

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

КРАСНОСТУП Г. М.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник наукового
відділу теорії та історії інформаційного права
(Науково-дослідний інститут інформатики і права
Національної академії правових наук України)

УДК 34.096

**ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛІЦЕНЗУВАННЯ
У СФЕРІ НАДАННЯ АУДІОВІЗУАЛЬНИХ МЕДІАПОСЛУГ**

Стаття присвячена дослідженню питання вдосконалення правового регулювання провадження господарської діяльності у сфері телебачення й радіомовлення. Проаналізовано чинні правові підходи до ліцензування у сфері надання аудіовізуальних медіапослуг у країнах Європи. На основі аналізу подано рекомендації, спрямовані на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері телебачення й радіомовлення.

Ключові слова: державна політика, правове регулювання, телебачення й радіомовлення, аудіовізуальні медіапослуги, ліцензування.

Статья посвящена исследованию вопроса усовершенствования правового регулирования осуществления хозяйственной деятельности в сфере телевидения и радиовещания. Проведен анализ существующих правовых подходов относительно лицензирования в сфере предоставления аудиовизуальных медиаслужб в странах Европы. На основании проведенного анализа подготовлено рекомендации, направленные на совершенствование правового регулирования общественных отношений в сфере телевидения и радиовещания.

Ключевые слова: государственная политика, правовое регулирование, телевидение и радиовещание, аудиовизуальные медиаслужбы, лицензирование.

The article investigates the ways of improvement of legal regulation of activities in television and radio broadcasting. The article analyzes the existing legal approaches to licensing in the field of audiovisual media services in Europe. Based on the analysis prepared recommendations aimed at improving the legal regulation of social relations in the field of television and radio broadcasting.

Key words: public policy, legal regulation, television and radio broadcasting, audiovisual media service, licensing.

Вступ. Правове регулювання у сфері телебачення й радіомовлення є одним із механізмів реалізації державної інформаційної політики. Тому обраний напрям дослідження пов'язаний із виконанням окремих зобов'язань України, передбачених 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, згідно з яким протягом 2 років із дати набрання чинності Угодою Україна зобов'язується поступово наблизити своє за-



конодавство до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС): Європейської конвенції про транскордонне телебачення 1989 р.; Директиви 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіапослуг [1].

Актуальність теми дослідження зумовлюється тим, що на сьогодні не існує монографічних досліджень, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо ліцензування у сфері надання аудіовізуальних медіапослуг.

Окремі організаційні та правові проблеми діяльності аудіовізуальних засобів масової інформації відображено в дослідженнях вітчизняних учених-юристів: І.В. Арістової, О.А. Баранова, К.І. Белякова, В.М. Брижка, О.О. Золотар, Р.А. Калюжного, Т.А. Костецької, О.В. Кохановської, А.М. Новицького, Л.В. Петрової, В.С. Цимбалюка. Проблеми правового регулювання суспільних відносин у сфері телебачення й радіомовлення приділяли увагу О.Ю. Большакова, О.Я. Гоян, Д.М. Котляр, С.Л. Мамука, Л.М. Мудрак, К.А. М'ясникова, І.Є. Розкладай та інші. Водночас потребує додаткового дослідження й висвітлення питання щодо шляхів удосконалення законодавства, що регулює суспільні відносини, пов'язані з ліцензуванням у сфері телебачення й радіомовлення.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз чинних підходів до правового регулювання провадження господарської діяльності з надання аудіовізуальних медіапослуг в Україні й у країнах Європи, а також підготовка рекомендацій, спрямованих на вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у сфері телебачення й радіомовлення.

Результати дослідження. Відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», діяльність у галузі телебачення й радіомовлення підлягає ліцензуванню (п. 4 ч. 1 ст. 7). Водночас, згідно з п. 2 ч. 2 ст. 2 цього Закону, його дія не поширюється на порядок видання, переоформлення та анулювання ліцензій на провадження діяльності в галузі телебачення й радіомовлення, яка здійснюється відповідно до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [2].

