

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ОСНОВИ ОБҐРУНТУВАННЯ РОЗМІРУ ШТРАФІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ЛІЦЕНЗІЙНИХ УМОВ У СФЕРІ ТЕЛЕРАДІОМОВЛЕННЯ

У статті розглянуто основи теорії справедливих та ефективних штрафів, принципи та елементи побудови штрафів, критерії диференціації їх розміру. Розкрито зміст деяких методичних прийомів розрахунку розміру штрафів для регулювання порушень ліцензійних умов у сфері телерадіомовлення.

The article examines the bases of theory of just and effective fines, principles and elements of construction of fines, differentiation criteria for its size. Maintenance of some methodical receptions of fines calculation for adjusting of violations of the licensed terms in the broadcasting field is exposed.

Ключові слова: штраф, принципи побудови штрафів, вигода від порушення, тяжкість порушення, методи розрахунку штрафів.

Keywords: fine, principles of construction of fines, benefit from violation, weight of violation, fines calculation methods.

Проблема пошуку теоретичного підґрунтя та розробки методичних підходів до визначення розміру економічно обґрунтованих штрафів за порушення ліцензійних умов мовлення та використання обмеженого радіочастотного ресурсу (РЧР) організаціями телерадіомовників має нині актуальне значення. Вона викликає обопільний інтерес – як з боку регулюючих органів, так і з боку самих операторів телерадіомовлення. Регулюючі органи зацікавлені у виконанні санкціями (штрафами) регулятивних та фіскальних функцій: запобігання порушенням; усунення вигод та конкурентних переваг, що виникають у суб'єктів господарювання внаслідок порушень; покриття за рахунок санкцій (штрафів) витрат їх адміністрування та поповнення державного бюджету. Телерадіомовні організації, у свою чергу, переймаються питаннями справедливості покарання та адекватності понесених витрат здійсненим порушенням, стурбовані можливістю банкрутства некрупних регіональних телерадіомовних компаній у разі накладання на них значних штрафів. Визначення суми штрафу як відсотку розміру ліцензійних платежів або накладання його у вигляді деякої фіксованої суми потребує чіткого розрахунку і беззаперечної довіри суб'єктів господарювання до справедливості методичних основ такого розрахунку.

Серед науково-практичних та методичних публікацій, присвячених різним аспектам визначення розміру штрафів, особливо слід відзначити роботи російських та зарубіжних авторів, у яких розглядаються питання визначення штрафів у сфері природокористування [5 – 7] та використання штрафів як інструментів системи регулювання діяльності телерадіомовників [10 – 13].

У вітчизняній науковій літературі нерозробленими є саме ті аспекти визначення штрафів, які мали б бути основою механізму їх розрахунку, встановлення граничних

значень, конкретних розмірів у межах визначеного діапазону, що у кінцевому рахунку були б прийнятними для регулюючих органів та конкуруючих суб'єктів господарювання у галузі телерадіомовлення.

Метою статті є систематизація та узагальнення теоретико-методичних положень по визначенню розміру штрафів за порушення ліцензійних умов телерадіомовними організаціями (умов ліцензій на мовлення та ліцензій на використання РЧР). Відповідно до поставленої мети *завданнями дослідження* є висвітлення змісту теорії справедливих та ефективних штрафів, виділення основних складових елементів штрафу, аналіз переваг і недоліків різної бази його нарахування, розгляд принципів визначення та деяких існуючих у світовій практиці методів (приймів) розрахунку конкретної суми штрафів.

Законом України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” [1] визначено, що вона є спеціальним, постійно діючим позавідомчим державним органом в галузі регулювання діяльності в сфері телебачення і радіомовлення, який здійснює нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення.

Національна рада наділена правом застосування санкцій до порушників законодавства про телебачення і радіомовлення, тобто право надавати (надсилати) суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання приписи про усунення порушень і недоліків, накладати штрафні санкції та вживати заходи, передбачені Законом.

