

УДК 34.096

КРАСНОСТУП Г.М., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ: УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню теоретичних засад організаційно-правового забезпечення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення. Проаналізовано предмети правового регулювання окремих законів у сфері телебачення і радіомовлення. Підготовлено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері телебачення і радіомовлення.*

***Ключові слова:** державна політика, правове регулювання, телебачення, радіомовлення.*

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию теоретических основ организационно-правового обеспечения государственной информационной политики в сфере телевидения и радиовещания. Проанализированы предметы правового регулирования отдельных законов в сфере телевидения и радиовещания. Подготовлены предложения по совершенствованию правового регулирования общественных отношений в сфере телевидения и радиовещания.*

***Ключевые слова:** государственная политика, правовое регулирование, телевидения, радиовещания.*

***Summary.** The article investigates theoretical foundations of organizational and legal support of the state information policy in the field of television and radio broadcasting. Author analyzes the subject of legal regulation of some laws on television and radio broadcasting. Proposals are prepared for improvement of legal regulation of social relations arising in the field of television and radio broadcasting.*

***Keywords:** public policy, legal regulation, television, radio broadcasting.*

***Постановка проблеми.** У сучасних умовах становлення інформаційного суспільства державна інформаційна політика у сфері телебачення і радіомовлення є важливим чинником впливу інститутів виконавчої влади на всі сфери суспільного життя, зокрема, через формування громадської думки. Тому сьогодні досить актуальним питанням для дослідження є науково обґрунтований аналіз сутності державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення та визначення її концептуальних засад.*

Теоретико-методологічні основи державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення висвітлені в роботах вітчизняних та зарубіжних науковців, медіа експертів. Важливу роль у дослідженні державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, визначенні її принципів і методів практичної реалізації відіграли такі вчені, як: І.В. Арістова, О.А. Баранов, О.Ю. Большакова, В.М. Брижко, О.Є. Бухтатий, О.А. Вознесенська, О.Я. Гоян, В.М. Дрешпак, І.В. Зайцева-Калаур, О.О. Золотар, В.Ф. Іванов, Н.М. Ільченко, Т.А. Костецька, З.О. Кукіна, С.Л. Мамука, Л.М. Мудрак, К.А. М'ясникова, І.Є. Розкладай, Н.А. Скрицька та інші. У той же час у сучасній правовій науці багато питань щодо теоретичних засад державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення є відкритими та дискусійними.

***Метою статті** є дослідження теоретичних засад правового забезпечення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення, наукове обґрунтування шляхів та методів її удосконалення, а також підготовка пропозицій стосовно напрямів реформування законодавства у цій сфері.*

Виклад основних положень. Державна політика у сфері телебачення і радіомовлення є одним із напрямів державної інформаційної політики, її невід’ємною частиною.

Чинне законодавство не містить визначення термінів “державна інформаційна політика” та “державна політика у сфері телебачення і радіомовлення”. Поділяємо позицію, що такі терміни не потребують визначення, оскільки вони є загальновідомими. Водночас потребує подальшого дослідження та висвітлення питання щодо шляхів удосконалення організаційно-правового забезпечення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

Згідно з пунктом 11 статті 92 Конституції України засади діяльності засобів масової інформації визначаються виключно законами [1]. Це означає, що засади здійснення мовлення встановлюються законом, а не підзаконними нормативно-правовими актами. Тому вкрай важливо забезпечити виконання вимог Конституції України під час здійснення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

Згідно з преамбулою до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” цей Закон відповідно до Конституції України та Закону України “Про інформацію” регулює відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, визначає правові, економічні, соціальні, організаційні умови їх функціонування, спрямовані на реалізацію свободи слова, прав громадян на отримання повної, достовірної та оперативної інформації, на відкрите і вільне обговорення суспільних питань [2].

Слід зазначити, що вказаний закон зазнає постійних змін. Лише у 2015 р. до нього сім разів вносилися зміни.

