

Організаційно-правові основи

взаємодії засобів масової інформації і податкових органів в зарубіжних країнах



Т. П. Яцик

аспірант кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету ДПС України

У статті розглядаються організаційно-правові основи взаємодії засобів масової інформації і податкових органів в зарубіжних країнах та характеризується їх значення при впровадженні в співпрацю органів Державної податкової служби України і засобів масової інформації.

Ключові слова: взаємодія, податкові органи зарубіжних країн, засоби масової інформації, організаційно-правові основи взаємодії.

В статье рассматриваются организационно-правовые основы взаимодействия средств массовой информации и налоговых органов в зарубежных странах, характеризуется их значение при внедрении в сотрудничество органов Государственной налоговой службы Украины и средств массовой информации.

Ключевые слова: взаимодействие, налоговые органы зарубежных стран, средства массовой информации, организационно-правовые основы взаимодействия.

In the article considers the organizational and legal framework of interaction of the media and the tax authorities in foreign

countries and characterized by their importance in the implementation of the cooperation of the State Tax Service of Ukraine and the media.

Keywords: *interaction, the tax authorities in foreign countries, media, organizational and legal framework of interaction.*

Останніми роками вчені приділяють велику увагу окремим питанням сучасного стану взаємодії податкових органів із засобами масової інформації в зарубіжних країнах. Ефективна співпраця податкових служб та ЗМІ служить вчасній та добровільній сплаті податків. На сьогодні серед головних проблем сучасного суспільства, що виникають як за результатом поширення, так і глибини проникнення в суспільство, слід назвати проблему взаємодії державних органів із засобами масової інформації, тому вона актуальна на сучасному етапі.

В адміністративному процесі питання взаємодії в своїх роботах розглядали А. А. Аксьонов, В. М. Шванков, В. Д. Резвих, І. А. Склярів, Т. А. Маркелов, які визначали основні проблеми ефективної співпраці засобів масової інформації та органів державної влади.

Метою нашої статті є науково-теоретичне обґрунтування концептуальних засад взаємодії засобів масової інформації із податковими органами в зарубіжних країнах, а також виокремлення тих організаційно-правових основ, які були б найефективнішими у взаємодії органів Державної податкової служби України із засобами масової інформації в умовах демократизації державного управління в Україні.

Шлях від природного і звичайного права на інформацію до стадії його нормативного, позитивного оформ-

лення, забезпечення гарантій переходу від загальної нормативної категорії до суб'єктивного права конкретного індивіда пов'язана із з'ясуванням місця і ролі цього права в системі інших прав людини, з розумінням зв'язку «права на інформацію» як правового інституту з іншими інститутами права.

70-80-ті роки ХХ століття – це період формування національного законодавства в області регулювання масової і офіційної інформації, забезпечення доступу до інформаційних систем відкритого режиму, а також оформлення режиму обмежень в доступі до державної таємниці та інших видів інформації обмеженого доступу. Широковідомі закони Сполучених Штатів Америки «Про свободу інформації» (1966), «Про відкритість уряду» (1976), де йшлося про впорядкування документованої інформації в системі публічної адміністрації і обов'язках уряду реалізувати право громадян на доступ до неї.

Аналогічні закони ухвалені багатьма європейськими державами. Величезний масив законодавства з питань масмедіа (засобів масової інформації) свідчить про гостроту стосунків споживачів інформації і правила діяльності цього важливого каналу надання інформації та формування громадської думки. У 1970 році Консультативна Асамблея Ради Європи прийняла європейську Декларацію про засоби масової інформації і права людини [1, с. 72-73].

Розвиток законодавства в різних країнах, що зачіпає проблему права на інформацію, має свої етапи. Якщо в 60-70-ті роки регулювання пов'язане з розробкою і прийняттям актів, що декларують та легітимують це право, то перехід комп'ютеризації суспільства в стадію організації великих і глобальних систем та мереж, що знаменує створення матеріально-технічної основи

формування інформаційного суспільства, створює рубіж і для нового етапу правових проблем [2, с. 14].

Держава може здійснювати вплив на пресу, хоча згідно із законом не повинна впливати на неї: економічний спосіб (податки, субсидії), реклама (армії, націоналізованої промисловості), розсилка преси, знижка на поштові тарифи і т. д. Головний метод дії держави – економічний. Адміністративний – неможливий, особливо в Сполучених Штатах Америки. Також влада може регулювати доступ до інформації. Найповніший доступ – в Швеції. У інших країнах існує спеціальне законодавство або адміністративні акти маніпулювання інформаційним потоком.

