню кількість нормативно-правових актів стосовно окремих напрямів і видів інформаційної діяльності стверджується про сформованість всередині інформаційного права його інституту – медіа, що цілком відбивається в новому законі, переважна більшість норм якого за формою та змістом уніфікують та гармонізують медійне законодавство.

Ключові слова: *інформаційне законодавство, систематизація, закон про медіа, уніфікація, гармонізація, інститут.*

Постановка проблеми. Суспільні відносини, на впорядкування яких спрямований відповідний правовий вплив, закономірно випереджають розвиток права, що властиво будь-якій його галузі. Не є винятком, а тим більше, навпаки, увиразненням подібного «відставання» інформаційне право, оскільки прискорений розвиток інформаційно-комунікаційних технологій із притаманним їм транскордонним характером інколи пов'язаний із протиправним їх використанням, поєднаним із зловживанням міжнародно визнаною свободою слова та інформаційної діяльності, що вимагає своєчасного та ефективного законодавчого реагування.

Комплексний зміст інформаційного права свідчить не лише про його щільний зв'язок із багатьма галузями національного права, здебільшого стосовно юридичної відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері, а й наявність у його системі вже сформованих та динамічних правових інститутів, як от: інформаційної власності,

© А. Самотуга, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-9802-0226>

samotuga@ua.fm

засобів масової інформації, правового режиму та захисту інформації, архівно-бібліотечної справи, електронного врядування тощо [2; 13]. Одним із вагомих і значущих інститутів інформаційного права, з точки зору його аксіології, безперечно, вважається інститут ЗМІ, або медіа, провідною метою якого є задоволення інформаційних потреб і реалізація цілей суб'єктів інформаційної діяльності: окрім права шукати, отримувати, створювати й поширювати інформацію, також здійснення цілеспрямованого інформаційного впливу на визначену аудиторію споживачів інформації задля формування в них бажаних поглядів, переконань, цінностей та, зрештою, світогляду.

Інститут медіа – один із найстаріших, найвпливовіших і водночас найсуперечливіших у взаємодії між державою, владою та суспільством, а також у міжнародних та міждержавних відносинах. Ускладнення останніх зумовило почастішання обігу таких ідіом, як «інформаційна безпека», «інформаційна політика», «інформаційна війна», «інформаційно-психологічна спецоперація» (ПСО), «інформаційна грамотність» тощо. Протидія негативним інформаційним впливам передбачає не лише проактивну діяльність, інколи асиметричні заходи відповідних суб'єктів та інституцій інформаційної політики, а й її законодавче забезпечення, засноване на чітких міжнародних правилах і стандартах та науковому обґрунтуванні.

Однією з вимог та критеріїв успішної євроатлантичної інтеграції України є комплексне реформування її медійної галузі, в т. ч. медійного законодавства стосовно впорядкування та прозорості відносин власності, монополізації та деолігархізації у цій сфері, а також мінімізації деструктивного впливу нарративів країни-агресора – рф. Йдеться передовсім про заходи уніфікації та гармонізації медійного законодавства України та ЄС, що має стати першим кроком на шляху можливої систематизації інформаційного законодавства держави взагалі, чому у зв'язку з його сьогодишньою роздробленістю, суперечливістю та колізійністю присвячено чимало наукових досліджень і публікацій.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Систематизація нормативно-правових актів завжди залишається в центрі уваги загальнотеоретичної та галузевих юридичних наук, виходячи не лише з невирішеності цієї проблеми, а навпаки, з активізації дискусій, що обростають новими аргументами. Питання систематизації національного інформаційного законодавства знайшли своє ґрунтовне висвітлення у працях І. Арістової, Р. Калюжного, Л. Коваленко, Б. Кормича, В. Ліпкана, О. Марценюка, Ю. Мосенко, В. Настюка, А. Новицького, В. Шемчука та інших науковців-правників. Наукові пошуки в різних галузях права стосовно формування та розвитку інституту ЗМІ з позицій систематизації законодавства здійснено О. Вознесенською, О. Каплій, І. Кипич, Т. Тереховою, М. Челабієвою, О. Чудновським тощо. Безпосередньо тематиці систематизації інформаційного законодавства присвячено дисертаційні дослідження В. Залізняка та В. Цимбалюка. Заважаючи на істотний внесок зазначених та інших науковців у розвиток цієї міжгалузевої юридичної науки, потребують свого концептуально оновленого бачення, з урахуванням нинішніх реалій внутрішньодержавних та міжнародних відносин, майже всі сформовані певним чином інститути інформаційного права, серед яких чільне посідають ЗМІ.

Мета статті – за допомогою аналізу чинного, оновленого медійного законодавства України з'ясувати нинішній його стан у контексті подальшої систематизації нормативно-правових актів інформаційної сфери, що передбачає здійснення таких завдань у межах цієї публікації: 1) охарактеризувати існуючі в юридичній науці взагалі підходи до систематизації нормативно-правових актів; 2) висвітлити особливості систематизації національного інформаційного законодавства на підставі різних думок і пропозицій дослідників; 3) на підставі аналізу генезису інформаційного законодавства України, зокрема стосовно ЗМІ, виявити ознаки його нинішньої систематизації; 4) враховуючи існуючі недоліки і прогалини, визначити перспективи подальших досліджень та шляхи вдосконалення інформаційного законодавства взагалі, та медійного, зокрема.