1 березня 2016 р. низка інститутів громадянського суспільства (ГО “Інститут масової інформації”, ГО “Інститут Медіа Права”, ГО “Інститут розвитку регіональної преси”, ГО “Телекритика”, Медіа група Реанімаційного Пакету Реформ) зробили заяву, відповідно до якої ухвалений у непрозорий спосіб Закон України “Про телебачення і радіомовлення”, що не проходив жодної експертизи міжнародних організацій, запроваджував понад 50 нових термінів, які не створювали ефективних механізмів регулювання ринку [3].

Разом з цим, прийнято чимало спеціальних законів у цій сфері правового регулювання, зокрема, закони України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, “Про систему іномовлення України”. Нижче проаналізуємо їх преамбули.

Так, Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” визначає правові засади діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення як конституційного, постійно діючого, колегіального, наглядового та регулюючого державного органу в галузі телерадіомовлення [4]. При цьому, у статті 7 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” мова йде про державне управління і регулювання у сфері телерадіомовлення. Інші статті вказаного Закону певною мірою регулюють правові засади діяльності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Закон України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” створює правові основи діяльності Суспільного телебачення і радіомовлення України, визначає засади діяльності Національної суспільної телерадіокомпанії України [5]. Водночас Закон України “Про телебачення і радіомовлення” містить визначення Суспільного телебачення і радіомовлення України, згідно з яким це організаційно-правова форма некомерційного телебачення і радіомовлення. Встановлено особливості його діяльності та ліцензування.

Передбачено, що порядок створення, статус, діяльність, порядок формування керівних та наглядових органів публічного акціонерного товариства “Національна телерадіокомпанія України” (далі – НСТУ) визначаються Законом України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”. Встановлено, що НСТУ є телерадіоорганізацією, що здійснює мовлення на загальнонаціональних телевізійних каналах, загальнонаціональних каналах мовлення багатоканальної ефірної телемережі, на регіональних каналах мовлення багатоканальної ефірної телемережі та радіоканалах відповідно до Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” та умов ліцензій на мовлення, виданих Національною радою. На НСТУ не поширюються обмеження, встановлені частиною третьою статті 8 цього Закону. Передбачено, що без конкурсів здійснюється видача ліцензій на мовлення НСТУ в обсязі, визначеному статтею 5 Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”. До підстав переоформлення ліцензій на мовлення віднесено необхідність внесення змін до умов ліцензій відповідно до Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”.

Згідно з преамбулою до Закону України “Про систему іномовлення України” створюються правові основи організації та визначаються завдання і функції державного іномовлення України, засади діяльності суб’єктів державного іномовлення з метою захисту національних інтересів України за кордоном, формування та підтримання позитивного іміджу України у світі шляхом оперативного, об’єктивного інформування про події в Україні, офіційну внутрішню і зовнішню політику та позицію держави, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування [6].

З огляду на наведене, робимо висновок, що фактично зазначені законодавчі акти регулюють відносини, що виникають в одній сфері правового регулювання, а саме: у сфері телевізійного та радіомовлення. Вказану практику законотворення вважаємо неприйнятною та такою, що не сприяє зручному правозастосуванню під час реалізації вказаних правових норм.

Будь-які зміни до законодавства мають забезпечувати єдність та ясність правопорядку. Бажані поправки повинні гармонійно вписуватися в дійсне первинне право. Для цього в принципі необхідно вносити зміни в первинний закон, який раніше регулював відповідні правовідносини. Паралельна дія різних первинних законів, які стосуються однієї й тієї ж правової матерії (в широкому сенсі слова), порушує принцип ясності правового регулювання і створює проблеми у правозастосовній практиці. Якщо різні первинні закони необґрунтовано розмежовують предмет правового регулювання (концентрація права), їх потрібно об’єднати. [7, с. 215]

На думку О.В. Богачової, спрямування зусиль на те, щоб надати законотворенню наукового та прогнозованого характеру, має бути підкріплено плануванням законопроектної та законодавчої роботи на основі попередніх аналітичних розробок та ґрунтовних досліджень [8, с. 129]. Розуміння сутності законодавчого процесу, особливостей його об’єктивно-суб’єктивного складу, ознак та принципів, на основі яких він відбувається, має важливе теоретичне та практичне значення [8, с. 296].