Законом України «Про телебачення і радіомовлення» передбачено два види діяльності, що підлягає ліцензуванню, а саме: 1) здійснення мовлення, використання каналів мовлення, мереж мовлення, каналів багатоканальних телемереж; 2) надання програмних послуг із використанням ресурсу багатоканальних телемереж.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада) здійснює ліцензування телерадіомовлення відповідно до вимог Законів України «Про телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», а також згідно з Планом розвитку національного телерадіоінформаційного простору.

Згідно з ч. 9 ст. 23 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», ліцензія на мовлення, видана Національною радою, є єдиним і достатнім документом, що надає ліцензіату право, відповідно до умов ліцензії, здійснювати мовлення, користуватися каналами мовлення за умови наявності у володільців радіоелектронних засобів, передбачених законом дозволів на їхню експлуатацію [3]. Для розповсюдження телерадіопрограм і передач у багатоканальній телемережі суб'єкти господарювання також повинні отримати відповідну ліцензію Національної ради (ч. 2 ст. 39 Закону).

Відповідно до Звіту Національної ради у 2014 р., до регуляторного органу надійшла 1 071 заява від суб'єктів господарської діяльності з питань ліцензування мовлення та провайдерів програмної послуги. На засіданнях упродовж звітнього періоду розглянуто 1 026 заяв телерадіоорганізацій і провайдерів програмної послуги.

Загалом телерадіоорганізаціям було видано та переоформлено 556 ліцензій, а саме: 432 – ліцензії на мовлення (із них 391 – переоформлення); 78 – супутникове (із них 66 – переоформлення); 241 – ефірне (із них 237 – переоформлення); 41 – кабельне (із них 29 – переоформлення); 22 – проводове (із них 9 – переоформлення); 50 – багатоканальне (із них 50 – переоформлення); 124 – ліцензії провайдера програмної послуги (із них 3 – переоформлення). Крім того, було внесено зміни до 205 ліцензій через переоформлення додатків, серед них 80 ліцензій на мовлення; 18 – супутникове; 50 – ефірне; 2 – кабельне; 10 – багатоканальне; 125 ліцензій провайдера програмної послуги. Продовжено термін дії 32 ліцензій на ефірне мовлення, 2 – на проводове та 6 – на супутникове мовлення.



Разом із цим у 2014 р. було фактично сплачено ліцензійний збір за видання, продовження й переоформлення ліцензій на мовлення та провайдера програмної послуги на загальну суму 28 780,5 тис. грн [4].

Нарахування ліцензійного збору за видання ліцензій здійснюється відповідно до Методики розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дубліката ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 412 [5].

Наведене ілюструє чинний механізм правового регулювання суспільних відносин щодо ліцензування у сфері телебачення й радіомовлення. Водночас для вироблення пропозицій для вдосконалення чинного законодавства у відповідній сфері необхідно врахувати пропозиції експертів із порушеного питання та дослідити чинні правові підходи до регулювання провадження господарської діяльності з надання аудіовізуальних медіа послуг у країнах Європи.

У грудні 2011 р. експерти Ради Європи Ів Саломон і Бернда Мьовеса оприлюднили підготовлені для підрозділу Ради Європи з питань медіа на прохання органів державної влади України аналіз та коментарі до Закону України «Про телебачення і радіомовлення». За результатами дослідження експерти Ради Європи зазначили, що порядок ліцензування занадто унормований у частині умов, які поширюються на ліцензію (наприклад, розклад програм і дані про особу керівництва), зокрема стосовно ліцензій, отриманих не за результатами тендеру на конкурсних засадах. Розклади програм постійно змінюються зі зміною смаків аудиторії та в силу того, що куплені програми є предметом обмежених у часі контрактів. У будь-якому випадку ліцензії, видані не на конкурсних засадах, підлягають набагато меншому регулюванню; вони не відбирають простору цінного спектру й повинні мати більшу гнучкість щодо внесення змін у свої програми, на них поширюється дія меншої кількості обмежень. Водночас існує невизначеність стосовно самого конкурсного процесу видання ліцензій, що означає, що майбутні ліцензіати не обов'язково змагатимуться на полі рівних можливостей. Існує надто великий простір для Національної ради, щоб схилити процес на користь кандидатів із політичних або інших міркувань, уносячи упередженість у процес із самого початку. Також було зазначено, що не встановлені й критерії допущення до конкурсу на ліцензію провайдера програмної послуги. Аналогічно, засади, на яких Національна рада може дати згоду або відмовити в затвердженні змін до ліцензії (переоформлення), не встановлені та можуть бути суб'єктивними й довільними.