Закон України „Про телебачення і радіомовлення” [2] передбачає норму, згідно якої до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги можуть бути застосовані наступні заходи: 1) оголошення попередження; 2) стягнення штрафу; 3) подання до суду справи про анулювання ліцензії.

Відповідно до ч.10 ст.72 Закону України „Про телебачення і радіомовлення” [2] розміри штрафів встановлюються Національною радою за погодженням з Кабінетом Міністрів України відповідно до вимог законодавства.

Серед ліцензійних умов виокремлюють умови ліцензій на мовлення та умови ліцензій на використання РЧР. Предметом регуляторного впливу Національної ради є порушення законодавчих умов та умов ліцензій на мовлення.

Умови ліцензій на мовлення (ст. 27 Закону України „Про телебачення і радіомовлення” [2]) – це визначені ліцензією на мовлення та додатками до ліцензії організаційні, технологічні та змістовні характеристики мовлення, а також організаційно-технічні, фінансові, інвестиційні зобов'язання ліцензіата.

Умови ліцензій на використання РЧР (згідно Закону України „Про радіочастотний ресурс України” [3]) – встановлені відповідною ліцензією характеристики: 1) щодо визначення смуг номіналів радіочастот; 2) визначення регіону, у якому дозволено користуватися РЧР України; 3) визначення радіо технології; 4) визначення термінів початку використання та повного освоєння визначеного РЧР.

Серед основних *причин застосування санкцій* щодо телерадіомовників у разі недотримання ними вимог законодавства або ліцензійних умов, передбачено такі [2]:

несплата ліцензійного збору у визначені терміни (пеня, анулювання ліцензії); несплата або несвоєчасна сплата щомісячного збору за використання РЧР (пеня, анулювання ліцензії); відсутність передбаченого ліцензією мовлення протягом 1 року (анулювання ліцензії); недотримання вимог щодо заснування телерадіоорганізації, обмеження частки власності іноземних фізичних та юридичних осіб в акціонерному чи статутному фонді телерадіоорганізації (анулювання ліцензії).

Рішення про накладення штрафу приймається у разі, якщо після оголошення попередження відповідні порушення не були усунуті або якщо ліцензіат за час після видачі (продовження) ліцензії вже отримав не менше трьох попереджень за інші порушення. Законодавством передбачено, що розміри штрафів встановлюються Національною радою і не можуть перевищувати 25% розміру плати за ліцензію, сплаченої відповідним ліцензіатом. Суми сплачених штрафів перераховуються до Державного бюджету України. У разі якщо ліцензіат після накладення на нього штрафу продовжує порушувати законодавство у сфері телерадіомовлення та ліцензійні умови, Національна рада має право звернутися до суду із заявою про анулювання ліцензії.

У той же час, практика застосування заходів впливу до порушників законодавства про телебачення і радіомовлення в основному обмежується оголошенням попереджень та зверненням до суду про анулювання ліцензій. Питання стягнення штрафів із телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги, які у своїй діяльності допускають порушення чинного законодавства та умов ліцензій, за визнанням самого регуляторного органу, тривалий час залишається неврегульованим [4, с. 55]. Його вирішення пов'язується із затвердженням Кабінетом Міністрів України пропозицій щодо розмірів штрафів, розроблених Національною радою. Данні перевірок Національною радою дотримання суб'єктами господарювання законодавчих умов та умов ліцензій, що здійснювались у період з 2007 по 2011 рр., свідчать, що частка штрафів у загальній кількості застосованих санкцій знаходиться у межах від 0 до 2% (див.: [4, с. 35]). Таким чином, фактично поки що не йдеться про застосування регуляторним органом до ліцензіатів санкції, яка є одним із найдієвіших засобів запобігання порушенням.

Контроль за дотриманням законодавства про зв'язок та ліцензійних умов щодо використання РЧР, відповідні регуляторні дії здійснюють Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ) та Український державний центр радіочастот (УДЦР). Наглядним органом в сфері управління використанням РЧР виступає Державна інспекція зв'язку (ДІЗ).

