

9. Курс адміністративного права України : [підручник] / [В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

10. Про схвалення концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – С. 376.

11. Про адміністративні послуги : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

12. Дроздова І.В. Проблеми правового регулювання платності адміністративних послуг, що надаються МВС України / І.В. Дроздова // Науковий вісник ДДУВС : зб. наук. праць. – 2009. – № 1 (42). – С. 48–56.

13. Сосновик О.О. Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ / О.О. Сосновик // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 389–394.

14. Дембіцька С.Л. Адміністративні послуги та їх впровадження в умовах адміністративної реформи / С.Л. Дембіцька // Вісник державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – С. 115–120.

15. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27–31.

16. Румянцев А.П. Міжнародна торгівля послугами : [навч. посіб.] / А.П. Румянцев, Ю.О. Коваленко. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 112 с.

17. Циндря В.М. Нормативно-правове регулювання надання адміністративних послуг населенню органами внутрішніх справ України / В.М. Циндря // Південноукраїнський правничий часопис / Одеський державний університет внутрішніх справ. – 2008. – № 4. – С. 177–179.

18. Долечек В.С. Управлінські послуги: сутність, ознаки, види / В.С. Долечек // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2003. – № 3. – С. 93–99.

19. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.

УДК 34.096

УСТАНОВЛЕННЯ КВОТ НА ВІТЧИЗНЯНИЙ АУДІОВІЗУАЛЬНИЙ ПРОДУКТ: ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Красноступ Г.М., к. ю. н., с. н. с.,
головний науковий співробітник наукового
відділу теорії та історії інформаційного права
Науково-дослідний інститут інформатики і права
Національної академії правових наук України

Стаття присвячена дослідженню питання доцільності встановлення на законодавчому рівні квот на вітчизняний аудіовізуальний продукт. Проаналізовано наявні правові підходи до встановлення квот на вітчизняний контент у країнах Європи. На основі аналізу підготовлено рекомендації, спрямовані на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо захисту національного аудіовізуального продукту.

Ключові слова: державна політика, правове регулювання, телебачення й радіомовлення, аудіовізуальний продукт, квоти.

Статья посвящена исследованию вопроса целесообразности установления на законодательном уровне квот на отечественный аудиовизуальный продукт. Осуществлен анализ существующих правовых подходов по установлению квот на отечественный контент в странах Европы. На основании проведенного анализа подготовлены рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования общественных отношений по защите национального аудиовизуального продукта.

Ключевые слова: государственная политика, правовое регулирование, телевидение и радиовещание, аудиовизуальный продукт, квоты.

Krasnostup H.M. QUOTAS FOR DOMESTIC AUDIOVISUAL PRODUCTS: PERSPECTIVES OF LEGAL REGULATION

The article investigates the expediency of establishing in law quotas for national audiovisual product. The article analyses the existing legal approaches to setting quotas for domestic content in Europe. Based on the analysis prepared recommendations aimed at improving the legal regulation of public relations for the protection of national audiovisual product.

Key words: public policy, legal regulation, television and radio broadcasting, audiovisual product, quotas.

Постановка проблеми. Україна на сьогодні не має зобов'язань за міжнародними договорами, які накладали б обмеження на можливості запровадження квот на вітчизняний контент до мовників, для яких Україна є країною походження.

На Україну покладені зобов'язання в межах Європейської конвенції про транскордонне телебачення (далі – Конвенція), якою від телевізійних каналів вимагається трансляція не

менше ніж 10% робіт європейського виробництва [1]. Разом із цим Конвенція не містить положень, пов'язаних із використанням квот на вітчизняний аудіовізуальний продукт.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [2], який регулює відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, у загальному обсязі мовлення кожної телерадіоорганізації не менше ніж 50%



має становити національний аудіовізуальний продукт або музичні твори українських авторів чи виконавців.

При цьому, згідно зі ст. 1 указаного Закону, національним аудіовізуальним продуктом є програми, фільми, аудіовізуальні твори, вироблені фізичними або юридичними особами України.

Частиною 4 ст. 28 цього Закону закріплено, що ліцензіати (крім супутникового мовлення) у проміжках часу між 07.00 та 23.00 годинами повинні дотримуватися таких пропорцій між українськими та іноземними програмами: програми європейського виробництва повинні становити не менше ніж 80%, у тому числі не менше ніж 50% – програми українського виробництва; у радіопрограмах музичні твори українських авторів і виконавців повинні становити не менше ніж 50% загального щотижневого обсягу мовлення.

