

УДК 34.096

## ІНОВОВЛЕННЯ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ 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 функціонування ефективних систем поширення інформації про Україну за кордон, аналізу організаційно-правового регулювання відповідних суспільних відносин. У статті здійснено аналіз досвіду інших країн щодо функціонування телерадіоорганізацій, що здійснюють мовлення за кордон. На підставі проведеного аналізу підготовлено рекомендації, спрямовані на удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час реалізації державної інформаційної політики стосовно поширення об'єктивної інформації про Україну за кордон.

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

Стаття посвящена исследованию вопроса функционирования эффективных систем распространения информации об Украине за границу, анализу организационно-правового регулирования соответствующих общественных отношений. В статье проведен анализ опыта других стран по функционированию телерадиоорганизаций, осуществляющих вещание за границу. На основании проведенного анализа подготовлены рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования общественных отношений, возникающих при реализации государственной информационной политики в отношении распространения объективной информации об Украине за границу.

**Ключевые слова:** государственная политика, правовое регулирование, телевидение и радиовещание, вещание за границу.

Krasnostup H.M. BROADCASTING ABROAD: BASIS AND PERSPECTIVES OF LEGAL REGULATION

The article investigates functioning of an effective dissemination of information about Ukraine abroad, analyzing organizational and legal regulation of corresponding social relations. The article analyzes experience of other countries on operation of broadcasting organizations engaged in broadcasting abroad. Based on analysis prepared recommendations aimed at improving legal regulation of social relations that arise during implementation of state information policy on dissemination of objective information about Ukraine abroad.

**Key words:** public policy, legal regulation, television and radio broadcasting, broadcasting abroad.

**Постановка проблеми.** На жаль, слід констатувати той факт, що сьогодні імідж України за кордоном формується засобами масової інформації інших держав. Склалася ситуація, коли у світовому інформаційному просторі майже відсутній український інформаційний продукт, що поширював би об'єктивну та актуальну інформацію про Україну.

Не секрет, що проти України активно застосовується потужний медіа ресурс, інформаційний вплив якого спрямований на викривлення реального стану речей. Іноземні громадяни та українська діаспора отримують інформацію з джерел, що подають неправдиві відомості про події в Україні.

У результаті цього створюється негативний імідж нашої країни, що позначається на політичній, економічній, соціальній та інших сферах суспільного життя.

Відсутність балансу між інформацією, що поширюється про Україну нашою країною та інформацією «інших країн», загрожує інформаційному суверенітету держави.

Зважаючи на виклики, що постали перед Україною в сфері інформаційної безпеки, наслідки інформаційної агресії, розв'язаної проти нашої держави у світовому інформаційному просторі пропагандистською маши-

ною Російської Федерації, виникла гостра необхідність у створенні потужного вітчизняного засобу масової інформації, що поширюватиме інформацію про Україну за кордон.

**Актуальність теми дослідження** обумовлюється тим, що сьогоднішня геополітична ситуація визначає необхідність у створенні ефективного механізму об'єктивного інформування світової спільноти про актуальні події в Україні.

Враховуючи наведене, сучасний стан справ вимагає від держави створення ефективної системи поширення аудіовізуальної інформації за кордон.

**Ступінь розробленості проблеми.** У своїх наукових працях питання формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення досліджують такі вітчизняні науковці: 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, Л.Г. Павленко, І.Є. Розкладай, В.С. Цимбалюк, Т.С. Шевченко та інші. У той же час потребує додаткового дослідження та висвітлення питання щодо шляхів удосконалення законо-



давства, що регулює відносини у сфері телебачення і радіомовлення в частині поширення об'єктивної інформації про Україну за кордон.

**Метою статті** є дослідження питання функціонування ефективних систем поширення аудіовізуальної інформації за кордон, а також підготовка рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час реалізації державної інформаційної політики стосовно поширення об'єктивної інформації про Україну за її межі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Закордонне мовлення (мовлення за кордон або іномовлення) – це форма мовлення, скерована, насамперед, на інформування громадян інших країн та української діаспори про події в Україні.

Іномовлення – це специфічна форма діяльності, скерована на громадян інших країн, з метою здійснення на них певного інформаційно-психологічного впливу, що полягає в підготовці та трансляції інформаційних повідомлень, новин, різноманітних передач тощо [1].