Разом із цим експерти підготували дві рекомендації щодо вдосконалення відповідних положень Закону України «Про телебачення і радіомовлення», зазначивши таке:

1) ті питання, які стосуються ліцензійних умов, варто переглянути й відобразити ключові характеристики, які мають забезпечуватися з міркувань державної політики. Питання, що регулярно змінюються (наприклад, розклади програм, окремі керівники та члени управління), не потрібно висувати ліцензійними умовами;

2) критерії прийняття рішень щодо ліцензій повинні встановлюватися в законі задля як забезпечення деякою мірою певності кандидатів, так і недопущення довільних або упереджених рішень з боку Національної ради. Це також необхідно з міркувань доцільності публічного прийняття будь-якого рішення (за жорстко правовими критеріями) з метою оскарження у відповідних випадках [6, с. 11].

У країнах ЄС існує п'ять основних принципів, на основі яких видається мовна ліцензія. По-перше, це принцип черговості, коли ліцензію отримує телерадіоорганізація, яка першою подала заявку; по-друге, це принцип якості, коли порівнюються якісні критерії оцінювання програмних концепцій мовників; по-третє, це принцип лотереї, коли переможця визначає жереб; по-четверте, принцип аукціону, коли ліцензію отримує той, хто більше за неї заплатить. Останнім, п'ятим, принципом є певна комбінація із попередніх чотирьох, яка, як правило, і використовується більшістю європейських країн [7]. Це дослідження, незалежно від останнього збільшення кількості країн-членів ЄС, є показовим щодо визначення специфіки європейського права у сфері ліцензування, оскільки воно розкриває не лише



стратегію ліцензування телерадіомовників у країнах ЄС, а й інформує про застереження, що стосуються специфіки ліцензування на той період часу, на який отримується ліцензія. Саме такі застереження допомагають уникати постійних і неконтрольованих трансформацій у сфері ліцензування, які можуть бути викликані в тій чи іншій країні ЄС, наприклад, незначними змінами в розстановці політичних сил [8].

Під час підготовки пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в Україні протягом останніх років розглядалися дві моделі: конкурс (оцінювання програмних концепцій мовників) та аукціон.

На думку Ів Саломон, переваги аукціонів полягають у тому, що останні є більш перспективною формою для України, бо менш корупційні. Водночас експерт застерегла прихильників аукціонів про загрозу того, що внаслідок такої форми ліцензування майже все мовлення може опинитися в руках олігархів. Хоча, з іншого боку, якщо перемагатиме фінансово сильніша компанія, то, очевидно, у неї будуть кошти для виробництва якісного контенту, зауважила вона. Наразі ліцензування через аукціони є в небагатьох європейських країнах, зокрема у Великій Британії. У будь-якому випадку, чи це буде аукціон, чи конкурс, він має бути максимально прозорим, а суспільство повинно контролювати, чи виконуються умови ліцензії [9].

Об червня 2012 р. робочою групою при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації було схвалено Концепцію нової редакції Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [10], підготовлену медіаекспертом Д.М. Котляром для спільного проекту Ради Європи та ЄС «Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі». Зазначена Концепція пропонує два підходи до регулювання у сфері телебачення й радіомовлення, а саме:

1) ліцензуванню як дозвільній процедурі підлягає виключно надання аудіовізуальних медіапослуг у вигляді мовлення з використанням обмеженого радіочастотного ресурсу – ефірне аналогове та цифрове мовлення;

2) ліцензуванню як дозвільній процедурі підлягає виключно надання аудіовізуальних медіапослуг у вигляді мовлення з використанням обмеженого радіочастотного ресурсу – ефірне аналогове та цифрове мовлення, а також кабельне й супутникове мовлення. Діяльність провайдера програмної послуги в кабельній мережі (пакування й ретрансляція програм) не ліцензується.

