

УДК 342.951

М.П. Марчукад'юнкт
Національна академія внутрішніх справ**ПІДЗАКОННЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ТЕЛЕРАДІООРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто коло питань, які стосуються проблемних аспектів підзаконного нормативно-правового регулювання діяльності організацій телебачення й радіомовлення в Україні, зокрема: окремих напрямів розвитку телерадіомовної сфери, належного впливу на неї органів публічного адміністрування, забезпечення інформаційних прав громадян у ході такої діяльності тощо. Також акцентується увага на неузгодженостях та колізіях між підзаконними нормативними актами і неналежному врахуванні потреб громадян в існуючих нормах.

Ключові слова: телебачення і радіомовлення, нормативне регулювання інформаційної сфери, підзаконне нормативно-правове регулювання телебачення й радіомовлення в Україні, публічне адміністрування телебачення та радіомовлення.

I. Вступ

Нормативна база, спрямована на регулювання діяльності телерадіоорганізацій, досить широка і не систематизована. Крім законів, до її складу входить численна кількість підзаконних нормативно-правових актів, які спрямовані на регулювання окремих відносин в різних напрямках розвитку цієї сфери. У зв'язку з цим ситуація з дробленням існуючої нормативної бази, присвяченої телебаченню і радіомовленню, дуже ускладнюється.

Норми, що містяться в підзаконних нормативно-правових актах, є результатом вторинної форми нормативно-правового адміністрування, оскільки вони спрямовані на забезпечення дієвості конституційних норм і норм вітчизняних законів, міжнародних договорів. З метою приведення чинних норм у відповідність один одному і зміні їх положень у бік максимального забезпечення прав і потреб громадян виникає нагальна потреба у вивченні існуючих у них суперечностей та неузгодженостей, а також пошук шляхів вирішення поставленої проблеми.

Питання належного нормативно-правового регулювання телерадіомовної сфери неодноразово порушувалося багатьма вченими. Зокрема, одними з фундаментальних досліджень є дисертації правознавця В.В. Борискіна і політолога І.О. Гавради. Однак вчені, у першу чергу, звертають увагу на закони, а не на підзаконні нормативно-правові акти, які також регулюють значну частину відносин у цій сфері. Крім того, дисертаційна робота В.В. Борискіна проведена щодо телебачення й радіомовлення Російської Федерації, ми ж будемо акцентувати свою увагу на українському медіапросторі. Крім того, слід зазначити, що інші дослідники, праці яких присвячені правовому регулюванню

телебачення і радіомовлення, теж мало уваги приділяли підзаконним актам. Саме тому, питання їх більш глибокого аналізу залишається актуальним і на сьогодні.

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка пропозицій стосовно поліпшення дієвості підзаконних нормативно-правових актів спрямованих на регулювання телерадіомовної сфери в Україні та висловлення власних поглядів щодо ефективності існуючих напрямів розвитку нормативного забезпечення діяльності теле- та радіоорганізацій. Також ми ставимо за мету запропонувати власні підходи до систематизації відповідних підзаконних актів.

III. Результати

Особливістю українського законодавства, присвяченого регулюванню телерадіомовлення, є те, що підзаконні нормативно-правові акти становлять найбільший за обсягом масив в ієрархічній структурі нормативного матеріалу з питань публічного адміністрування цієї сфери. До них належать: постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо.

Необхідність прийняття таких вторинних, тобто похідних відносно положень законів норм, зумовлена тим, що швидкоплинні зміни в суспільстві потребують оперативного реагування органів виконавчої влади, інших регулятивних органів, які діють у межах закону і здійснюють не тільки правозастосування, але й право встановлення [1, с. 100].

В Україні підзаконне нормативне регулювання діяльності відповідних аудіовізуальних ЗМІ та контролюючих їх суб'єктів стано-

влять сукупність адміністративних, цивільних та інформаційних правових норм, які:

- здійснюють нормативне забезпечення регулювання інформаційної сфери в цілому (її частиною є телебачення і радіомовлення). Тобто сюди належать загальні норми, які поширюються на декілька інститутів інформаційного й адміністративного права, у тому числі на засоби масової інформації, і на аудіовізуальні зокрема;
- здійснюють нормативне забезпечення діяльності окремо сфери телебачення і радіомовлення;
- регулюють суміжні відносини (проблемні питання концентрації теле- та радіоорганізацій вирішуються на основі антимонопольного законодавства, особливості їх створення – господарським та цивільним законодавством) [2].