Один із напрямів маніпулювання пов'язаний з діяльністю установ: вони самі створюють собі новинну ситуацію.

Регулювання відбувається за допомогою законодавства, міжнародного, національного, місцевого: п. 1 ст. 10 Європейської конвенції прав людини повторює п. 2 ст. 19 Декларації прав людини: обмеження зловживання інформацією. Один з аспектів міжнародного законодавства – свобода доступу до інформації [3, с. 24].

Поряд із законодавством, яке визначає відношення держави до засобів масової інформації, існують етичні норми, саморегулювання журналістики. Держава, залежно від своєї податкової політики, може сприяти або перешкоджати розвитку друку. Та ж сама ситуація з поштовими витратами, як елементу взаємодії засобів масової інформації і держави. Державна реклама дає можливість підтримувати засоби масової інформації. Отримуючи державну рекламу, засоби масової інформації отримують додатковий прибуток: реклама збройних сил, поліцейська, державних установ, націоналізованих підприємств [4, с. 163].

Підтримка плюралізму – серйозна проблема, яка вирішується інколи економічно. Разом з тим йде концентрація засобів масової інформації. Правове регулювання діяльності засобів масової інформації забезпечують закони про засоби масової інформації: місцеві, національні, міжнародні. Два основні міжнародні закони: Загальна Декларація прав людини; Європейська конвенція прав людини. В основі цих законів лежать різні концепції свободи друку: в основі Загальної Декларації прав людини – американська концепція (1-а поправка до Конституції Сполучених Штатів Америки проголошує свободу друку), ст. 19 Загальної Декларації прав людини: свобода переконань і вираження їх, збору і поширення інформації та ідей будь-якими засобами, незалежно від державних кордонів. Згідно з Європейською концепцією прав людини, свобода слова дещо обмежена: 1-а половина повторює ст. 19 Загальної Декларації прав людини; 2-а частина стверджує, що людина має право на захист від засобів масової інформації.

Крім того, в кожній країні, окрім загального законодавства про засоби масової інформації, є окремі закони, що також мають відношення до регулювання діяльності засобів масової інформації: про державну таємницю, про загрозу державній безпеці, наклеп в тій або іншій формі, про право громадян на недоторканність приватного.

Існують різні концепції свободи друку: 1) американська: засоби масової інформації ні від кого не залежать, згідно з першою поправкою, ні Уряд, ні Конгрес не мають права впливати на засоби масової інформації, також засоби масової комунікації все більше стають економічним підприємством, а не просто засобом поширення ідей. Тому в Сполучених Штатах Америки

всі засоби масової інформації підкоряються також Закону про економічні підприємства; 2) англійська концепція близька до американської, але в Біллі про права (The Bill of Rights) говориться, що Парламент має право впливати на засоби масової інформації, і вони повинні підкорятися рішенням Парламенту. Крім того, Парламент призначає комісії, які контролюють діяльність засобів масової інформації; 3) французька концепція: засоби масової інформації підкоряються Конституції (прийнята в 1881 р.); і Уряд, і Парламент мають право впливати на засоби масової інформації; 4) німецька концепція: засоби масової інформації підкоряються федеральним законам [5, с. 10; 6, с. 6].

Вважаємо, що найдієвішою є німецька концепція, тому що засоби масової інформації при виконанні своїх обов'язків, покладених на них суспільством, повинні керуватися лише законами. Але доречно було б створити окремих, самостійний орган, який би неупереджено проводив координацію роботи представників мас-медіа з органами державної влади та систематично контролював дотримання законності при співпраці вказаних органів. В Україні для врегулювання питання взаємодії органів державної влади із представниками засобів масової інформації доречно було б створити Комітет координації та контролю в цій сфері. Це б дало змогу контролювати ефективність роботи державних органів із засобами масової інформації і навпаки.

Якщо говорити про стан журналістики Великобританії, то перші газети, боротьба за обмеження цензури і за цивільні свободи, формування масового друку Великобританії – найважливіші моменти в історії розвитку англійської преси.

Поява перших газет у Великобританії відноситься до XVI ст. Перший номер «Інгліш меркьюрі» («Англійського вісника») вийшов 23 червня 1588 р. – це дата виникнення періодичного друку в Англії. Але зовні він ще не був схожий на газету – швидше на брошуру.

Спочатку влада суворо контролювала друкарську справу, зокрема випуск газет, обмежували число осіб, яким дозволялося займатися видавничою діяльністю. Непокора суворо каралася. Фактично попередня цензура була в руках найвищого судового органу Англії.