При цьому про здійснення діяльності з надання інших аудіовізуальних медіапослуг запропоновано надсилати повідомлення в Національну раду не пізніше ніж за 10 робочих днів до початку надання послуги. Це стосується лінійного мовлення (крім мовлення, яке підлягає ліцензуванню) та надання аудіовізуальних медіапослуг на замовлення – у кабельних мережах, за допомогою супутника чи мережі Інтернет у разі відповідності визначеним законом критеріям. Мета повідомлення – забезпечення нагляду за додержанням вимог до контенту аудіовізуальних медіапослуг через доступність інформації про суб'єкта, що надає відповідні послуги. Відмова в прийнятті повідомлення не допускається. Обов'язок повідомити про здійснення діяльності з надання аудіовізуальної медіапослуги вважається виконаним з дня надсилання Національній раді всієї необхідної інформації, передбаченої законом. Повідомленню підлягає здійснення діяльності з надання аудіовізуальних медіапослуг засобами масової інформації та провайдерами програмної послуги. Надання аудіовізуальних медіапослуг засобами масової інформації підлягає повідомленню за умови відповідності таким критеріям: господарська діяльність із поширення телерадіопередач; редакційний контроль; масовий характер поширення інформації з метою інформування, освіти чи розважання аудиторії; використання телекомунікацій. Крім того, пропонувалося встановити адміністративну відповідальність за неповідомлення чи невчасне повідомлення інформації.

Згідно з Концепцією, не належить до регулювання законом поширення аудіовізуальної інформації на веб-сайтах, де контент генерується користувачами, у тому числі веб-сайтах соціальних мереж, блогах, особистих веб-сайтах; на веб-сайтах, що інформують про поточні події, на веб-сайтах зареєстрованих друкованих засобами масової інформації, інформаційних агентств, якщо аудіовізуальна інформація не є їхнім основним інформаційним продуктом; шляхом ретрансляції на веб-сайті телерадіоорганізації її телерадіопередач; у ви-



гляді кореспонденції, що надсилається з використанням телекомунікацій; у вигляді он-лайн ігор; шляхом трансляції чи ретрансляції для прийому в межах одного будинку; шляхом ретрансляції з використанням телекомунікаційної мережі, якщо кількість осіб, які отримують доступ до аудіовізуальної інформації, не перевищує 250; іншим чином, якщо така діяльність не є наданням аудіовізуальної медіапослуги.

Концепцією також передбачалося, що видання ліцензії на ефірне мовлення здійснюється шляхом проведення аукціону: ліцензію отримує суб'єкт господарювання, який відповідає визначеній Національною радою програмній концепції мовлення, іншим обов'язковим умовам і запропонував найбільшу ціну за отримання ліцензії.

Методика розрахунку початкової ціни ліцензії на мовлення, що виставляється на аукціон, визначається безпосередньо в Законі.

Пропонувалося передбачити також додаткові гарантії прозорості й справедливості процедури ліцензування: визначення чітких і прозорих критеріїв надання (переоформлення) ліцензії, оприлюднення змісту поданих заявок на участь в аукціоні з продажу ліцензії, публічний розгляд заявок і оприлюднення результатів, письмове обґрунтування рішення про перемогу в аукціоні, у тому числі щодо відповідності вимогам до програмної концепції й іншим установленим умовам надання ліцензії.

Разом із цим було передбачено можливість передання ліцензії на мовлення іншому суб'єктові господарювання за умови його відповідності ліцензійним умовам [10].

На підставі цієї Концепції робочою групою при Комітеті Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації було підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (нова редакція), який оприлюднено на офіційному веб-сайті Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Указаний законопроект не повністю відповідає Концепції. Так, відповідно до ст. 16 Законопроекту, ліцензуванню підлягає надання аудіовізуальної послуги шляхом наземного аналогового або цифрового ефірного мовлення та розповсюдження програм в ефірній цифровій багатоканальній телемережі з використанням радіочастотного ресурсу України.