Відповідно до Закону України „Про радіочастотний ресурс України” [3] до юридичних та фізичних осіб, винних в порушенні чинного законодавства, застосовуються санкції згідно статті 146 Кодексу України про адміністративні порушення. Такі порушення тягнуть за собою накладання штрафу від 20 до 50 неоподаткованих мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначених засобів і пристроїв або без такої, а на посадових осіб та громадян – суб'єктів господарської

діяльності – від 50 до 100 неоподаткованих мінімумів доходів громадян з конфіскацією зазначених засобів і пристроїв або без такої.

Дані про застосування штрафів у сфері регулювання використання РЧР свідчать про символічний характер цієї економічної санкції. Так, наприклад, в I кварталі 2010 року оперативними групами у складі фахівців УДЦР, ДІЗ та УМВС здійснено 415 спільних перевірок правильності користування радіочастотним ресурсом України. Посадовими особами Державної інспекції зв'язку за цей же період складено 191 протокол про вчинення адміністративних правопорушень. Загальна сума адміністративних стягнень за I квартал 2010 року становила 33 тис. 485 грн. [9].

Виклад теоретико-методичних засад побудови справедливих та ефективних штрафів доцільно, на нашу думку, розпочати із класифікації порушень для цілей визначення санкцій (штрафів).

Порушення у сфері використання РЧР, що караються накладанням адміністративних штрафів контрольно-регулюючим органом та/або судом, доцільно поділяти на такі основні категорії (згідно з Положенням про НКРЗІ та базовим законодавством у сфері телерадіомовлення, зокрема, див.: [2; 3]):

- порушення умов ліцензійних платежів (плати за ліцензію на використання радіочастотного ресурсу, плати за ліцензію на мовлення та періодичних платежів (зборів) за використання радіочастотного ресурсу; плати за дозвіл на використання радіочастотного обладнання та платежів (зборів) за використання радіочастотного обладнання);
- порушення технічних умов та регламентів використання радіочастотного ресурсу;
- порушення ліцензійних кваліфікаційних вимог (щодо квот на використання радіочастот, соціального контенту телевізійних і радіопередач тощо);
- порушення вимог законодавчих та нормативних актів, пов'язаних із діяльністю мовника (законодавства про рекламу, про авторські та суміжні права, антимонопольного законодавства, кодексу законів про працю тощо).

Існують й інші класифікації основних типів порушень законодавства про засоби масової інформації, які пов'язані із недотриманням законодавчих вимог та ліцензійних умов, а саме виділення трьох груп порушень (див.: [10]): 1) зловживання свободою масової інформації (визнання інформації неприпустимою у зв'язку із її змістом); 2) ущемлення свободи масової інформації (вплив органів влади на ЗМІ, цензура, порушення права на отримання інформації, приховані вставки у складі аудіовізуальної продукції і т. ін.); 3) інші порушення законодавства про ЗМІ (мовлення без ліцензії, створення штучних завад, невихід ЗМІ у світ через певний проміжок часу після реєстрації або ліцензування тощо).

Такі класифікації можуть слугувати основою для подальшої диференціації розміру штрафів залежно від сфери порушень, систематичності, економічної значимості наслідків, можливості їх ліквідації тощо.

Для того, щоб бути ефективним інструментом правозастосування, адміністративні штрафи повинні відповідати декільком цільовим *принципам*:

- бути націленими на попередження недотримання вимог у майбутньому (превентивність);
- по можливості нівелювати будь-який фінансовий прибуток чи вигоду від недотримання вимог (нівелювання вигод або конкурентних переваг порушника);
- бути співвимірними характеру порушення та спричинений шкоді (справедливість);
- базуватись на прозорих методиках розрахунку окремих складових та диференціюватись за різними критеріями (послідовність та гнучкість системи штрафів).

У економічній теорії існує два основних підходи щодо визначення найбільш дієвих штрафів за порушення законодавчих вимог або ліцензійних умов. Відповідні теоретичні положення розроблені стосовно регулювання дотримання природоохоронних вимог [7], але цілком прийнятні для застосування й у інших сферах регулювання.