Крім того, необхідно враховувати, що Закон України “Про телебачення і радіомовлення” обмежується традиційними формами аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації. Він не відображає зміни, привнесені сучасними технологіями, і, відповідно, зростання конвергенції засобів масової інформації [9, с. 72].

Директива 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа послуг (далі – Директива) регулює суспільні відносини шляхом віднесення до своєї сфери надання аудіовізуальних медіа послуг (лінійних – мовлення, нелінійних – “на замовлення”) засобами масової

інформації та провайдерами програмної послуги. Цей сучасний підхід на сьогоднішній день є стандартом у законах про засоби масової інформації у державах-членах ЄС.

Згідно з Додатком XXXVII до глави 15 “Політика з питань аудіовізуальної галузі” Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони протягом двох років з дати набрання чинності Угодою Україна зобов’язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС: Європейської конвенції про транскордонне телебачення 1989 р. (далі – Конвенція) та Директиви.

Основними завданнями імплементації є:

- гарантування дотримання цілей Директиви, якими передбачено необхідність забезпечення умов для переходу від національних ринків до загального ринку виробництва та розповсюдження програм, а також для створення умов чесної конкуренції, не завдаючи при цьому шкоди ролі аудіовізуальних медіа послуг щодо задоволення суспільних інтересів;

- прийняття нової редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення” з урахуванням вимог Директиви, а також технічного розвитку та появи нових аудіовізуальних медіа послуг;

- узгодження термінології Закону з термінологією Директиви та Конвенції;

- спрощення регулювання та скасування необґрунтованих адміністративних бар’єрів, вилучення із Закону зайвих технічних деталей;

- забезпечення чіткості та передбачуваності законодавчого регулювання, насамперед у частині обмежень діяльності у цій сфері (ліцензування, вимоги до контенту, нагляд, санкції тощо);

- забезпечення “технологічної нейтральності” – регулювання незалежно від технічної платформи поширення аудіовізуальної інформації, але з урахуванням природи аудіовізуальних медіа послуг, що надаються;

- забезпечення доступності аудіовізуальних послуг для осіб з вадами зору та слуху;

- забезпечення гарантій незалежності та ефективних і прозорих механізмів діяльності національного регулятора – Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

У зв’язку з цим, сьогодні триває підготовка проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” (нова редакція) [10], який оприлюднено на офіційному веб-сайті Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

На думку Ф.М. Рудича, саме артикуляція суспільних інтересів актуалізує проблему суб’єктивізації законотворчих ініціатив [11, с. 53].

Крім того, 27 січня 2016 р. на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики було схвалено Стратегію розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів [12], підготовлену за підтримки спільної програми Європейського Союзу та Ради Європи “Зміцнення інформаційного суспільства в Україні». Стратегією передбачено ухвалити новий Закон України “Про аудіовізуальні послуги”, який замінить собою закони України “Про телебачення і радіомовлення” та “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”. Проте, Стратегія не містить положень щодо врегулювання новим Законом суспільних відносин стосовно іномовлення та Суспільного телебачення і радіомовлення України.

Поділяємо позицію авторів Стратегії, згідно з якою дія нового Закону повинна поширюватися на надання аудіовізуальних послуг для населення шляхом традиційного мовлення або послуг на замовлення, на розповсюдження програм без здійснення редакційного контролю, а також на державне управління, регулювання та нагляд у сфері аудіовізуальних послуг.