Виклад основного матеріалу. Розвиток права, взагалі, та правових досліджень, зокрема, сприяли появі вагомих доробків щодо теоретичного виокремлення критеріїв систематизації нормативно-правових актів з метою їх впорядкування, вдосконалення і взаємоузгодження. На сьогодні загальноновизнаними є запропоновані види (елементарна, інституційна, галузева, комплексна, загальна) та форми систематизації (облік, інкорпорація, консолідація, кодифікація) [9, с. 69]. При цьому вищою, по суті,

правотворчою формою систематизації нормативного матеріалу більшістю фахівцями визнано саме кодифікацію, оскільки кодифікаційні акти сприяють стабільності законодавства, є основою законодавчої діяльності [20, с. 275]. Проте на практиці ситуація вбачається дещо інакшою, а точніше – суперечливою і заплутаною. Вихід із неї можливо знайти в теоретичній класифікації (але, знов таки, умовній) самої кодифікації, а саме: загальна (Конституція), галузева (ЦК України, КУпАП, КК України) та спеціальна, тобто в межах окремих інститутів або навіть галузей (КЗпП України, Податковий, Митний, Житловий, Повітряний, Водний, Земельний кодекси України). Усталеною на сьогодні є також кодифікація процесуальних частин базових галузей законодавства (КАС, ЦПК, КПК, ГПК). За суто класичною структурою норми права (наявність гіпотези, диспозиції і санкції) найбільш усталеною можна вважати кодифікацію деліктного законодавства, що містить охоронні норми (КУпАП, КК України). Однак, як можна переконатися, більшість кодифікованих актів містять переважно або виключно регулятивні норми.

Між тим, як зазначають деякі автори, систематизацію законодавства України та її форми не можна розглядати суто на теоретичному рівні, адже в цьому випадку процес пізнання має відбуватися з емпіричного рівня, тобто за допомогою аналізу масиву юридичних норм з урахуванням особливостей динаміки їх виникнення, існування і розвитку [11, с. 23]. Подібний висновок цілком стосується і такої галузі права з притаманній їй динамікою розвитку, як інформаційне. Більше того, ще на початку 2000-х рр. інформаційне право було включене до складу наукової спеціальності адміністративного права та процесу недовзі після фінансового права. Така сама ситуація склалася із включенням вже наприкінці 2000-х рр. муніципального права до наукової спеціальності конституційного права. Проте стосовно кодифікованого акта як головного, системоутворюючого джерела окремої галузі права, то, як зауважують деякі дослідники, наразі галузь муніципального законодавства України не має свого «однойменного» кодексу, хоча спроби його прийняття були. Системоутворюючим нормативно-правовим актом муніципального законодавства слід вважати Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [5, с. 30-31]. цю галузь права також становлять прийняті згодом такі Закони України: «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001), «Про органи самоорганізації населення» (2001), «Про статус депутатів місцевих рад» (2002), «Про співробітництво територіальних громад» (2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015). Крім того, муніципальні норми містяться в актах інших галузей законодавства – податковому, фінансовому, земельному та ін.

Подібним чином може йтися і про таку, але умовно відокремлену галузь, як транспортне право, яке також не має своїм джерелом кодифікованого акта, за винятком Повітряного та частково Водного кодексів України. Приміром, транспортні правопорушення та санкції за них передбачено окремими розділами особливих частин КУпАП та КК України, тоді як договірні засади перевезення вантажу, пасажирів, багажу і пошти закріплено в ЦК України. Крім того, транспортне законодавство як і вся сфера характеризується значною розгалуженістю: автомобільно-дорожнє, залізничне, водне (річкове, морське), повітряне, трубопровідне. Зважаючи на значний масив чинних нормативних актів, можливо було б кодифікувати такий напрям, як автодорожнє законодавство, об'єднавши закони України «Про дорожній рух», «Про автомобільний транспорт», «Про автомобільні дороги», а також численні підзаконні нормативні акти, зокрема Правила дорожнього руху, та ін. Прикладом успішної кодифікації транспортного законодавства може слугувати Транспортний кодекс Франції від 2010 р., що увібрав в себе положення цілої низки законів, кодексів, покликаних регулювати правовідносини в п'яти сферах комерційної діяльності, пов'язаних із перевезеннями вантажів і пасажирів: Авіаційного кодексу, Кодексу законів про плавання у внутрішніх водах і про річковий транспорт, Кодексу законів про пенсійне забезпечення французьких моряків комерційного флоту, рибальського флоту і моряків суден рекреаційного призначення та Кодексу законів про морські порти [26].

Наведені приклади проблем систематизації цілком накладаються і на інформаційну сферу. Ба більше, нинішні виклики та загрози національній безпеці України, складовою якої є інформаційна безпека, ставлять на порядок денний приведення правового регулювання цієї сфери у відповідність до стандартів ЄС.