У економічній теорії (насамперед, стосовно еколого-економічних відносин) передбачається, що суб'єкти контролю раціонально приймають рішення щодо того, чи дотримуватись законодавчих або договірних вимог, а саме: шляхом зважування очікуваних витрат на дотримання вимог (тобто технологічні та управлінські витрати на заходи щодо їх виконання) та витрат їх невиконання (тобто розмір грошових санкцій, цивільно-правову відповідальність тощо). Згідно положень *традиційної еколого-економічної теорії* для досягнення справедливого правозастосування регулюючі органи повинні збільшувати витрати недотримання вимог, підвищуючи ймовірність виявлення порушень (шляхом інтенсивного контролю), забезпечуючи оперативне та невідворотне реагування на факти порушення вимог та накладаючи санкції, що перевищують вигоду від опортуністичної поведінки ринкових агентів. Рівень інформованості щодо прийнятих правозастосовних заходів має бути достатньо високим.

Існує також *теорія так званих оптимальних санкцій*, згідно з якою питання попередження порушень розглядається з точки зору економічної ефективності, а не справедливості. Вона передбачає, що економічна ефективність санкції визначається шкодою, завданою порушенням, співвіднесеною із вартістю (витратами) попередження цього порушення. Тобто, оптимальна санкція базується на шкоді, завданій порушенням, а не економічній вигоді, яку отримує порушник (остання може бути значно меншою від вартісної оцінки завданої шкоди). Ця теорія передбачає, що штрафи мають розраховуватись як грошовий вираз шкоди (завданих збитків), поділений на ймовірність покарання. Із двох можливих порушень, що приносять порушнику однакову економічну вигоду, більш жорстка економічна санкція повинна накладатись за те порушення, ймовірність виявлення якого нижча, ніж іншого, щоб забезпечити однаковий рівень стримування (превенції).

На ймовірність виявлення порушень та покарання порушників впливають такі чинники [7, с. 12]:

- розмір завданої шкоди або конкурентних переваг, отриманих в результаті порушення – за інших рівних умов ймовірність виявлення дрібніших порушень менша;
- зобов'язання потенційного порушника надавати данні внутрішнього контролю;
- недотримання вимог порушником у минулому, у зв'язку з чим, можливо проводиться більш ґрунтовна перевірка його діяльності;
- наявність достатніх кадрових та фінансових ресурсів у контрольно-регулюючого органу.

Не зважаючи на те, що існують різні методи оцінки ймовірності виявлення порушень та методи оцінки вартості завданої шкоди, на практиці підхід, заснований на їх одночасному врахуванні, не знаходить широкого застосування при розрахунку розмірів штрафів. Застосування такого підходу утруднене, оскільки методи оцінки вартості завданої шкоди відзначаються значною суб'єктивністю та дають значну розбіжність результатів. Разом з тим, оціночна величина завданої шкоди все-таки може бути однією із складових штрафу.

У структурі штрафу доцільно розрізнити дві складові: *складову вигоди* (штрафи мають нівелювати будь-яку економічну вигоду від порушення законодавства) та *складову тяжкості*, що відображає серйозність порушення (штраф має включати у себе додаткову суму, яка ставить порушника у більш утруднене економічне становище, ніж якби він дотримувався вимог закону або ліцензійних умов) [7, с. 12]. Контрольно-наглядові органи мають прагнути до того, щоб стягувати штрафи, що формуються із складової вигоди та складової тяжкості.