Основним завданням мовлення за кордон можна визначити:

- захист національних інтересів за кордоном;

- формування та підтримання позитивного іміджу країни шляхом достатнього, своєчасного та об'єктивного інформування світової спільноти про внутрішню ситуацію, пріоритети внутрішньої та зовнішньої політики держави;

- об'єктивне, повне, своєчасне та неупереджене інформування іноземної аудиторії про суспільно значущі події в країні;

- інформаційна підтримка громадян, що перебувають за межами країни;

- надання іноземній аудиторії затребуваних інформаційних продуктів;

- сприяння зміцненню міжнародного авторитету держави та зростання інвестиційної привабливості;

- забезпечення платформи для дискусій у всьому світі стосовно офіційної позиції органів державної влади щодо важливих тем, насамперед, у галузі політики, культури та економіки;

- сприяння взаєморозумінню та обміну ідеями між різними культурами і народами світу;

- забезпечення збалансованого і прозорого доступу суб'єктів суспільно-політичного, культурного та економічного життя до програм (передач) дискусійного формату, зокрема у вигляді дебатів;

- розвиток і зміцнення статусу національної культури, сприяння розвитку мов і культур національних меншин.

З метою реалізації вказаних завдань у Великобританії до структури суспільного мовника BBC входить «BBC World Service». У Німеччині функцію іномовлення покладено на «Deutsche Welle»; у Китаї – CCTV–international; у США – CNN–international; у Франції – TV Monde; в Російській Федерації – Russia Today, в Японії – JSTV.

Наведені телерадіокомпанії поширюють інформаційну продукцію багатьма мовами для широкої аудиторії, маючи чимало мовних

редакцій, кількість яких змінюється у відповідності до зовнішньополітичних пріоритетів країни.

З огляду на наведене, світова практика свідчить, що ефективність державної інформаційної політики безпосередньо пов'язана з мовленням за кордон.

– Розвиток українського іномовлення за прикладом німецької «Deutsche Welle» чи британської «BBC World Service», хай і меншого масштабу, дозволив би вибудувати відкриту та прозору інформаційну систему, яка буде значно переконливішою для закордонної аудиторії, ніж намагання спростовувати російську пропаганду, – рекомендує директор Центру глобальної політики Вільного університету Берліна, професор Клаус Зегберс. «Україна нині дуже помітна в західних мас-медіа, які публікують інтерв'ю з її політиками, але за допомогою власних медіа для мовлення за кордон Україна могла б створити свій формат інформування», – радить німецький експерт [2].

Основні засади функціонування українського іномовлення визначалися ще в 1950 р., коли було створено «Радіо Київ» (ефірна назва радіостанції на той час). Ці засади є загальноприйнятими у світі для зовнішньополітичних засобів масової інформації, більшість із них залишаються актуальними й сьогодні. Маємо на увазі державне фінансування і, відповідно, державний контроль роботи іномовлення, його некомерційний характер (відсутність будь-якої реклами). Мовлення за кордон вимагає суворого дотримання базових норм міжнародних правових актів у сфері інформаційної діяльності, неприпустимим є втручання у внутрішні справи країн, на які веде мовлення станція. Ці засади є спільними для іномовлення, як виду інформаційної діяльності загалом [3].

Як зазначає медіа-юрист І.Є. Розкладай, питання іномовлення в Україні не є чимось новим. Перший етап іномовлення пов'язаний із «четвертою кнопкою» українського радіо. Створена в 1960–70-х р.р. служба іномовлення продовжує роботу й нині – англійською, німецькою й румунською мовами. Очевидно, що створення в радянські часи такої служби не могло не мати ідеологічної бази і явно не базувалося на принципах популяризації країни на закордон [4]. У березні 2003 року Всесвітня служба іномовлення «Україна і світ» почала супутникове мовлення українською мовою. З 2007 року таке мовлення стало цілодобовим. З самого початку в іномовлення була величезна проблема – аудиторія. Про це, зокрема, згадується і в аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України [1], присвяченій питанню іномовлення. Так, В.К. Конач вказує на те, що мовлення державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» здійснювалося лише одну годину англійською мовою й дві – російською. Решта мовлення була україномовною, а отже, можна сказати, що аудиторія каналу – це діаспора й закордонні українці (якщо, звісно, вони взагалі знали про існування каналу) [4].