Відповідні нормативно-правові акти мають власну ієрархію і їх можна розділити на основі юридичної сили. Однак, на нашу думку, більш доцільно враховувати ще й напрям, на який спрямовано їх регулятивний вплив.

Пріоритетне значення на сучасному етапі розвитку української держави має створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення. Регулюванню цього питання присвячені численні підзаконні нормативні акти. Зокрема, серед Постанов Верховної Ради України раціонально виділити такі:

1) Постанова “Про створення телерадіоорганізації Суспільного мовлення України” [3]. Цією Постановою затверджено Програмну концепцію Суспільного телерадіомовлення України. Метою Концепції є:

- реалізація системи Суспільного мовлення в Україні як інформаційного гаранта забезпечення прав людини на доступ до плюралістичної інформації та забезпечення існування незалежних засобів інформації, підконтрольних суспільству на підставі надання відповідного статусу недержавним телерадіоорганізаціям;
- забезпечення вільного доступу до загальнонаціональних каналів мовлення широкого загалу місцевих, у тому числі регіональних телерадіоорганізацій, незалежно від форм власності, представників політичних партій, громадських і релігійних об'єднань;
- збереження та пропаганда кращих зразків національного культурного і мистецького здобутку, інформаційний захист національних інтересів та національної духовності, виховання поваги до загальнолюдських цінностей та загальносуспільних інтересів;
- реалізація широкої інформаційної підтримки різноманітних політичних і суспільних течій та політичних лідерів, які стоять на позиції розвитку української державності.

льних течій та політичних лідерів, які стоять на позиції розвитку української державності.

По суті більшість із цих засад відображені в ст. 4 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” стосовно всього телебачення й радіомовлення [4]. Тому їх повторне дублювання щодо Суспільного телерадіомовлення в згаданій концепції видається нам не доцільним. У зв'язку з цим вважаємо за раціональне виключити відповідні норми із Концепції Суспільного телерадіомовлення України;

2) Постанова Верховної Ради України “Про створення Громадської ради телерадіоорганізації Суспільного мовлення України” [5] містить перелік творчих спілок і громадських організацій, представники яких входять до складу громадської ради телерадіоорганізації Суспільного мовлення України та склад громадської ради телерадіоорганізації Суспільного мовлення України. Цей нормативний акт є конкретизуючим відносно Закону України “Про Систему Суспільного телебачення і радіомовлення”, оскільки постановляє Комітету Верховної Ради України законодавчого забезпечення свободи слова та засобів масової інформації підготувати проект статуту Суспільного телебачення і радіомовлення України. Враховуючи таку спрямованість норм відповідної постанови, на нашу думку, вони мають бути кодифікованими разом з іншими підзаконними актами у сфері телерадіомовлення. Однак, враховуючи той факт, що постанова містить перехідні положення, при створенні кодифікованого акту, їх потрібно буде закріплювати тільки в узагальненому вигляді без конкретизації.

Регулювання Суспільного телерадіомовлення здійснюється й на підставі указів Президента України. Серед них провідне місце займає Указ Президента України, яким введено в дію Рішення Ради Національної безпеки і оборони України “Про концепцію створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України та хід упровадження цифрового телерадіомовлення” [6].

По суті відповідне рішення є логічним продовженням положень Указу Президента України “Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України” [7]. Проте його особливістю є акцентування уваги на окремих проблемах, які існують у зв'язку із створенням системи Суспільного телебачення і радіомовлення. Зокрема, зазначається про: 1) тривале зволікання з вирішенням питання щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України; 2) недооцінку органами державної влади ролі та потреб державного телерадіомовлення, які

спричинили ризик обмеження доступу громадян до інформації та створили передумови для спроб маніпулювання суспільною свідомістю.

У цьому ж акті проаналізовано результативність основних заходів щодо впровадження переходу України до цифрового телерадіомовлення. Крім того, ситуація щодо впровадження в Україні цифрового телерадіомовлення визнана загрозливою для національної безпеки, адже заходи, спрямовані на перехід до нового стандарту, здійснювалися у більшості випадків зацікавленими органами державної влади без узгодження на загальнодержавному рівні та без урахування інтересів суб'єктів телерадіоінформаційного ринку, їх професійних спілок [6].