У XVII столітті почали видаватися довготривалі ліцензії на право друкування новин. Це повернуло до життя численні нові видання – «Вісники», які мали дату виходу і порядковий номер, але виходили нерегулярно. З 1643 року видавався «Меркьюріс Британикус» («Британський вісник», з 1649 р. «Політичний вісник»). У 1642 році в англійській мові з'являється слово «газета» (newspaper).

Законодавство про друк посилювалося. У 1641 році були заборонені публікації про Палату общин; у 1643 році введена попередня цензура. У 1665 році починає виходити «Оксфорд газет» (з 1666 р. – «Лондон газет»), що видається до цих пір.

Буржуазна революція XVII століття надала англійській буржуазії конституційні свободи, записані в Біллі про права (1689 р.), була скасована цензура. У 1702 році почала видаватися перша в Англії щоденна газета «Дейлі курант». У 1709 році в Лондоні вже виходило 18 газет загальним накладом 35 тис. екземплярів у тиждень. Газети почали публікувати політичну інформацію, газета «Джентльменс мегезін» (1731-1754 рр.) відважилася друкувати матеріали про діяльність англійського парламенту.

У XVIII столітті журналісти отримали доступ на «задвірки» в Палаті общин і право публікувати звіти про її засідання. З того часу журналістів з пресгалереї стали називати «четвертим станом парламенту» (перший – лорди церкви, другий – спадкові лорди, третій – «простолюдини» Палати общин).

Для другої половини XX століття характерне неухильне скорочення накладів щоденних і недільних газет, припинення виходу ілюстрованих журналів загального типу («Пікчер пост», «Джон Буль» та інші), зменшення числа смуг центральних (національних) газет (з 16-24 до 4-8), а також зростання популярності жіночої періодики і журнальних вкладок-додатків до недільних газет. Але це не говорить про падіння впливу газет як джерела інформації і рупорів громадської думки, їх роль як «четвертої влади» залишилася незмінною. В 2002 році британці відзначили 300-річчя з дня виходу у Лондоні першої щоденної газети «Дейлі курант».

Британія – країна класичної вертикальної моделі преси: загальнонаціональні газети – регіональні – місцева преса.

Загальнонаціональна преса містить аналітичну інформацію із найважливіших питань політики, економіки, культури країни і світу, а також загальнонаціональну і зарубіжну інформацію.

Регіональна (провінційна) – рупор локальних новин і реклами місцевих універмагів [7, с. 241-244)].

Концентрація преси в небагатьох руках завжди була предметом критики англійської громадськості, яка була занепокоєна, що це зведе нанівець свободу друку. Кілька разів (у 1945, 1961 і 1974 рр.) створювалася Королівська комісія у справах друку, яка досліджувала стан фінансових важелів контролю і управління, а також власності в пресі.

І вона не виявила підстав для занепокоєння, виправдовувала існуючий рівень монополізації економічною необхідністю, заявила, що британській пресі немає рівних в світі, що вона вільна від корупції і закулісних фінансових впливів. Практичним результатом її роботи було створення Ради з питань преси – суспільного органу з 27 чоловік (в основному редакторів і видавців газет). Він повинен був сприяти збереженню свободи друку [8, с. 31-34; 9, с. 42].

У Росії право на інформацію з'явилося лише в 1991 р. з прийняттям Декларації прав і свобод людини і громадянина. Норма цієї Декларації, що закріплювала право на інформацію, була пізніше використана і в Конституції Російської Федерації 1993 р. У колишніх радянських республіках право на інформацію також з'явилося лише в 90-ті роки. У деяких країнах воно закріплене як самостійний інститут права. Наприклад, в Конституціях Казахстану від 28 січня 1993 р., Туркменістану від 18 травня 1992 р., Естонії від 28 травня 1992 р., Республіки Білорусь від 5 березня 1994 р., України від 28 червня 1996 р.

Окремі положення закону Російської Федерації про засоби масової інформації в більш концентрованому і масштабному вигляді знайшли віддзеркалення в Конституції Російської Федерації. Згідно з пунктом 5 статті 29 Конституції Російської Федерації, прийнятої на референдумі 12 грудня 1993 р., що діє нині, «гарантується свобода масової інформації. Цензура забороняється». Виключення із загального правила можуть бути зроблені, по-перше, в законодавчих актах республік Російської Федерації, що входять в її склад, а по-друге, конкретно в законодавстві про засоби масової інформації, яке, у свою чергу, повинне відповідати

федеральному Закону про засоби масової інформації.

Отже, Конституція Російської Федерації затверджує такі принципи, що гарантують свободу масової інформації: 1) принцип безпосередньої дії конституційних норм, закріплений в ст. 18 Конституції Російської Федерації; 2) принцип прямої імплементації норм міжнародного права, закріплений в п. 4 ст. 15 Конституції.