Крім того, передбачено, що новий Закон повинен ґрунтуватися на таких принципах:

- забезпечення плюралізму інформації, її джерел та точок зору, гарантування вільного і відкритого обговорення суспільно важливих проблем, політичний плюралізм, а також забезпечення свободи діяльності у сфері аудіовізуальних послуг;

- створення умов для забезпечення засобами аудіовізуальних послуг культурних та інформаційних потреб громадян України, а також потреб етнічних українців, які проживають за межами України;

- захист споживачів аудіовізуальних послуг, особливо дітей, від шкідливого впливу аудіовізуальної інформації;

- сприяння розвитку суспільного мовлення та мовлення громад;

- стимулювання виробництва оригінальних аудіовізуальних творів шляхом запровадження вимог щодо обсягу трансляції власного продукту;

- надання підтримки об'єднанню у самоврядні організації суб'єктів надання аудіовізуальної послуги та ретрансляторів, а також сприяння у роботі таких об'єднань, їх залучення до прийняття рішень державними органами;

- запобігання монополізації у сфері аудіовізуальних послуг;

- забезпечення прозорості і доступності інформації про структуру власності та контролю ліцензіатів;

- забезпечення прозорості, безсторонності та справедливості діяльності державних органів у сфері аудіовізуальних послуг, зокрема, під час здійснення регулювання і нагляду (контролю);

- державне регулювання сфери аудіовізуальних послуг з урахуванням природи аудіовізуальних послуг, що надаються, незалежно від способу поширення аудіовізуальної інформації (технологічна нейтральність).

У новому Законі запропоновано встановити, що на території України не обмежується приймання чи ретрансляція програм і передач, які походять з країн, що є сторонами Конвенції чи державами-членами Європейського Союзу, а також інших програм і передач, зміст яких відповідає вимогам Конвенції або Директиви, крім випадків порушення законодавства України, коли національний регулятор вживає заходи, передбачені Конвенцією, іншими міжнародними договорами України та законом про аудіовізуальні послуги.

Ліцензування, як дозвільна процедура, має поширюватися виключно на мовлення з використанням обмеженого радіочастотного ресурсу – ефірне аналогове та цифрове мовлення. Здійснення іншої діяльності у сфері аудіовізуальних послуг реєструється в Національній раді з питань телебачення і радіомовлення.

Окрему увагу у Стратегії приділено питанню Універсальної програмної послуги (далі – УПП). УПП зберігається з метою дотримання суспільного інтересу, а саме: забезпечення плюралізму інформації та розмаїття програм мовлення, до яких користувач має гарантований доступ. Передбачено, що обсяг обов'язку щодо надання УПП визначається в законі з урахуванням принципів розумності, пропорційності, прозорості, відповідності суспільному інтересу та чіткого визначення програм мовлення, які включаються в УПП.

Вважаємо, що формулювати критерії включення до УПП у новому Законі слід якомога конкретніше. Не просто “плюралізм засобів масової інформації”, а “забезпечення доступу громадян до місцевих та національних новин”, “всебічне, об’єктивне і збалансоване інформування про суспільно значущі події в Україні та за кордоном”; “пріоритет суспільних інтересів над комерційними та політичними”, “збереження програм мовами національних меншин у двомовних регіонах” тощо [13, с. 90].

Разом з цим, у новому Законі запропоновано встановити вимоги щодо забезпечення доступу до подій суспільного інтересу, встановивши, що мовник, який має ексклюзивне право на трансляцію події значного суспільного інтересу, повинен надати іншим мовникам доступ до такої трансляції для підготовки коротких новинних повідомлень. Закон повинен визначати вимоги до ліцензіатів щодо поширення європейських творів та творів незалежного виробництва, забезпечення доступності програм для сприйняття особами з вадами зору чи слуху.

Закон має визначити ефективні процедури та повноваження національного регулятора щодо нагляду за додержанням законодавства у сфері аудіовізуальних послуг шляхом моніторингу, перевірок, розгляду скарг, прийняття актів реагування та застосування санкцій. За порушення законодавства запропоновано передбачити такі санкції: штраф, оголошення попередження про можливе анулювання ліцензії або можливу заборону розповсюдження програми чи передачі, анулювання ліцензії, заборона розповсюдження програми чи передачі.

Крім того, Стратегією запропоновано врегулювати у новому Законі особливості переходу від аналогового до цифрового наземного ефірного мовлення.