Як бачимо, введення нового стандарту мовлення є ще одним напрямом розвитку телерадіомовної сфери та не менш важливим кроком для України. Воно також регулюється цілим рядом підзаконних нормативних актів.

У першу чергу, звернемо увагу на Постанову Кабінету Міністрів України від 26.11.2008 р. № 1085, якою затверджено Державну програму впровадження цифрового телерадіомовлення.

Метою програми впровадження цифрового телерадіомовлення є створення загальнонаціональної системи цифрового телерадіомовлення, забезпечення захисту національних інтересів під час переходу на цифрове телерадіомовлення, створення умов для поступового переходу до нових технологій без втрати обсягів мовлення та глядацької аудиторії.

У Державній програмі впровадження цифрового телерадіомовлення акцент робиться на необхідності внесення змін до законодавства у сфері телекомунікацій, телерадіомовлення та користування радіочастотним ресурсом щодо врахування особливостей організації та функціонування телерадіомовлення з використанням цифрових технологій та ліцензування відповідної діяльності оператора телекомунікацій.

Фінансовий аспект реалізації переходу до цифрового стандарту мовлення враховується в Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення населення засобами приймання сигналів цифрового телерадіомовлення" від 21.03.2012 р. № 245. Порядок використання коштів, закріплений у відповідному акті, слугує доповненням до системи актів, спрямованих на перехід України до нового стандарту телерадіомовлення. Ним визначено категорії громадян, які безоплатно забезпечуються телетюнерами для при-

йому цифрового сигналу та дії, які необхідно здійснити відповідним категоріям громадян для отримання такого пристрою. Проте така програма розрахована лише на 2012 р.

Саме тому вважаємо, що "видача безкоштовних пристроїв для декодування цифрового сигналу малозабезпеченим категоріям населення має здійснюватись протягом усього періоду переходу на цифрове мовлення, тобто до 17 червня 2015 року". Відповідну норму раціонально буде закріпити у п. 4 Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для забезпечення населення засобами приймання сигналів цифрового телерадіомовлення.

Ще однією Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Правила надання та отримання телекомунікаційних послуг. У ній містяться визначення понять, що становлять базу для регулювання телерадіомовної сфери. Однак слід зауважити, що тлумачення таких понять, як мережа "телерадіомовлення" (мережа мовлення) та трансляція (телерадіотрансляція), мають повністю узгоджуватись із Законом України "Про телебачення і радіомовлення" – центральним актом у цій сфері. Щодо останнього закону, то його рекомендуємо доповнити тлумаченнями таких термінів, запозичених із Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг:

- основна радіотрансляційна точка проводового радіомовлення (основна радіоточка) – радіоточка, на яку звукове мовлення подається через обмежувач;
- послуги для потреб телебачення і радіомовлення – послуги, які надаються операторами телекомунікацій з використанням мереж ефірного телерадіомовлення, проводового радіомовлення та телемереж;
- послуги ефірного телерадіомовлення – технічне обслуговування й експлуатація технічних засобів випромінювання в ефір, передача та трансляція телерадіопрограм з використанням споруд і ліній зв'язку до зазначених засобів та/або трансляція телерадіопрограм з використанням таких засобів;
- пошкодження телекомунікаційної мережі – втрата можливості функціонування елементів телекомунікаційної мережі, що унеможлиблює надання споживачеві послуг або знижує до неприпустимих значень їх якість;
- радіотрансляційна точка проводового радіомовлення (радіоточка) – пристрій, до якого підключають гучномовець для приймання радіопрограм;
- розподільна мережа проводового радіомовлення (радіотрансляційна мережа) – комплекс лінійних споруд (магістральні

та розподільні фідерні лінії, абонентські лінії, будинкові розподільні мережі), які забезпечують розподіл програм радіомовлення.

Доповнення ст. 1 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" тлумаченням відповідних понять та впровадження вище запропонованих змін, на нашу думку, дасть змогу легше вирішувати спірні питання при регулюванні відносин у сфері діяльності телерадіоорганізацій, зокрема, й при регулюванні суб'єктами публічного адміністрування процесу переходу організацій на цифровий стандарт мовлення.