1 жовтня 2015 р. розпочала роботу українська мультимедійна платформа іномовлення, запущена Міністерством інформаційної політики України на базі державних телерадіокомпаній «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення», «Банківське телебачення» та Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ». Замість супутникового телеканалу УТР в ефірі стартував телеканал UATV. Він мовить із трьох супутників: Amos 3, Azerspace 1, Galazy 19, а також в Інтернеті на власному каналі в YouTube. Телеканал мовить українською, російською, кримськотатарською та англійською мовами [5].

Зазначена мультимедійна платформа має стати промоутером України у світі. Запропоновано створити розгорнуту мережу закордонних кореспондентських пунктів у Бельгії, Великобританії, Китаї, Литві, Німеччині, Нідерландах, Польщі, США, Франції, Японії. Розповсюдження контенту здійснюватиметься через супутники, всесвітні мережі готелів, кабельні мережі, соціальні медіа, Інтернет, мобільні пристрої [6].

Таким чином, у нашій державі було створено мультимедійну платформу іномовлення, що сприятиме більш комфортним умовам перебування громадян України за кордоном, а також дозволить ефективно доносити правду інформацію про ситуацію в Україні та популяризувати українську культуру та цінності.

Водночас щодо правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час реалізації державної інформаційної політики стосовно поширення об'єктивної інформації про Україну за кордон, слід зазначити про таке.

Пунктом 1 Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26–VIII, у 2015 році передбачено запуск іномовлення [7].

Пунктом 350 Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 році, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213, було також передбачено створення мережі іномовлення з метою формування позитивного іміджу України, інформування про міжнародне співробітництво, успіхи реформ, інвестиційні та туристичні можливості тощо. Цей захід пропонувався реалізувати шляхом розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту закону про іномовлення [8].

На виконання зазначених вище документів 13 липня 2015 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект закону України «Про систему іномовлення України» (реєстр. № 2334а), внесений Кабінетом Міністрів України [9]. Головним розробником законопроекту є Міністерство інформаційної політики України. 9 жовтня 2015 р. вказаний законопроект було обговорено на пленарному засіданні Верховної Ради України, проте жодних рішень щодо нього прийнято не було.

Відповідно до Пояснювальної записки до законопроекту, оприлюдненої на офіційному

веб-сайті Верховної Ради України, його метою є забезпечення доступу іноземної аудиторії, в тому числі української діаспори, громадян України, що перебувають за кордоном, до об'єктивної, актуальної та повної інформації про події в Україні.

На цьому етапі дослідження ми пропонуємо проаналізувати положення законопроекту та визначитися щодо доцільності підготовки та прийняття окремого закону з порушеного питання.

Щодо назви законопроекту слід зазначити, що вона не відповідає його змісту. Законопроект визначає порядок утворення, принципи діяльності, основні завдання, вимоги до статуту, джерела фінансування, програмну політику, майнові відносини, засади ліцензування мовлення, звітність державного підприємства «Іномовна телерадіокомпанія України «Ukraine Tomorrow» (далі – ІНТУ).

Відповідно до статті 1 законопроекту ІНТУ утворюється на базі державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» та товариства з обмеженою відповідальністю «Банківське телебачення» і здійснює мовлення за кордон.

Разом із цим, в Україні функціонують інші канали іномовлення різної форми власності, а саме: телеканали «UA: Ukraine Перший» Національної телекомпанії України, «Інтер+» ПрАТ «Телеканал «Інтер», «1+1 International» ТОВ «Телерадіокомпанія «Студія «1+1», «UT Ukraine Today» ТОВ «Уніан ТБ»; радіоканал «Всесвітня служба радіомовлення України» Національної радіокомпанії України. Через це вважаємо, що ІНТУ не можна вважати системою іномовлення України, оскільки ця телекомпанія стане лише однією з її складових. Попри згадування в назві законопроекту слів «системи іномовлення», в тексті законопроекту відсутні положення, які безпосередньо б стосувалися саме «системи іномовлення».

Разом з цим, оскільки чинне законодавство не містить визначення терміну «іномовлення», законопроект потребує доопрацювання з урахуванням термінології законодавства у сфері телебачення і радіомовлення. Так, відповідно до абзацу п'ятого частини четвертої статті 23 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» залежно від території розповсюдження програм існує: загальнонаціональне мовлення, регіональне мовлення, місцеве мовлення та закордонне мовлення [10].