Контрольно-наглядові органи мають проявляти *справедливість, послідовність та гнучкість щодо нарахування штрафів* (див.: [7, с. 13; 11; 12]). Справедливість та неупередженість санкцій щодо підконтрольних об'єктів полягає у застосуванні однакових заходів та вмінені однакових сум штрафів щодо однакових порушень щодо будь-яких господарюючих суб'єктів. Важливо проводити прозору та послідовну політику накладання штрафів (що передбачає ознайомлення порушників із методикою розрахунку штрафу та його складових частин, наприклад, оцінки економічної вигоди, тяжкості, ймовірності виявлення порушення), оскільки у супротивному випадку може виникати значна кількість судових оскаржень контрольних рішень, що відволікатиме ресурси контрольних органів. Також справедлива система розрахунку штрафів має бути достатньо гнучкою, для того, щоб їх можна було коригувати із врахуванням реальних відмінностей між подібними порушеннями.

При *диференціації розмірів штрафів* необхідно враховувати ряд значимих відмінностей між випадками правозастосування, зокрема (див.: [7, с. 13; 12]):

- ступінь свідомого порушення та/або необачності порушника;
- факти недотримання вимог у минулому (повторні порушення аналогічного характеру слід розглядати як особливо обтяжуючі обставини);
- економічну спроможність порушника виплатити штраф;

- ступінь співробітництва або, навпаки, відмови від співробітництва із контрольно-наглядовим органом;

- інші фактори, що характеризують тяжкість порушення та особу порушника.

База нарахування штрафів може суттєво відрізнятись, що впливатиме на розмір штрафу, який підлягає сплаті. Можливі підходи стосовно вибору бази нарахування штрафів представлено у табл. 1.

Таблиця 1. Переваги та недоліки різних варіантів встановлення бази нарахування розміру штрафу за порушення законодавчих та ліцензійних умов в сфері телерадіомовлення

| База нарахування розміру штрафу | Переваги | Недоліки |
|--|--|--|
| Визначення у розмірі, кратному до мінімального рівня заробітної плати, встановленого законодавством | Простота розрахунку; відповідність типовій практиці визначення стягнень за адміністративні правопорушення; простота коригування з врахуванням інфляції; можливість визначення за прецедентом | Можливість неповного охоплення отриманої вигоди від порушення; відсутність залежності від обсягів використаного РЧР; відсутність стимулу для припинення порушення за низького розміру бази |
| Визначення у відсотковому співвідношенні до повного обсягу основного зобов'язання (ліцензійного платежу) | Простота розрахунку; умовна пропорційність обсягам використаного РЧР; можливість визначення за прецедентом | Можливість неповного охоплення отриманої вигоди від порушення; можливість суттєвого погіршення фінансового стану платника за високого розміру бази |
| Визначення у відсотковому співвідношенні до невиконаної частини зобов'язання (наприклад, заборгованості із періодичних платежів (зборів) за використання радіочастотного ресурсу або радіочастотного обладнання) | Простота розрахунку; умовна пропорційність обсягам використаного РЧР; можливість визначення за прецедентом | Можливість неповного охоплення отриманої вигоди від порушення; складність визначення та обґрунтування розміру відсотку, що буде стягуватись у вигляді штрафу |
| Визначення у абсолютних грошових сумах (за твердими ставками) | Простота розрахунку; відповідність типовій практиці визначення стягнень за адміністративні правопорушення; можливість визначення за прецедентом | Можливість неповного охоплення отриманої вигоди від порушення; відсутність залежності від обсягів використаного РЧР; відсутність стимулу для припинення порушення за низького розміру бази; неможливість коригування на вплив інфляції |

Джерело: складено автором.

Ставки штрафів можуть бути відсотковими або твердими. Розміри відсоткових ставок штрафів за порушення законодавчих вимог або ліцензійних умов можуть встановлюватись за методом аналогії, базуючись на емпіричних даних щодо регулювання, отриманих по інших країнах.

Нижні та верхні межі штрафів за порушення умов ліцензій на мовлення та на використання радіочастотного ресурсу мають бути встановлені у нормативних документах для різних типів порушень. Встановлення нижньої межі штрафів обумовлено необхідністю уникнення випадків, коли відносно нікчемна величина штрафу не покриватиме адміністративні витрати контрольно-регулюючих органів, пов'язані із виявленням правопорушення, оцінкою завданої шкоди, правозастосуванням. Встановлення верхньої межі штрафів обумовлено міркуваннями уникнення великої кількості таких випадків, коли шляхом встановлення надто високої величини штрафу, виникає загроза неплатоспроможності, банкрутства та припинення існування господарюючого суб'єкта (див.: [7; 12]).