На сьогодні встановлені Законом квоти фактично забезпечують присутність в ефірі телерадіоорганізації певної кількості аудіовізуального продукту державною мовою й уважаються протекціоністським заходом.

Крім того, згідно зі ст. 22 Закону України «Про кінематографію», для сприяння виробництву національних фільмів, а також доступу глядачів до перегляду творів національної кінематографічної спадщини встановлюється квота демонстрування національних фільмів, яка становить не менше ніж 30% національного екранного часу. Ця квота є обов'язковою для всіх демонстраторів фільмів у кіно-, відеомережі та на каналах мовлення телебачення України [3].

Разом із цим представники індустрії стверджують, що в результаті реалізації такої державної інформаційної політики, споживач отримує контент не обов'язково високої якості.

Актуальність теми дослідження зумовлюється тим, що на сьогодні не існує монографічних досліджень, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо встановлення на законодавчому рівні квот на вітчизняний аудіовізуальний продукт.

Ступінь розробленості проблеми. Переваги квот на вітчизняний аудіовізуальний продукт для розвитку культури та просування якісного контенту ставляться під сумнів окремими науковцями. М. Вілер, П. Іосіфідіс, Дж. Стімерсн [4] висувають аргументи, що такі квоти фактично погіршують якість вітчизняного контенту, бо в результаті отримуємо дешевшу продукцію, яка має нижчу культурну цінність.

Проблемі організаційно-правового забезпечення державної підтримки вітчизняних аудіовізуальних засобів масової інформації приділяють увагу О. Большакова, С. Гнатюк, Д. Котляр, Л. Мудрак, К. М'ясникова й інші. Водночас потребує додаткового дослідження та висвітлення питання щодо шляхів удосконалення законодавства, яке регулює відносини у сфері телебачення й радіомовлення в частині встановлення протекціоністських квот на вітчизняний аудіовізуальний продукт.

Метою статті є аналіз наявних правових підходів до встановлення квот на вітчизняний

контент у країнах Європи, а також підготовка рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин стосовно захисту національного аудіовізуального продукту.

Виклад основного матеріалу. Дотримання принципу свободи слова та вираження поглядів, забезпечення доступу кожного до інформації є однією з передумов стабільного розвитку українського суспільства на засадах демократії.

Однією з неодмінних умов формування національного інформаційного простору є ефективна протекціоністська політика держави, головним завданням якої є стимулювання розвитку вітчизняної сфери телебачення й радіомовлення.

При цьому варто звернути увагу також на те, що підтримка вітчизняного виробника аудіовізуального продукту не належить лише до вирішення так званого «мовного питання», оскільки мова йде про походження виробника, а не мову поширення відповідного контенту. Єдиним критерієм зарахування аудіовізуального продукту до національного, згідно із Законом України «Про телебачення і радіомовлення», є вироблення такого продукту фізичними або юридичними особами України.

Водночас на сьогодні, відповідно до ч. 3–5 ст. 24 Закону України «Про засади державної мовної політики», телерадіоорганізації України можуть на власний розсуд вести мовлення державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин, мовами міжнародного спілкування та іншими мовами – як однією, так і кількома мовами. Обсяги загальнодержавного, регіонального й місцевого мовлення державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин мають відповідати кількості мовних груп і визначаються самими мовниками.

Трансляція аудіовізуальних творів здійснюється мовою оригіналу або із дублюванням, озвученням чи субтитруванням державною мовою, регіональними мовами або мовами меншин на розсуд телерадіоорганізацій. За наявності технічних можливостей телерадіоорганізації здійснюють трансляцію аудіовізуальних творів кількома мовами із забезпеченням вільного вибору споживачами мови цих творів.

Держава гарантує свободу прямого прийому радіо- й телепередач із сусідніх країн, які транслюються такими самими або схожими до державної мови або до регіональних мов і мов меншин України мовами, і не перешкоджає ретрансляції радіо- й телепередач із сусідніх країн, які випускаються в ефір такими мовами, а також забезпечує свободу виявлення поглядів і вільне поширення інформації друкованих засобів інформації такими мовами. Здійснення зазначених свобод може мати обмеження, які встановлені законом [5].