Передбачено, що держава регулює відповідно до закону тарифи на телекомунікаційні послуги суб’єктів, які отримали ліцензію на розповсюдження програм в ефірній цифровій багатоканальній телемережі, відповідно до принципів економічної обґрунтованості, об’єктивності, недискримінації.

Також у новому Законі запропоновано врегулювати діяльність операторів ефірних цифрових багатоканальних телемереж, які повинні відбиратися на відкритому конкурсі на підставі прозорих та справедливих критеріїв, та передбачити механізми запобігання зловживання ними своїм становищем.

З огляду на наведене, вважаємо, що в умовах становлення інформаційного суспільства не можна зволікати з удосконаленням правового забезпечення у сфері телебачення і радіомовлення.

Висновки.

На підставі аналізу положень 11 статті 92 Конституції України ми дійшли висновку, згідно з яким питання здійснення мовлення в Україні підлягає правовому регулюванню на рівні закону.

Необхідно розпочати систематизацію законодавства у сфері телебачення і радіомовлення. Закон України “Про телебачення і радіомовлення” слід викласти у новій редакції.

Новий Закон України “Про аудіовізуальні послуги” (умовна назва) має врегулювати суспільні відносини, які на сьогодні врегульовано законами України “Про телебачення і радіомовлення”, “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, “Про систему іномовлення України”.

У проекті Закону України “Про аудіовізуальні послуги” слід передбачити:

- узгодження термінології Закону з термінологією Директиви та Конвенції;

- створення умов для чесної конкуренції, не завдаючи при цьому шкоди ролі аудіовізуальних медіа послуг щодо задоволення суспільних інтересів;
- забезпечення “технологічної нейтральності” – регулювання незалежно від технічної платформи поширення аудіовізуальної інформації, але з урахуванням природи аудіовізуальних медіа послуг, що надаються;
- гарантії доступності аудіовізуальних послуг для осіб з вадами зору та слуху;
- механізми захисту дітей від аудіовізуальної інформації, що може завдати шкоди їх фізичному, психічному чи моральному розвитку;
- механізми забезпечення незалежності та прозорості роботи національного регулятора.

Використана література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.96 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.93 р. № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 18. – Ст. 155. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>
3. Громадські організації вимагають прийняття нового закону “Про аудіовізуальні послуги”. – Режим доступу : http://detector.media/community/article/113210/gromadski_organizaciyi_vimogajut_prijniattia_novogo_zakonu_pro_audiovizualni_poslugi
4. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.97 р. № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 16. – Ст. 265. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>
5. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України від 17.04.14 р. № 1227-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 27. – Ст. 904. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1227-18>
6. Про систему іномовлення України : Закон України від 08.12.15 р. № 856-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 37. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/856-19>
7. Європейські стандарти законотворчої діяльності : зб. док. [пер. з іноз. мов] ; заг. ред. В.О. Зайчук. – К. : Парлам. вид-во, 2014. – 384 с..
8. Богачова О.В. Законотворення теоретико-прикладні аспекти : монографія / О.В. Богачова. – Кам’янець-Подільський : ТОВ “Друкарня “Рута”, 2012. – 448 с.
9. Красноступ Г.М. Правові аспекти формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення // Інформація і право. – 2015. – № 1 (13). – С. 68-73.
10. Про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” (нова редакція) : проект Закону України – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=121247&cat_id=80453
11. Політико-ідеологічний процес в українському суспільстві в умовах модернізації : порівняльний аналіз : монографія / [Ф.М. Рудич, Р.В. Балабан, Т.А. Бевз та ін.] ; за заг. ред. Ф.М. Рудича. – К. : ІПІЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. – 448 с.
12. Стратегія розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів. – Режим доступу : http://komsvobslova.rada.gov.ua/komsvobslova/control/uk/publish/article?art_id=53577&cat_id=44734&showHidden=1
13. Красноступ Г.М. Універсальна програмна послуга : визначення поняття та засади правового регулювання // Інформація і право. – 2015. – № 2(14). – С. 84-91.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~