З часу проголошення незалежності України вже створено значний масив законодавчих та підзаконних нормативних актів, які є базою нормативно-правового регулювання суспільних інформаційних відносин. Сукупність юридичних норм у цій

сфері вже досягла критичної маси, що дозволяє на науковому рівні умовно виділити їх в автономну галузь законодавства (інформаційне законодавство) та юридичну наукову інституцію (інформаційне право) [12, с. 28]. Першим і водночас базовим законодавчим актом тут слід вважати Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992, яким закладено такі підвалини інформаційної діяльності, як основні принципи, суб'єкти та об'єкт інформаційних відносин, визначення напрямів державної інформаційної політики, права на інформацію та його гарантії, правові режими доступу до інформації. Окремими розділами цього Закону регламентовано діяльність журналістів, ЗМІ, їхніх працівників та відповідальність за порушення законодавства про інформацію. Також у Законі міститься визначення масової інформації та її засобів [14], що надає підстави зробити висновок про виокремлення, подальший розвиток у системі інформаційного права його провідного інституту – ЗМІ (медіа).

Конституцією України (п. 11 ст. 92) закріплено, що виключно законами України визначаються, зокрема, засади утворення і діяльності засобів масової інформації [10], які (але недержавні) нарівні з політичними партіями та іншими об'єднаннями громадян (громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні та релігійні організації, масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи) офіційно віднесено до інститутів громадянського суспільства [17]. На виконання цієї норми і навіть задовго ще до прийняття Основного Закону, в різні роки було прийнято низку законів щодо регламентації функціонування ЗМІ, а саме: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992), «Про телебачення і радіомовлення» (1993), «Про рекламу» (1996), «Про видавничу справу» (1997), «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (1997), «Про інформаційні агентства» (1997), «Про кінематографію» (1998), «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» (1997), «Про обов'язковий примірник документів» (1999), «Про радіочастотний ресурс України» (2002), «Про телекомунікації» (2003), «Про Суспільне телебачення і радіомовлення» (2014), «Про державну підтримку кінематографії в Україні» (2017).

Подібна галузева та часова класифікація законодавства цілком відбиває етапи інформаційної революції, пов'язані з певною інформаційною діяльністю, точніше – із засобами її зберігання та поширення: друковані (газети, журнали, книги), аудіовізуальні (радіо, телефон, кіно, телебачення). Законодавством вже ґрунтовно зарегульовано ці види інформаційної діяльності шляхом запровадження дозвільної системи – їх ліцензуванням і сертифікацією з подальшим їх контролем і наглядом. На кожний з цих видів запроваджено окремого суб'єкта ліцензування та контролю: ЗМІ – Міністерство юстиції, видавнича справа – Держкомтелерадіо (через Міністерство культури на інформаційної політики), а ліцензування та контроль за телебаченням і радіомовленням здійснюється навіть конституційним органом – Національною радою з питань телебачення і радіомовлення, склад якої формується Верховною Радою та Президентом України. Втім для належного і стабільного функціонування цих традиційних вже ЗМІ потрібна постійна наявність споживачів інформації – читачів, слухачів-глядачів. Втім така категорія споживачів є пасивною – через відсутність зворотного зв'язку (репліки, коментарі, поширення інформації самим споживачем) та можливості пошуку та споживання альтернативних джерел інформації та її трактування. Саме з цими викликами закономірно не впоралися традиційні медіа, що спричинило виникнення, стрімкий розвиток й перетікання цільової аудиторії до онлайн-медіа та їх різновиду – соціальних мереж, які ще не отримали відповідного законодавчого регулювання, гарантуючи тим самим відносну свободу ЗМІ та право доступу громадян до інформації.

Подібним процесам також сприяли наявні недоліки законодавства України в інформаційній сфері, зокрема: велика кількість законів та підзаконних нормативних актів у сфері інформаційних відносин ускладнює їх пошук, аналіз та узгодження для практичного застосування; відсутність легальної чіткої ієрархічної єдності законів, що викликає суперечливе тлумачення при застосуванні правових норм у практиці; різні закони та підзаконні акти, що регулюють суспільні відносини, об'єктом яких є інформація, приймалися у різні часи розвитку, становлення, і удосконалення державності без узгодження понятійного апарату, тому вони мають низку термінів, які недостатньо коректні, або взагалі позбавлені чіткого визначення свого конкретного змісту. Існують розбіжності щодо розуміння структури і складу системи законодавства в

сфері інформаційних відносин та підходи до їх формування. Нерідко в окремих законах у систему законодавства включають норми, що виражені в підзаконних нормативних актах. Це створює в практиці правозастосування деякими учасниками суспільних відносин колізію норм, ігнорування конституційних положень, норм закону на користь норм підзаконного акта окремих міністерств, комітетів, відомств і організацій [12, с. 28]. Окрім законів та підзаконних нормативні актів існує ціла низка документів переважно декларативно змісту (засади, концепції, стратегії, доктрини, програми), прийняті органами різних гілок влади на рівні законів України, указів Президента України, розпоряджень Кабінету Міністрів України [19, с. 102-103].