Запропоновано передбачити, що ліцензія на надання аудіовізуальної послуги шляхом наземного ефірного мовлення (далі – ліцензія на ефірне мовлення) й ліцензія на розповсюдження програм в ефірній цифровій багатоканальній телемережі (далі – ліцензія на розповсюдження програм) видаються Національною радою на підставі конкурсу, крім ліцензій на ефірне суспільне мовлення.

Ліцензія на ефірне мовлення надає ліцензіату право мовлення з використанням радіочастотного ресурсу України, а також на обслуговування й експлуатацію телекомунікацій за умови отримання дозволу на введення в експлуатацію технічних засобів мовлення відповідно до закону.

Ліцензія на розповсюдження програм надає ліцензіату право на використання радіочастотного ресурсу України та експлуатацію ефірної цифрової багатоканальної телемережі.

Строк дії ліцензії, що видається, становить 10 років. У межах строку дії ліцензії дозволяється передання прав, які надає відповідна ліцензія, іншому суб'єкту господарювання за умови виконання ним ліцензійних умов і наявності висновку Національної ради про відповідність цього суб'єкта вимогам до суб'єктів надання аудіовізуальної послуги, визначених законом. Передбачено, що порядок видання та форма висновку затверджуються Національною радою.

При цьому ліцензіат, що здійснює також надання інших аудіовізуальних послуг чи розповсюдження програм у багатоканальних мережах, що не підлягає ліцензуванню відповідно до закону, має повідомляти про це Національну раду в порядку, установленому цим Законом [11].

Водночас, ураховуючи інформаційну агресію Російської Федерації, на сьогодні тривають палкі дискусії стосовно необхідності ліцензування також кабельного та супутникового мовлення. Такий спосіб правового регулювання дасть змогу Національній раді здійснювати моніторинг дотримання відповідними суб'єктами господарювання чинного законодавства. Разом із тим таке ліцензування можна здійснювати на безоплатній основі, тобто без сплати відповідного ліцензійного збору.



Висновки. Чинна система правового регулювання провадження господарської діяльності у сфері телебачення і радіомовлення потребує вдосконалення з урахуванням кращих європейських практик і пропозицій експертів Ради Європи.

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (нова редакція) має створити революцію в законодавстві про аудіовізуальні засоби масової інформації, оскільки має врегулювати не тільки традиційне телебачення, а й нові медіа, у тому числі послуги на замовлення в мережі Інтернет.

Тому одним із головних завдань на сьогодні для суб'єктів законодавчої ініціативи є перегляд підходів до ліцензування у сфері телерадіомовлення, для цього необхідно повернутися до поняття «ліцензування діяльності з використання каналів мовлення», тобто «діяльності з використання радіочастотного обмеженого загальнодержавного ресурсу», а не «мовлення» як творчої діяльності зі створення та поширення інформації.

Водночас додаткового громадського обговорення потребує питання доцільності відмови від ліцензування діяльності із ретрансляції програм (діяльності провайдерів програмної послуги), якщо останні не використовують радіочастотного ресурсу.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_\(body\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_(body).pdf).
2. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
3. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.
4. Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54345.
5. Про затвердження Методики розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дубліката ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 412 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1196.
6. Аналіз та коментарі до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» експертів Ради Європи Ів Саломон і Бернда Мьовеса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.telekritika.ua/doc/images/news/70044/Modified%20Final%20Analysis%20and%20Comments%20on%20Ukr.Br-g%20Law_01.03.2012.pdf.
7. Данило А. Леонарді. Ліцензування мовців у 15 країнах – учасниках Європейського союзу / Данило А. Леонарді ; РСМЛР – Програма порівняльного права і політики ЗМІ, Центр досліджень в галузі права і соціології Оксфордського університету [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.medialow.ru.
8. Гоян О.Я. Радіомовлення пострадянських країн та загальноєвропейська система ліцензування радіоєфіру / О.Я. Гоян // Електронна бібліотека Інституту журналістики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://journalib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=1352>.
9. Експерт Ради Європи Ів Саломон назвала робочу групу з підготовки проекту про ТБ і РМ взірцевою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/pravo/2013-05-20/81777>.
10. Концепція нової редакції Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/official-documents/2012-06-13/72581>.
11. Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (нова редакція) : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=121247&cat_id=80453.