У країнах із розвиненими демократичними інститутами існує практика встановлення квот на вітчизняний аудіовізуальний продукт, метою яких є надання державної підтримки національній медіа-індустрії.

Оскільки Україна взяла курс на євроінтеграцію, сьогодні край необхідно враховувати кращі європейські практики під час форму-

вання та реалізації державної інформаційної політики.

У листопаді 2011 р. на замовлення Спільного проекту Європейського Союзу та Ради Європи «Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі» експертом Лондонської школи економіки та політології Саллі Броутон Міковою було проведено експертний огляд на тему квот на вітчизняний контент в Україні [6]. Окремі дані вказаного огляду використано в порівняльній таблиці, де представлено квоти на вітчизняний контент, визначені в різних європейських

країнах, і відображено вимоги відповідного законодавства у сфері телебачення й радіомовлення.

З огляду на наведене досвід європейських країн свідчить, що пріоритетом формування та реалізації державної політики у сфері телебачення й радіомовлення має бути не лише ефективне регулювання «мовного питання», а забезпечення широкої присутності в телерадіофері конкурентоспроможного вітчизняного аудіовізуального продукту.

Старший консультант відділу гуманітарної політики Національного інституту стратегіч-

Таблица

Країна	Підходи до правового регулювання
Албанія	Вимагає від усіх мовників транслювати 30% творів, вироблених в Албанії, і від кожного – мати 15% власної продукції, яку можна включити до першої квоти
Великобританія	Вимагає від різних телеканалів, що мають зобов'язання суспільної служби (включно з деякими приватними каналами), транслювати оригінальну продукцію (власного виробництва або зроблену на ексклюзивне замовлення) в різних пропорціях, але не нижче за 50%. Ці квоти не прописані в законодавстві, але вони визначені в ліцензійних угодах кожного мовника
Естонія	Вимагає від телебачення мати лише 10% власної продукції на місяць, не включаючи новини, спортивні заходи, ігри, рекламу та телепродажі. Половина з цих 10% має припадати на кращий ефірний час (19:00–23:00).
Італія	Вимагає від суспільного мовника виділяти 15% загального доходу на європейські роботи від незалежних виробників і 20% – на виробництво або придбання робіт, створених в оригіналі італійською мовою
Македонія	Вимагає від мовників, щоб 30% програм на день становили програми, створені в оригіналі державною мовою або мовою меншини, якою вони транслюють свої програми. Під час розрахунку денного обсягу мовлення не враховуються новини, спортивні заходи, реклама, телепродажі й ігрові програми. Усі мовники мають забезпечити 30% обсягу мовлення на день на вокально-інструментальну музику, створену в оригіналі державною мовою або мовою меншини, якою вони транслюють свої програми
Польща	Вимагає від телеканалів 33% від квартального обсягу програм польською мовою. Цей обсяг не містить новин, реклами, телепродажів, ігрових програм, спортивних подій
Румунія	Вимагає від мовників 30% румунської аудіовізуальної продукції
Сербія	Вимагає від усіх мовників 50% від річного обсягу мовлення сербською мовою або мовою меншини, якою вони транслюють свої програми, і половина з цих програм має бути власного виробництва. У річний обсяг мовлення не входять повтори, спортивні події, реклама
Словенія	Вимагає від телеканалів 20% денного обсягу на програми власного виробництва, із яких 60 хвилин трансляції має припадати на найкращий ефірний час (18:00–22:00). Вимагає, щоб 30% радіопрограм щоденно були власного виробництва. Також 20% будь-яких музичних програм на приватному телебаченні або радіо, а 40% на суспільних каналах має виділятися на словенську музику або музичні твори словенських авторів та інтерпретаторів. Вимагає, щоб 5% від обсягу річного мовлення телеканалів виділялося на словенські національні твори
Угорщина	Вимагає від приватних телеканалів 1/3 робіт від річного обсягу мовлення, спочатку створених угорською мовою, і такий річний обсяг трансляції не включає новини, спортивні програми, ігрові програми, рекламу та телепродажі, а 8% від цього обсягу мовлення має становити продукція незалежних угорських виробників. Вимагає від суспільного телебачення половини обсягу річного мовлення на аналогічних умовах і 25% – незалежна угорська продукція. Вимагає від радіостанцій передавати 35% угорських музичних творів, із яких 25% мають становити музичні твори, створені протягом останніх п'яти років
Франція	Вимагає від радіостанцій трансляції 40% французької музики, половина якої мусить бути від нових митців. Вимагає від телеканалів трансляції 40% оригінальних французьких творів. Цікавим є той факт, що у Франції після переговорів із Комісією ЄС квота була знижена з 50% до 40%.
Хорватія	Вимагає від телеканалів, щоб вони мали 20% власної продукції та 60% у кращий ефірний час (18:00–22:00) щодня, і сюди входять інформаційні, культурні, музичні, спортивні й інші програми власного виробництва або створені ексклюзивно для них. Також вимагає від радіостанцій 30% програм власного виробництва щодня, 20% – щоденна квота на хорватську музику, яку можна вважати частиною загальних 30%. Вони також мають річну квоту на 55% художніх, документальних та інших програм, які повинні вироблятися хорватською мовою, і сюди не входить реклама чи телепродажі
Швеція	Вимагає від телеканалів дотримання квот на європейські твори і квот на незалежну продукцію, передбачену Конвенцією, проголошує, що істотну частку мають становити твори авторів і виконавців, котрі працюють у Швеції. Вимагає від радіостанцій суттєвої частки програм шведською мовою, програм із залученням виконавців, котрі працюють у Швеції, а також творів авторів, які працюють у Швеції