У зв'язку з цим багатьма дослідниками вже запропоновано різні шляхи і способи виходу із ситуації, що склалася, зокрема й через усі можливі форми систематизації інформаційного законодавства, але переважно кодифікацію.

Так, одні автори вважають за доцільне здійснити систематизацію інформаційного законодавства в такі етапи: 1) інкорпорація, 2) виділення чинних норм права в інформаційній сфері в окрему галузь законодавства – інформаційну та 3) кодифікація [1, с. 20-21]. Інші фахівці, зокрема стосовно аудіо-візуальних ЗМІ, здійснення цього процесу вбачають у два етапи, якими є інкорпорація та кодифікація [4, с. 14]. Деякі пропонують кодифікацію задля усунення таких недоліків, як фрагментація законодавства України про ЗМІ, що призводить до формування неточної, неповної та суперечливої правової бази (це стосується проблем термінології, регулювання діяльності мовників, прогалин у сфері рекламної діяльності, співпраці ЗМІ з державними органами, необхідності додаткового захисту журналістів) [21, с. 189]. Натомість в окремих працях науковцями обстоюється думка про те, що найбільш раціональним та адекватним напрямом удосконалення є систематизація нормативно-правового матеріалу за допомогою інкорпорації та консолідації, і в цьому випадку інкорпорація відіграватиме функцію обліку нормативно-правового матеріалу, а консолідація започаткуватиме процес подальшої кодифікації, тим більше тривалий час можуть існувати не кодифіковані, а консолідовані нормативно-правові акти [6, с. 14]. У деяких дослідженнях останніх років авторами піддано критиці таку форму систематизації інформаційного законодавства, як інкорпорація через розроблення Зводу законів України з розділом «Інформаційне законодавство», оскільки, по-перше, легальна інкорпорація не властива українській законодавчій традиції; по-друге, в умовах несистемного збільшення законодавчого масиву постійне забезпечення актуальності такого Зводу законів видається просто неможливим [24, с. 303]. У багатьох інформаційно-правових дослідженнях стосовно систематизації авторами пропонуються досить детальні структури проектів Інформаційного кодексу, включаючи до них навіть розділи щодо регулювання електронної торгівлі та дистанційного навчання» тощо [23, с. 8.]. Вартими уваги є також пропозиції науковців щодо подальшого вдосконалення інформаційного законодавства за новою парадигмою: припинення розробок і прийняття окремих, фрагментарних законодавчих актів щодо інформаційної сфери суспільства, а саме до розробки і прийняття Кодексу України про інформацію пропонується повернути статус основ законодавства в інформаційній сфері суспільства Закону України «Про інформацію» і при потребі вносити до нього та синхронно до інших чинних законодавчих актів відповідні зміни і доповнення [24, с. 378].

Втім деякими науковцями, як вважаємо, доречно доведено, що, на відміну від інших галузей права, об'єднати всі норми права інформаційного в одному або навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо, що можна пояснити об'єктивними причинами. Інформаційне право, впорядковуючи широке коло суспільних відносин, охоплює понад 4 тис. нормативних актів різної юридичної сили. Крім того, нормотворчості в інформаційній сфері властивий високий рівень динамічності – поява нових і вдосконалення чинних норм, що надзвичайно ускладнює зміст і структуру наявного правового матеріалу й обмежує можливість його кодифікації [8, с. 10].

Окрім наукових обґрунтувань необхідності систематизації, було висунуто також законодавчі пропозиції. Зокрема, ще в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31.10.2001 «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України» наголошувалося на необхідності прийняти Інформаційний кодекс України [16]. В п. 2 розділу III Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» від 09.01.2007 зазначено, що для підвищення ефективності

розвитку інформаційного суспільства необхідно створити цілісну систему законодавства, гармонізовану з відповідним нормами міжнародного права та здійснити кодифікацію інформаційного законодавства [15].

Особливої активізації зазначені законодавчі процеси набули наприкінці 2019 – на початку 2020 р., коли тодішнім Міністерством культури, молоді та спорту було розроблено і 17 січня 2020 р. опубліковано основні положення проекту Закону України «Про протидію дезінформації», а очільник Міністерства заявив про другий етап громадського обговорення документа. Він, зокрема, пропонував запровадити адміністративну та кримінальну відповідальність за поширення недостовірних даних через ЗМІ, а також щоб контролювати інформаційний простір, створити спеціальний орган – уповноваженого з питань інформації, який матиме власний апарат чиновників. Такого уповноваженого призначатиме уряд, а не Верховна Рада, як у випадку з Уповноваженим з прав людини. Всі нюанси роботи уповноваженого та регламент також затверджуватиме Кабмін. Уповноважений мав би захищати інформаційний простір від дезінформації, виявляти її, попереджати про неї та звертатися до суду для покарання. Моніторингова місія ООН з прав людини та ОБСЄ розкритикували цей законопроект, і через кілька днів міністр заявив, що запропонований його відомством законопроект не передбачає ув'язнення за дезінформацію – лише суспільно-корисні роботи [25]. Невдовзі законопроект передали на доопрацювання, щоб врахувати отримані від громадськості зауваження. Втім після численних негативних юридичних оцінок законопроект було відхилено від подання до парламенту.