Економічні вигоди від порушення законодавства та ліцензійних вимог пов'язані із ситуаціями (див.: [7, с. 14 – 15, 18 – 19]):

- відкладення дотримання вимог;
- ухилення від дотримання вимог;
- незаконного отримання конкурентної переваги.

До порушень, що мають своїм наслідком *економію від відкладених витрат*, належать такі:

- несвоєчасна сплата за ліцензію на використання радіочастотного ресурсу, за мовлення та періодичних платежів за використання радіочастотного ресурсу;
- несвоєчасна сплата за дозвіл на використання радіочастотного обладнання;
- невідповідність типів та параметрів радіоелектронних засобів (РЕЗ), що використовуються для розповсюдження телерадіопрограм, зазначеним у дозволах на їх експлуатацію (відкладені капітальні та поточні витрати);
- непроведення моніторингу, необхідного для підтвердження дотримання вимог тощо.

До порушень, пов'язаних із появою *вигоди внаслідок ухилення від дотримання вимог*, можна віднести:

- порушення вимог законодавства про рекламу;
- порушення ліцензійних умов щодо обсягів мовлення;
- незабезпечення організаційних заходів стосовно захисту телекомунікаційних мереж користувача РЧР від несанкціонованого доступу (недотримання практики управління, що передбачена положеннями та ліцензійними умовами);
- недодержання користувачем РЧР параметрів випромінювання та норм на допустимі відхилення радіопередавачів (економія у витратах на експлуатацію, поточний ремонт, перевірку існуючого обладнання).

Можна виділити декілька категорій випадків, коли економічна вигода від недотримання вимог пов'язана із *появою конкурентних переваг* у порушника:

- порушник використовує ресурси до отримання необхідних дозволів, перевищуючи дозволені обсяги (кількості);
- порушник продає послуги, заборонені законом або ліцензійними умовами, отримуючи незаконні доходи;
- порушник отримує додаткову частку ринку, знижуючи свої витрати виробництва, зокрема шляхом недовикористання ліцензійних квот на надання послуг, невиконання зобов'язань по контенту тощо.

Для того, щоб санкція нівелювала вигоду від недотримання вимог, необхідні обґрунтовані методи її оцінки та розрахунку складової вигоди у штрафі.

Методи розрахунку складової вигоди у штрафі. Для приблизної оцінки вигоди, отриманої від недотримання вимог, можна використовувати *метод «дисконтної ставки»*⁷ [7, с. 15]. Цей приблизний метод оцінки передбачає вибір дисконтної ставки, що коригується із врахуванням місцевої специфіки (наприклад, безризикової ставки або ставки на рівні середньої процентної ставки центрального банку країни) та застосування її до оціненої суми відкладених витрат.

Наприклад, економічна вигода від несвоєчасного дотримання вимог може оцінюватись у 5% від відкладених одноразових капітальних витрат та некапітальних витрат за період з дати початку порушення до дати, на яку очікувалось або очікується виконання цих вимог.

Метод дисконтної ставки дає змогу визначити вигоду від недотримання вимог лише приблизно. Тому його недоцільно застосовувати у таких випадках, коли: для розрахунку штрафу необхідно проводити детальний аналіз економічних наслідків недотримання вимог законодавства або невиконання ліцензійних умов; несвоєчасне дотримання вимог має серйозні фінансові наслідки для порушника; недотримання вимог продовжується надто довго.