них досліджень при Президентіві України С. Гнатюк у своїй публікації «Проблеми мовно-культурного балансу у медіа-просторі сучасної України» зробив висновок про те, що основою стратегії розвитку та регулювання національного медіа-простору має стати опора на власний медіа-продукт. Його виробництво повинно стати системним і масовим. Першою з обов'язкових і головних умов цього є системна державна політика, базована на відповідній законодавчій та нормативно-правовій базі. Але в сучасних українських умовах будь-яке законодавче обмеження й квотування національних програм не є достатньо ефективним «запобіжником» впливу іноземних виробників на аудіовізуальний простір України [7].

На думку виконавчого директора ВГО «Незалежна асоціація телерадіомовників» К. М'ясникової, із моменту набрання чинності положеннями Закону України «Про телебачення і радіомовлення» щодо встановлення квот, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (національний регуляторний орган) так і не змогла визначити чіткі критерії зарахування музичних творів до категорії «музичні твори українських авторів чи виконавців», на сьогодні незрозуміло навіть, йдеться про національну належність музикантів чи про їхнє громадянство. Так само залишається відкритим питання, скільки учасників творчого колективу мають бути українцями для того, щоб результат їхньої спільної праці міг уважатися «музичним твором українських авторів чи виконавців». На сьогодні українські квоти – це вже чи не найвищі квоти національного продукту в Європі, проте весь досвід їхнього застосування свідчить про те, що вони не мають позитивних наслідків для виробників, але надзвичайно негативно впливають на розвиток радіомовлення в Україні [8].

Ураховуючи наведені позиції медіа-експертів, можна зробити висновок, що чинна вітчизняна система захисту національного виробника аудіовізуального продукту потребує перегляду, що передбачає внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

Під час напрацювання відповідних змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» потрібно враховувати результати аналізу та коментарі до вказаного Закону експертів Ради Європи Ів Саломон і Бернда Мьовеса, підготовлені у грудні 2011 р. [9]. Так, до ст. 28 цього Закону експерти Ради Європи зазначили, що термін «національний аудіовізуальний продукт» не визначений і не підпадає під Конвенцію та Директиву 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа-послуг. Україна має право вимагати від мовників, які діють у межах юрисдикції України, відповідати більш детальним або суворішим нормам у сфері дії Конвенції.

Ст. 28 Закону вимагає, щоб програми, розроблені в Європі, становили не менше ніж 80% загального мовленнєвого часу між 7 годинами ранку та 11 годинами вечора. Ураховуючи 24-годинний ефірний день, це означає, що квоти на трансляцію європейських

аудіовізуальних програм мають становити 53,3% і з квотою вище із коротшим ефірним днем. Рівень цих квот є достатнім, якщо він відповідає основним вимогам ст. 10 Конвенції. Однак експертам Ради Європи не зрозуміло, чому Україна не накладає такі обов'язки на супутникових мовників. На їхню думку, якщо Україна хоче зберегти 50% квоти на національний продукт, квота на європейський аудіовізуальний продукт має бути значно вищою (наприклад 60%) з метою уможливлення трансляції неукраїнських європейських програм в Україні. Українські твори, за визначенням, є європейськими творами. Експерти Ради Європи також зазначили, що, згідно зі ст. 10 Конвенції, ефірний час трансляції новин, спортивних подій, ігор, реклами, послуг телетексту й телепокупок не враховується під час підрахунку частки європейського аудіовізуального продукту.