Водночас протягом десяти років тривала робота над іншим, більш комплексним законопроектом – «Про медіа», який зазнав тисячі правок та критики. Зареєстрований у парламенті ще 27 грудня 2019 р., Верховна Рада ухвалила його 13 грудня 2022 р. під час другого читання в цілому, і вже документ після підписання його Президентом набуде чинності через три місяці. Мету прийняття цього закону викладено у пояснювальній записці до його проекту, в якій зазначено недоліки чинного медійного законодавства, про що вже нами згадувалося, а також те, що це законодавство не передбачає дієвих механізмів захисту національного медіа-простору України та побудови інформаційного середовища, здатного протистояти актуальним реаліям гібридної війни, загрозам інформаційної безпеки. Окрім того, Україна має міжнародні зобов'язання щодо імплементації у національне законодавство норм Директиви Європейського парламенту та Ради 2010/13/ЄС про аудіовізуальні медіа-послуги [18].

Не вдаючись у детальний аналіз нового закону, необхідно зазначити, що, загалом, він є свого року збіркою правил для наявних та нових медіа України, яка охоплює процедуру реєстрації, перелік прав та обов'язків засновників і працівників усіх типів медіа, перелік заборон та типів санкцій у разі порушень тощо. Однією з найважливіших новел є створення національного регулятора медіаринку – ним стає Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. За новим законодавством, Нацрада отримала контроль не лише над радіо та телебаченням, а й над друкованими та онлайн-медіа. Відтепер вона має повноваження накладати санкції на медіа та навіть блокувати їх, тоді як раніше це можна було зробити тільки через суд. Серед здобутків унормування відносин у сфері медіа також можна вважати впорядкування структури власності, а саме визначення кінцевого бенефіціарного власника серед суб'єктів медіа.

І найголовніше, що свідчить про комплексний характер цього Закону, – це втрата чинності у зв'язку з його прийняттям таких законів України: «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення і радіомовлення», «Про інформаційні агентства», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

У зв'язку з викладеним постає питання: чи є Закон України «Про медіа» якимось чином галузевим систематизованим актом? Для порівняння зразу ж запрошується приклад стосовно Виборчого кодексу України від 19.12.2019, який фактично об'єднав три окремі закони – про вибори народних депутатів України, Президента України та про місцеві вибори, але залишивши водночас чинними закони України «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців». Так само й закон про медіа залишив чинним Закон України «Про інформацію» та інші акти стосовно забезпечення права на інформацію та її захисту.

Загальний аналіз закону про медіа дозволяє припустити, що він, хоча й має деякі

ознаки систематизації, але вважати його чи то консолідованим, чи то інкорпорованим, а тим більше кодифікованим актом немає переконливих підстав. Натомість серед позитивних характеристик варто зазначити його досить уніфікований характер, оскільки уніфікація поряд із гармонізацією та новелізацією є формами на шляху спочатку вдосконалення, а згодом, як вважаємо, – систематизації нормативно-правових актів.

У юридичній енциклопедичній літературі гармонізація законодавства визначається як процес цілеспрямованого зближення й узгодження нормативно-правових актів, з метою досягнення несуперечливого законодавства, усунення юридичних колізій, дотримання міжнародних, європейських і національних стандартів; це приведення норм права у відповідність з його принципами у правових інститутах, галузях і системах, а також між системами у процесі вдосконалення законодавства, особливо його консолідації і кодифікації [3, с. 57]. Водночас поняття уніфікації науковцями трактується з деякими нюансами: по-перше, як тенденція, що виражається в об'єднанні, групуванні нормативних актів; по-друге, як процес регулювання в межах одного правового інституту і поширення дії норм, що раніше призначалися для регулювання визначеного кола відносин. Також уніфікацію розуміють як усунення розбіжностей у регулюванні визначених суспільних відносин, або ще як процес вироблення єдиних (уніфікованих) правових норм для уподібнених відносин, незалежно від того, в яких правових формах здійснюється цей процес. Зрештою, уніфікація та гармонізація законодавства є самостійними, але взаємопов'язаними формами зближення законодавства. Якщо суть першого процесу полягає у запровадженні у внутрішнє право різних країн одноподібних правових норм, то щодо другого (який, на нашу думку, порівняно з уніфікацією, є дещо гнучкішим) – у якісному зменшенні кількості розбіжностей у правових нормах різних держав [7, с. 30-31].

Отже, про гармонізацію та уніфікацію нового медійного законодавства свідчать такі його характеристики: запровадження категорії «європейський продукт» та «європейська студія-виробник», детальна інтеграція положень Європейської конвенції про транскордонне телебачення, а також поставлено завдання Кабінетові Міністрів України у тримісячний строк з дня набрання чинності цим законом завершити перехід на цифрову технологію мовлення відповідно до Регіональної угоди Міжнародного союзу електров'язку.