У цих випадках вигоду від недотримання вимог слід оцінювати за допомогою спеціальної моделі, заснованої на врахуванні міжчасової вартості грошей, або шляхом експертної оцінки [7, с. 15]. Економічний зміст моделі полягає у тому, що у більшості випадків порушень ліквідації економіки від порушення вимог достатньо, щоб позбавити порушника очевидних конкурентних переваг, здобутих ним у результаті недотримання вимог. Для ліквідації економічних стимулів для таких порушень необхідно оцінити чистий прибуток від порушення, базуючись на таких методичних прийомах:

- розрахунок суми прибутку має базуватися на інформації про найкращу оцінку обсягу операцій, що є результатом недотримання вимог;
- при розрахунку може використовуватись інформація про середній прибуток в розрахунку на одну операцію (якщо така інформація доступна);

⁷ Термін "дисконтна ставка" вживається тут не в тому значенні, яке загальноприйняте при аналізі ефективності інвестицій. Фактично йдеться про коригуючу ставку чи ставку "знижки" до оціненої суми відкладених витрат.

- кінцеве значення отриманого чистого прибутку слід коригувати (дисконтувати або компаундувати), щоб відобразити його приведену величину.

Методи розрахунку складової тяжкості у штрафі. На основі аналізу практики галузевої діяльності, вимог законодавчих і нормативних актів та умов ліцензій мають ранжуватися порушення різних типів за нормативною значимістю порушеної вимоги (умови) з присвоєнням кожній категорії відповідних грошових оцінок або коефіцієнтів.

Умови накладання штрафів нижче від розміру економічної вигоди (див.: [7, с. 19-20]):

- вигода від недотримання вимог незначна. Для оцінки вигоди від недотримання вимог часто необхідний значний обсяг ресурсів контрольно-наглядового органу. Подібне виділення ресурсів може бути невинуватим у випадках, коли економічна вигода швидше від усього незначна, наприклад, навряд чи суттєво впливає на конкурентоспроможність чи прибуток порушника, як у випадку порушень, пов'язаних із документацією (відсутність у користувача РЧР копії ліцензій на мовлення та копій дозволів на використання РЕЗ, недостовірність відомостей у документах, несвоєчасність повідомлення про зміну даних у документах, що додавались до заяви на видачу дозволів на експлуатацію РЕЗ тощо) ;

- існує обґрунтована стурбованість надто жорсткою санкцією з точки зору суспільного блага. Санкція не повинна загрожувати життєздатності суб'єкта господарювання. Якщо ліквідація економічної вигоди призведе до закриття підприємства, його банкрутства або створить інше надзвичайне фінансове навантаження на нього, а підприємство, крім того, має важливе соціальне значення, контрольно-наглядовий орган може накласти штраф меншого розміру.

Якщо робиться висновок щодо того, що штраф, який відповідає правозастосовній політиці органу, неприйнятний з фінансової точки зору для порушника, доцільно розглянути наступні варіанти:

– графік відстрочки виплати штрафу (наприклад, залежно від збільшення обсягів надання послуг або будь-якого іншого показника поліпшення бізнесу);

– негрошові альтернативи (наприклад, такими альтернативами можуть бути суспільні зобов'язання порушника);

– фактичне скорочення санкції як останній вихід із ситуації.

Чинник *значимості порушення* відображає важливість застосування економічної санкції (штрафу) з точки зору забезпечення досягнення мети законодавчих та нормативних актів, захисту суспільних інтересів. Він надзвичайно важливий при врахуванні так званих „паперових” порушень (пов'язаних із документацією). Принципи врахування значимості порушення.

1. Порушення мають бути поділені на категорії відповідно до їх нормативної значимості у правозастосовній політиці по кожному конкретному нормативному акту.

2. Кожній категорії має відповідати коефіцієнт (мультиплікатор), що застосовується до складової тяжкості у штрафі, або сума додаткового штрафу, визначена у грошових одиницях.

3. Надання недостовірної інформації та перешкодження діям контрольно-регулюючого органу мають вважатися найбільш значимими порушеннями щодо їх регулювання.