Принципи свободи масової інформації в загальнішому вигляді були зафіксовані і в інших конституційних нормах. Так, в загальному контексті Конституції, інтегрувавши зміст інших норм, норма свободи масової інформації знаходить необхідну конкретність і системність. Так, пункт 1 статті 29 гарантує кожному свободу думки і слова; п. 3 – недопустимість примусу людини до висловлювання своїх думок і переконань або відмови від них; п. 4 – право вільно шукати, отримувати, передавати, створювати і поширювати інформацію будь-яким законним способом [10, с. 55].

Взаємовідносини між податковими органами Росії і засобами масової інформації регулюються: 1) федеральним законом «Про засоби масової інформації»; 2) федеральним законом «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади в державних засобах масової інформації» [11, с. 204].

Стосунки влади і засобів масової інформації в зарубіжних країнах регулюються виключно законодавством, яке, з одного боку, гарантує свободу засобам масової інформації, а з іншої – право людини на здобуття інформації, свободу слова, плюралізм думок в суспільстві, підконтрольність засобів масової інформації суспільству, їх відповідальність. Система законодавства складалася протягом століть. При цьому

роль і місце засобів масової інформації в суспільстві змінювалися. На сьогодні вони виконують функцію не лише інструменту інформування суспільства, а й засобу контролю з боку суспільства за діяльністю влади. Тому в демократичних країнах, як правило, влада не може безпосередньо управляти засобами масової інформації і використовувати їх в своїх цілях. Проте держава зберігає певну можливість регулювати та контролювати процеси в області засобів масової інформації. Регулювання і контроль за діяльністю засобів масової інформації здійснюється через систему законодавства, а також шляхом розробки спеціальних урядових програм сприяння засобам масової інформації.

Європейський суд з прав людини постановив, що свобода засобів масової інформації вимагає особливого захисту, щоб забезпечити їм можливість відігравати життєво важливу роль суспільного вартового і поширювати інформацію, що представляє суспільний інтерес [10, с. 63].

Таким чином, на основі аналізу особливостей взаємозв'язку засобів масової інформації із податковими органами в зарубіжних країнах можна відзначити певну тенденцію зближення на практиці різних систем взаємодії значених органів. Це пов'язано з тим, що вони, по-перше, мають єдині принципи існування; по-друге, необхідність вирішувати одні й ті самі або подібні проблеми.

Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що діалогічні форми співпраці засобів масової інформації із податковими органами в зарубіжних країнах є одним із провідних принципів побудови співпраці між цими органами, що важливо для використання набутого досвіду в Україні.

Список використаної літератури

1. *Бауэр Я.* Законы о печати в Канаде // Законы и практика средств массовой информации в Европе, Америке и Австралии / Я. Бауэр. – М. : Права человека, 1995. – С. 72-73.
2. *Хлисту́н Г. Ю.* Етика засобів масової інформації в сучасних політичних процесах : автореф. дис. ... канд. політ. наук : (23.00.03 – політична культура та ідеологія) / Інститут журналістики Київського нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 19 с.
3. *Киреева И.* Этические регуляторы американских СМИ: проблемы конфликта и консенсуса. История и современность / Журналистика и право. – 2005. – №54.
4. *Прохоров Е. П.* Журналистика и демократия / Е. П. Прохоров. – М. : РИП-холдинг, 2001. – 296 с.
5. *Михайлов С. А.* Современная зарубежная журналистика: правила и парадоксы / С. А. Михайлов. – СПб., 2002. – 60 с.
6. *Рік'ярді Ш.* Роль засобів масової інформації у демократичному суспільстві / Ш. Рік'ярді // Питання відкритості влади : посібник. – 2-ге вид. – К. : Заповіт, 1998. – С. 6.
7. *Sullivan A. J.* Toward a Philosophy of Public Relations: Image // Information, Influences and Communication / Ed. by O. Lerbinger, Albert J. Sullivan. – N.Y., 1965. – P. 240-249.
8. *Козлова М. М.* История журналистики зарубежных стран : учеб. пособ. / М. М. Козлова. – Ульяновск : УлГТУ, 1999. – 100 с.
9. *Шостак М. І.* Професія журналіст. Цикл лекцій / Професія журналіст. – № 2-12. – 2003.
10. *Комаровський В. С.* Государственная служба и СМИ / В. С. Комаровский. – Воронеж : ВГУ, 2003. – 114 с.
11. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Бандурки : моногр. – Харків : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. – 368 с.