Висновки. На підставі аналізу наукових підходів до визначення та класифікації систематизації законодавства та Закону України «Про медіа», слід констатувати таке:

1) на сьогодні інформаційне законодавство України, будучи динамічною галуззю, не має ані усталених критеріїв, ані реальних підстав систематизації за всіма прийнятими формами – консолідація, інкорпорація, кодифікація;

2) зважаючи на достатню кількість нормативно-правових актів стосовно окремих напрямів і видів інформаційної діяльності, можна стверджувати про сформованість всередині інформаційного права його інституту – медіа, що цілком відбивається в новому законі, переважна більшість норм якого за формою та змістом уніфікують та гармонізують медійне законодавство.

Досліджувані проблеми систематизації інформаційного законодавства не є вичерпними, вимагаючи додаткового аналізу в подальших публікаціях таких, зокрема, питань: 1) статус регуляторних суб'єктів у сфері медіа, зокрема Нацради, та здійснення ними контролю й нагляду; 2) санкції інформаційного права та їх місце в інституті юридичної відповідальності за інформаційні правопорушення; 3) особливості обмежень, пов'язаних зі збройною агресією, та ін. Більше того, закон прийнято в умовах воєнного стану, а отже, завдяки політичному консенсусу задля уникнення надмірних суперечок і протистоянь, що в майбутньому передбачає закономірне внесення до нього змін.

Викладені висновки і пропозиції вимагають також концептуальних переглядів та оновлення змісту освітніх програм і курсів у системі юридичної освіти, в якій інформаційне право вже посіло своє чільне місце.

Список використаних джерел

1. Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ України: організаційно-правові засади : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 40 с.
2. Баранов О. Інститути інформаційного права. *Правова інформатика*. 2006. № 3 (11). С. 39-45.
3. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 3 : Загальна теорія права / редкол. О. В. Петришин (гол.) та ін. Харків : Право, 2017. 952 с.

4. Вознесенська О. А. Правові засади державного регулювання в галузі аудіовізуальних засобів масової інформації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НДІ інф-ки і права НАПрН України. Київ, 2012. 20 с.
5. Головка К. В. Поняття «муніципальне законодавство України»: дефініція для дослідження його систематизації. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 1. С. 28-34.
6. Залізник В. А. Систематизація інформаційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2011. 24 с.
7. Клещенко Н. О. Уніфікація та гармонізація законодавства: порівняльно-правовий аспект. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. URL : http://lsej.org.ua/4_2022/5.pdf.
8. Коваленко Л. П. Інформаційне право України: проблеми становлення та розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2014. 37 с.
9. Кодифікація законодавства України: теорія, методологія, техніка / Ю. С. Шемшученко та ін. ; ред. О. І. Ющик. Київ : Парламентське вид-во, 2007. 208 с.
10. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Малишев Б. В. Систематизація як засіб відображення технологічних (цільових) зав'язків у законодавстві України. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 22-26.
12. Настюк В. Я. Формування системи інформаційного законодавства в Україні. *Інформація і право*. 2011. № 2(2). С. 27-31.
13. Новицький А. Щодо питання структуризації інформаційного права як наукової категорії. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4 (8). С. 34-38.
14. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
15. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України від 09.01.2007. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст.102.
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 06.12.2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1193/2001#Text>.
17. Про схвалення Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.11.2007 № 1035-р (втратило чинність на підставі Розпорядження КМ № 389-р від 20.06.2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80#Text>.
18. Проект Закону про медіа № 2693 від 27.12.2019. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/100/>.
19. Самотуга А. Значення програмних документів держави у законодавчому забезпеченні проактивної зовнішньої інформаційної політики України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2021. № 4. С. 99-109.
20. Теорія держави і права : підруч. / кол. авт. ; кер. авт. кол. канд. юрид. наук, проф. Ю.А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2017. 480 с.
21. Терехова Т. А. Міжнародно-правове регулювання діяльності засобів масової інформації в європейському інформаційному просторі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 241 с.
22. Цимбалюк В. С. Кодифікація інформаційного законодавства України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / ДНДІ МВС України. Київ, 2012. 435 с.
23. Челабієва М. Р. Конституційно-правовий статус електронних засобів масової інформації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Харківський нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2019. 16 с.
24. Шемчук В. В. Конституційно-правове забезпечення інформаційної безпеки сучасних держав: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2020. 411 с.
25. Яцкевич Н. У Мінкульті вирішили доопрацювати законопроект про дезінформацію (3 лютого 2020 р.). URL : <https://suspilne.media/12213-u-minkulti-virisili-doopracuvati-zakonoproekt-pro-dezinformaciu/>.
26. Code des transports. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000023086525>.

Надійшла до редакції 14.12.2022

References

1. Aristova, I. V. (2002) Derzhavna informatsiyna polityka ta yiyi realizatsiya v diyal'nosti orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrayiny: orhanizatsiyno-pravovi zasady [State information policy and its implementation in the activities of internal affairs bodies of Ukraine: organizational and legal principles] : avtoref. dys... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Nats. un-t vnutr. sprav. Kharkiv, 40 p.
2. Baranov, O. (2006) Instytuty informatsiynoho prava [Institutes of information law]. *Pravova informatyka*. № 3 (11), pp. 39-45. [in Ukr].
3. Velyka ukrayins'ka yurydychna entsyklopediya : u 20 t. T. 3 : Zahal'na teoriya prava [Large Ukrainian legal encyclopedia: in 20 vols. Vol. 3: General theory of law] / redkol. O. V. Petryshyn (hol.) ta

in. Kharkiv : Pravo, 2017. 952 p. [in Ukr].