IV. Висновки

Проведений нами аналіз ще раз підтверджує, що існуючі підзаконні нормативно-правові акти, які разом із законами повинні сприяти реалізації належного публічного адміністрування у сфері телерадіомовлення в Україні, майже невпорядковані і дуже часто дублюють положення законів. Такий хаотичний характер правової бази сприяє виникненню неузгодженостей і правових колізій. Щоб уникнути цього необхідно:

1) планомірно розвивати і вносити зміни в українське законодавство в цілому і в медійне зокрема. Першим етапом можуть стати запропоновані нами зміни;

2) виключити з підзаконних нормативно-правових актів положення, які вже є в законах, особливо в Законі України "Про телебачення і радіомовлення";

3) провести поетапну систематизацію основних підзаконних актів (спочатку за пріоритетними напрямками розвитку; потім щодо всіх актів, які регулюють відносини у сфері телебачення й радіомовлення; та нарешті – зробити повну кодифікацію інформаційних актів з виділенням в окремий розділ норм, регулюючих діяльність організацій телебачення і радіомовлення).

Список використаної літератури

1. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / Н.Р. Нижник (заг. ред.), В.М. Олуйко (заг. ред.) – Л. : Вид-во "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
2. Вознесенська О.А. Механізм державного регулювання в галузі аудіовізуальних засобів масової інформації [Електронний ресурс] / О.А. Вознесенська // Часопис Академії адвокатури України. – 2010. – № 7. – Режим доступу: <http://www.aau.edu.ua/e-journal/2010-2/10voazmi.pdf>.
3. Про створення телерадіоорганізації Суспільного мовлення України : Постанова Верховної Ради України від 21 листопада 1997 р. № 667/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 11. – Ст. 51.
4. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 10. – Ст. 43.
5. Про створення Громадської ради телерадіоорганізації Суспільного мовлення України : Постанова Верховної Ради України від 15 січня 1998 р. № 21/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – Ст. 111.
6. Про концепцію створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України та хід впровадження цифрового телерадіомовлення : Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2010 р. № 189/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 569.
7. Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України : Указ Президента України від 21 лютого 2008 р. № 148/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 6. – Ст. 291.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2013

Марчук М.П. Подзаконное нормативно-правовое регулирование деятельности телерадиоорганизаций в Украине

В статье рассмотрен круг вопросов, касающихся проблемных аспектов подзаконного нормативно-правового регулирования деятельности организаций телевидения и радиовещания в Украине, в частности: отдельных направлений развития телерадиовещательной сферы, должного влияния на нее органов публичного администрирования, обеспечения информационных прав граждан в ходе такой деятельности и т.д. Также акцентируется внимание на несогласованности и коллизиях между подзаконными нормативными актами и ненадлежащем учете потребностей граждан в существующих нормах.

Ключевые слова: телевидение и радиовещание, нормативное регулирование информационной сферы, подзаконное нормативно-правовое регулирование телевидения и радиовещания в Украине, публичное администрирование телевидения и радиовещания.

Marchuk M. Subordinate normative legal regulation of broadcasting in Ukraine

The paper considers a range of issues related to problematic aspects by-legal regulation of television and radio broadcasting organizations in Ukraine, in particular: certain areas of broadcasting sector, proper influence of bodies of public administration, provision of information rights in the course

of these activities and more. Also focuses on the inconsistencies and conflicts between normative acts and inappropriate account of the needs of citizens in the existing norms.

Our analysis confirms once again that the existing by-laws and regulations, together with laws to facilitate the implementation of good public administration in the field of broadcasting in Ukraine, almost random and often duplicative regulations. This chaotic nature of the legal framework contributes to inconsistencies and legal conflicts. To avoid this, systematically develop and make changes to Ukrainian legislation in general and media in particular.

The first stage can become our proposed changes. Необхідно exclude secondary legislation provisions that are already in the law, particularly the law of Ukraine "On Television and Radio". Perform a phased systematization of basic laws (first in the priority areas of development, then for all acts regulating relations in the sphere of television and radio, and finally – to make a complete codification of information acts allocation in separate regulations governing activities of television and radio).

Key words: *TV and radio broadcasting, the regulation of information sphere, subordinate legal regulation of television and radio broadcasting in Ukraine, public administration TV and radio broadcasting.*