Квоти на національний і/або європейський аудіовізуальний продукт можуть бути важким тягарем для телерадіокомпаній, особливо для тематичних. Отже, відповідно до ст. 10 Конвенції дозволяється встановлення квот поступово, практичними темпами та на підставі відповідних критеріїв. Ці посилення надають сторонам Конвенції свободу розсуду у визначенні міри, відповідно до якої може бути досягнута «більша частка» та якими саме телерадіокомпаніями, ураховуючи їхній індивідуальний внесок у розвиток телерадіомовлення в країні.

Разом із цим експерти Ради Європи зазначили, що 50% квоти на національний аудіовізуальний продукт несе значний ризик порушення закону Європейського Союзу. Жодна країна член Європейського Союзу не має таких високих квот на національний аудіовізуальний продукт. Квоти на національні програми можуть бути обґрунтовані, якщо їхньою метою є культурні цілі. Ці цілі мають бути чітко викладені в законі. Однак квоти не повинні використовуватись з метою запобігання продажу продуктів закордонних виробників на національному ринкові. Відносно висока квота на національні програми може бути ознакою такого наміру. Європейський суд ще не вирішив, який відсоток має застосовуватись [9].

На цьому етапі дослідження постає питання, як саме імплементувати кращі європейські практики та висновки експертів Ради Європи в національне законодавство.

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 2 років із дати набрання чинності Угодою Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства Європейського Союзу: Конвенції та Директиви 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа-послуг.

На 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.

Тому врахування досвіду європейських країн щодо законодавчого встановлення квот на аудіовізуальний контент буде корисним для України.

Висновки. Установлення квот має бути одним із видів державної підтримки виробників вітчизняного аудіовізуального продукту разом із податковими пільгами, субсидіями тощо.

Незалежно від установленого рівня квот на вітчизняний аудіовізуальний продукт, їх варто визначити в новій редакції Закону України «Про телебачення і радіомовлення» з метою забезпечення реалізації цих норм і моніторингу їх дотримання.

Крім того, у запропонованій моделі правового регулювання пропонуємо передбачити, що передачі українською мовою повинні становити не менше ніж 50% часу мовлення на добу для програм загальнонаціонального мовлення, а європейській творі повинні становити не менше ніж 60% часу мовлення на добу (за винятком часу, відведеного на рекламу, новини, спортивні передачі).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Європейська конвенція про транскордонне телебачення (зі змінами, внесеними Протоколом від 09 вересня 1998 р.) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 11. – Ст. 3297. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_444.
2. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
3. Про кінематографію : Закон України від 13 січня 1998 р. № 9/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 22. – Ст. 114. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/9/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Iosifidis Petros, Steemers Jeanette, Wheeler Mark. European Television Industries. – London : British Film Institute Publishing, 2005. – 212 pp.
5. Про засади державної мовної політики : Закон України від 03 липня 2012 р. № 5029-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 23. – Ст. 218. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.
6. Саллі Броутон Мікова. Лондонська Школа економіки та політології. Експертний огляд на тему квот на вітчизняний контент в Україні – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://medialaw.org.ua/analytics/ekspertnyj-oglyad-na-temu-kvot-na-itchyznyanyj-kontent-v-ukrayini/>.
7. Гнатюк С.Л. Проблеми мовно-культурного балансу у медіа-просторі сучасної України / С.Л. Гнатюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nestor-ua.org/projects/mova-ua-gnatyuk.html>.
8. НАМ виступає проти збільшення квоти українського продукту у радіоєфірі, яке пропонує Кириленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/pravo/2015-03-12/104811>.
9. Аналіз та коментарі до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» експертів Ради Європи Ів Саломон і Бернда Мьовеса (грудень 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/documentation/2012-03-01/70044>.
11. Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» : Проект Закону України (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=121247&cat_id=80453.