Коригування у бік підвищення (пониження) не повинні перевищувати 50% складової тяжкості у штрафі. Коригування на заздалегідь непередбачувані зовнішні фактори не повинні перевищувати 10% від складової тяжкості та окремо обґрунтовуватись контрольно-регулюючим органом [7, с. 24, 26]. Найвищі значення коригування можуть бути пов'язані із фактом недотримання вимог у минулому, наприклад, 25% – 30% за перший рецидив порушення, 50% – за подальші аналогічні рецидиви порушень.

Отже, розрахунок справедливих і ефективних штрафів за порушення законодавчих і ліцензійних умов в сфері телерадіомовлення має охоплювати такі етапи:

- 1) розрахунок складової вигоди (з використанням економічної моделі або методу “дисконтної ставки”);
- 2) розрахунок складової тяжкості порушення, з використанням ухвалених у нормативних актах таблиць або матриць відповідності певного порушення встановленій грошовій оцінці чи коефіцієнту;
- 3) коригування складової тяжкості порушення за прийнятими чинниками (умисел, ступінь співробітництва з контрольно-регулюючими органами, історія дотримання вимог законодавства та ліцензійних умов);
- 4) підсумовування складових штрафів;
- 5) врахування платоспроможності порушника та встановлення, у разі необхідності, штрафів у розмірі, нижчому від складової вигоди;
- 6) моніторинг результативності встановлених штрафів (звітність регуляторного органа не лише за показниками, які характеризують інтенсивність його діяльності, такими, як кількість випадків накладання штрафів, загальна сума нарахованих/стягнених штрафів тощо, але й за показниками результативності діяльності, зокрема, показниками кількості/відсотку повторних порушень після накладення адміністративних стягнень).

Література

1. Закон України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р. №538/97-ВР (зі змінами та доповненнями).
2. Закон України „Про телебачення і радіомовлення” від 21 грудня 1993 р. №3759-XII (зі змінами та доповненнями).
3. Закон України „Про радіочастотний ресурс України” від 1 червня 2000 р. №1770 (зі змінами і доповненнями).
4. Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2011 рік. – Київ, 2011. – 57 с. – <http://www.nrada.gov.ua/>

5. Кобелев С.Г. Проблемы экономического регулирования использования радиочастотного спектра // Труды Института экономики Кар НЦ РАН. – Выпуск 10. – Петрозаводск, 2005. – С. 130-140.
6. Новиков В. Рыночные подходы к регулированию радиочастотных взаимодействий // Экономическая политика. – 2007. – №3. – С. 167-187.
7. Определение и применение административных штрафов за экологические правонарушения. Методические рекомендации для контрольно-надзорных природоохранных органов стран ВЕКЦА / Директорат по охране окружающей среды, ОЕСР. – OECD, 2009. – 36 p. – <http://www.oecd.org/env/eap>
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження розміру щомісячного збору за користування радіочастотним ресурсом України” від 27 грудня 2008 №1150 (зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМ №321 (321-2010-II) від 23.04.2010).
9. Рейди з виявлення порушень законодавства в галузі зв'язку тривають і дають позитивні результати // Прес-центр Українського державного центру радіочастот. – <http://www.ucrf.gov.ua/en/press/67/1277452778/>
10. Швердяев С. Основные проблемы проектов ФЗ о средствах массовой информации // Законодательство и практика масс-медиа. – 2003. – №2.
11. Millwood Hargrave A., Lealand G., Norris P., Stirling A. Issues facing broadcast content regulation. – New Zealand: Broadcasting Standards Authority, 2006. – 60 p. – <http://www.bsa.govt.nz/publications/IssuesBroadcastContent-Appendix.pdf>
12. Salomon E. Guidelines for broadcasting regulation. – Second edition. – London: Commonwealth Broadcasting Association, 2008. – 89 p. – <http://www.cba.org.uk/Resources/publications/documents/RegulatoryGuidelines.pdf>
13. Study on the regulation of broadcasting issues under new regulatory framework (prepared for the European Commission Information Society and Media Directorate-General). – Belgium: Cullen International SA, 2006. – 161 p. – <http://www.cullen-international.com>