4. Voznesens'ka, O. A. (2012) Pravovi zasady derzhavnoho rehulyuvannya v haluzi audiovizual'nykh zasobiv masovoyi informatsiyi [Legal foundations of state regulation in the field of audiovisual media] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / NDI inf-ky i prava NAPrN Ukrainy. Kyiv, 20 p. [in Ukr].

5. Holovko, K. V. (2018) Ponyattya «munitsypal'ne zakonodavstvo Ukrainy»: definitsiya dlya doslidzhennya yoho systematyzatsiyi [The concept of "municipal legislation of Ukraine": a definition for the study of its systematization]. *Yurydychnyy byuletyn*. Issue 7. Part 1, pp. 28-34. [in Ukr].

6. Zaliznyak, V. A. (2011) Systematyzatsiya informatsiynoho zakonodavstva Ukrainy [Systematization of information legislation of Ukraine] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / Nats. un-t bioresursiv i pryrodokorystuvannya Ukrainy. Kyiv, 24 p. [in Ukr].

7. Kleshchenko, N. O. (2022) Unifikatsiya ta harmonizatsiya zakonodavstva: porivnyal'no-pravovyy aspekt [Unification and harmonization of legislation: comparative legal aspect]. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal*. № 4. URL : http://lsei.org.ua/4_2022/5.pdf. [in Ukr].

8. Kovalenko, L. P. (2014) Informatsiyne pravo Ukrainy: problemy stanovlennya ta rozvytku [Information law of Ukraine: problems of formation and development]: avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Nats. un-t im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 37 p. [in Ukr].

9. Kodyfikatsiya zakonodavstva Ukrainy: teoriya, metodolohiya, tekhnika [Codification of the legislation of Ukraine: theory, methodology, technique] / Yu. S. Shemshuchenko ta in. ; red. O. I. Yushchik. Kyiv : Parlament-s'ke vyd-vo, 2007. 208 p. [in Ukr].

10. Konstytutsiya Ukrainy [Constitution of Ukraine] : pryynyata na 5-y sesiyi Verkhovnoyi Rady Ukrainy 28 chervnya 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 1996. № 30, art. 141. [in Ukr].

11. Malyshev, B. V. (2011) Systematyzatsiya yak zasib vidobrazhennya tekhnolohichnykh (tsil'ovykh) zav'yazkiv u zakonodavstvi Ukrainy [Systematization as a means of displaying technological (target) obligations in the legislation of Ukraine]. *Chasopys Kyivivs'koho universytetu prava*. № 1, pp. 22-26. [in Ukr].

12. Nastyuk, V. Ya. (2011) Formuvannya systemy informatsiynoho zakonodavstva v Ukraini [Formation of the system of information legislation in Ukraine]. *Informatsiya i pravo*. № 2(2), pp. 27-31. [in Ukr].

13. Novyts'kyy, A. (2016) Shchodo pytannya strukturyzatsiyi informatsiynoho prava yak naukovoï katehoriï [Regarding the issue of structuring information law as a scientific category]. *Aktual'ni problemy pravoznavstva*. Issue 4 (8), pp. 34-38. [in Ukr].

14. Pro informatsiyu [On information] : Zakon Ukrainy vid 02.10.1992. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 1992. № 48, art. 650. [in Ukr].

15. Pro osnovni zasady rozvytku informatsiynoho suspil'stva v Ukraini na 2007-2015 roky [On the basic principles of the development of the information society in Ukraine for 2007-2015] : Zakon Ukrainy vid 09.01.2007. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. 2007. № 12, art. 102. [in Ukr].

16. Pro rishennya Rady natsional'noyi bezpeky i oborony Ukrainy vid 31 zhovtnya 2001 roku «Pro zakhody shchodo vdoskonalennya derzhavnoyi informatsiynoyi polityky ta zabezpechennya informatsiynoyi bezpeky Ukrainy» [On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of October 31, 2001 «On measures to improve the state information policy and ensure information security of Ukraine»] : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 06.12.2001. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1193/2001#Text>. [in Ukr].

17. Pro skhvalennya Kontseptsiyi spryannya orhanamy vykonavchoyi vlady rozvytku hromadyans'koho suspil'stva [On the approval of the concept of promotion of the development of civil society by the executive authorities] : Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.11.2007 № 1035-r (vtratulo chynnist' na pidstavi Rozporyadzhennya KM № 389-r 20.06.2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-2007-%D1%80#Text>. [in Ukr].

18. Proekt Zakonu pro media № 2693 vid 27.12.2019 [Draft Law on Media №. 2693 of 12.27.2019]. URL : <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/100/>. [in Ukr].