Другим питанням, на яке слід звернути увагу під час аналізу положень законопроекту, є розмежування повноважень органів державної виконавчої та законодавчої влади.

Так, положення статті 1 законопроекту є за своїм характером розпорядчими нормами, тобто не є нормами права, а тому не можуть бути предметом законодавчого регулювання. На думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, припис згідно з яким утворення ІНТУ здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, не має нормативного характеру, що не повною мірою узгоджується з природою закону, як нормативно-правового акта. За змістом відповідних положень Конституції України (стаття 116), Закону України «Про Кабінет



Міністрів України» (пункт 1 частини першої статті 20), Закону України «Про управління об'єктами державної власності» (стаття 5) управління об'єктами державної власності (що включає створення відповідних юридичних осіб публічного права) належить до повноважень Кабінету Міністрів України [9].

Так, відповідно до частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та статті 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності» Кабінет Міністрів України є суб'єктом управління, що визначає об'єкти управління державної власності, повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам управління, зокрема органам виконавчої влади та державним господарським об'єднанням (організаціям).

Враховуючи наведене, положення статті 1 законопроекту в частині утворення ІНТУ мають ознаки втручання Верховної Ради України у компетенцію Кабінету Міністрів України, що не узгоджується з приписом частини другої статті 19 Конституції України, згідно з яким органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [11].

Третім питанням, на яке необхідно звернути увагу під час аналізу положень законопроекту, є сам факт створення нової державної телерадіокомпанії. Зазначене не корелюється із зобов'язаннями України, які випливають з її членства в Раді Європи. Так, у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 р. № 1466 Парламентська Асамблея Ради Європи ще у 2005 році закликала органи влади України перетворити державні телерадіокомпанії в канали суспільного мовлення згідно з відповідними стандартами Ради Європи [12].

З урахуванням наведеного, та оскільки 1 жовтня 2015 р. українська мультимедійна платформа іномовлення вже розпочала роботу, вважаємо не доцільним прийняття окремого закону про систему іномовлення України у запропонованій Міністерством інформаційної політики України редакції.

Водночас існує низка питань, що виникають під час реалізації державної інформаційної політики стосовно поширення об'єктивної інформації про Україну за кордон, які потребують законодавчого вирішення.

**Висновки.** Закордонне мовлення є важливою запорукою у просуванні та захисті національних інтересів, підтриманні позитивного іміджу нашої держави за кордоном та джерелом об'єктивної інформації про події та явища, що відбуваються в Україні.

Оскільки Україна має ефективно доносити свою позицію за кордон та спростовувати «фейкові» новини та версії подій, стабільне функціонування української мультимедійної платформи іномовлення є питанням стратегічної ваги та, в цілому, справою міжнародного престижу України.

На нашу думку, телерадіоорганізація, метою якої є об'єктивне інформування іноземних громадян та закордонних українців про Україну, має бути суспільною та фінансуватися з Державного бюджету. Реалізація цієї пропозиції потребуватиме внесення змін до Закону України «Про суспільне телебачення і радіомовлення України».

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конач В.К. Еволюція іномовлення в іноземних державах: досвід для України. Аналітична записка. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1493>.
2. Як Україна може протистояти Росії в інформаційній війні? – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nam.org.ua/media\\_news/yak-ukrayina-moge-protistoyati-rosiyi-v-informatsiyniy-viyini45/](http://www.nam.org.ua/media_news/yak-ukrayina-moge-protistoyati-rosiyi-v-informatsiyniy-viyini45/).
3. Павленко Л.Г. Основні принципи інформаційної діяльності сучасного українського іномовлення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2120>.
4. Розкладай І.С. Цей невідомий звір «іномовлення» – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/tsey\\_nevidomiy\\_zvir\\_inomovlennya/](http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/tsey_nevidomiy_zvir_inomovlennya/).
5. Стартувала українська мультимедійна платформа іномовлення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/rinok/2015-10-01/111788>.
6. Презентація медійної платформи іномовлення України «Ukraine forever». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://mip.gov.ua/files/news/presentation\\_UT\\_multimedia.pdf](http://mip.gov.ua/files/news/presentation_UT_multimedia.pdf).
7. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанову Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 102. – Ст. 3 005.
8. Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» у 2015 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.
9. Про систему іномовлення України : проект закону України від 13 липня 2015 р. № 2334а. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55980](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55980).
10. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
12. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_611](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_611).