19. Samotuha, A. (2021) Znachennya prohramnykh dokumentiv derzhavy u zakonodavchomu zabezpechenni proaktyvnoyi zovnishn'oyi informatsiynoyi polityky Ukrainy. *Naukovyy visnyk Dnipropetrovs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 4, pp. 99-109. [in Ukr].

20. Teoriya derzhavy i prava [Theory of the state and law] : pidruch. / kol. avt. ; ker. avt. kol. kand. yuryd. nauk, prof. Yu. A. Vedyernikov. 3-ye vyd. pererob. i dop. Dnipro : Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav, 2017 ; Lira LTD. 480 p. [in Ukr].

21. Terekhova, T. A. (2018) Mizhnarodno-pravove rehulyuvannya diyal'nosti zasobiv masovoyi informatsiyi v yevropeys'komu informatsiynomu prostori [International legal regulation of mass media activities in the European information space] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.11 / Kyyiv. nats. un-t im. Tarasa Shevchenka. Kyiv, 241 p. [in Ukr].

22. Tymbalyuk, V. S. (2012) Kodyfikatsiya informatsiynoho zakonodavstva Ukrainy [Codification of information legislation of Ukraine] : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / DNDI MVS Ukrainy. Kyiv, 435 p. [in Ukr].

23. Chelabiyeva, M. R. (2019) Konstytutsiyno-pravovyy status elektronnykh zasobiv masovoyi informatsiyi [Constitutional and legal status of electronic mass media : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.02 / Kharkivs'kyy nats. un-t im. V. N. Karazina. Kharkiv, 16 p. [in Ukr].

24. Shemchuk, V. V. (2020) Konstytutsiyno-pravove zabezpechennya informatsiynoyi bezpeky

suchasnykh derzhav: porivnyal'no-pravovyy analiz [Constitutional and legal provision of information security of modern states: comparative and legal analysis] : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.02 / DVNZ «Uzhhorod's'kyi natsional'nyy universytet». Uzhhorod, 411 p. [in Ukr].

25. Yatskevych, N. (2020) U Minkul'ti vyrishyly doopratsyuvaty zakonoprojekt pro dezinformatsiyu [The Ministry of Culture decided to finalize the draft law on disinformation] (3 lyutoho). URL : <https://suspilne.media/12213-u-minkulti-virisili-doopracuvati-zakonoproekt-pro-dezinformaciu/>. [in Ukr].

26. Code des transports [Transport Code]. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000023086525>. [in Fre].

ABSTRACT

Andriy Samotuha. Prospects for systematization of information legislation in the context of the Law of Ukraine «On Media». The research paper deals with scientific approaches to the systematization of regulatory and legal acts. Due to the analysis of the updated media legislation of Ukraine, the author has found out its current state in the context of further systematization of regulatory and legal acts of the information area. He has highlighted the peculiarities of the systematization of national information legislation based on different researchers' opinions and suggestions. On the basis of the analysis of the genesis of the information legislation of Ukraine, in particular with regard to mass media, signs of its current systematization have been revealed. Regarding the existing shortcomings and gaps, prospects for further research and ways to improve information legislation in general, and media legislation in particular, have been determined.

The author has concluded that the Law of Ukraine «On Media», although it has some signs of systematization, but there are no convincing grounds to consider it either consolidated or incorporated, and even more so a codified act. On the other hand, among the positive characteristics, its rather unified character has been indicated. Since unification, along with harmonization and novelization, there are forms of pure improvement, and therefore, a prerequisite for the systematization of regulatory and legal acts. The following characteristics testify to the harmonization and unification of the new media legislation: the introduction of the categories of «European product» and «European studio-producer», the detailed integration of the provisions of the European Convention on Transfrontier Television, etc.

The author has determined the following subjects of further research of this topic: 1) the status of regulatory entities in the field of media, in particular the National Council for Television and Radio Broadcasting, and their control and supervision functions; 2) information law sanctions and their place in the institution of legal liability for information offenses; 3) features of restrictions related to armed aggression, etc.

Keywords: *information legislation, systematization, media law, unification, harmonization, institute.*

УДК 342.95

DOI: 10.31733/2078-3566-2022-4-202-206



Ірина ТИЩЕНКОВА[©]

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ, м. Дніпро, Україна)

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

На сьогодні об'єднані територіальні громади наділені достатніми правами та мають всі необхідні повноваження для забезпечення громадян тими чи іншими адміністративними послугами. Але бувають такі неоднозначні та індивідуальні випадки, коли за місцем надання такої послуги неможливо повноцінно зібрати всі необхідні документи або ж провести дії без залучення додаткових джерел. У такому разі виявляється власне співробітництво громад у сфері адмінпослуг.

Запровадження співробітництва у діяльність об'єднаних територіальних громад є актуальним, бо надає змогу сфокусуватися на потребах громадян та поліпшити умови для забезпечення належної, а саме головне – швидкої реалізації громадянами своїх прав і охоронюваних законом інтересів.

Ключові слова: *об'єднана територіальна громада, децентралізація, адміністративні послуги, співробітництво громад.*

© І. Тищенко, 2022

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0003-0323-5035>

ismartsdn3315@gmail.com