

УДК 341

Зінаїда Кукіна,

здобувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ
ІНФОРМАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ***

Предметом наукового аналізу статті є європейське законодавство, яке регулює діяльність засобів інформації. Головною метою дослідження є розгляд основних європейських правових механізмів регулювання медіа-сфери для подальшої гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС.

Ключові слова: європейське право, Європейський Союз, Рада Європи, засоби масової інформації.

На шляху до вступу в ЄС перед Україною стоїть ще багато завдань для виконання. Одним із таких завдань є наближення українського аудіовізуального медіа-простору до європейського рівня. В Порядку денному асоціації Україна–ЄС згадуються декілька напрямів співпраці, які стосуються правового регулювання медійного простору. По-перше, відмічається співробітництво щодо розвитку системи суспільного телерадіомовлення, включаючи обмін найкращими практиками, встановлення правових рамок та їх імплементацію відповідно до європейських та міжнародних стандартів. По-друге, співробітництво щодо створення умов, необхідних для вільної роботи журналістів та їхнього захисту від погроз або фактичного насильства, що включатиме обмін найкращими практиками стосовно ефективного захисту журналістів правоохоронними органами. В цьому ж документі увага приділяється і співпраці в сфері аудіовізуальних питань. Для того, щоб зрозуміти, які саме вдосконалення нам потрібно вносити до законодавства, спочатку необхідно вивчити аналогічне нормативно-правове середовище Європи.

На сьогоднішній день акти ЄС регулюють три основні галузі в медіа-сфері: створення в Європі механізмів підтримки електронних ЗМІ; захист культурних інтересів Європи в контексті широкого міжнародного обговорення; розробка правової бази, необхідної для розвитку єдиного внутрішнього європейського ринку.

Ініціатором створення європейської правової системи регулювання медіа-про-

стору була Рада Європи та Європейська Спільнота. 28.04.1982 р. Комітет міністрів РЄ прийняв Рекомендацію, а пізніше План дій стосовно національної та міжнародної медіа-політики («Європейська медіа-хартія»). В 1984 р. Комітет Міністрів прийняв дві рекомендації з питань реклами на радіо та телебаченні, а також супутникової спроможності для телебачення та радіо.

У цей же час відбуваються перші кроки в напрямі медіа-політики і в Європейській Спільноті. В 1982 р. Європейський Парламент пропонує створити європейський телевізійний канал спільно з Європейською мовною спільнотою. В той же час Парламент розглядає можливість діяльності Спільноти в напрямі розвитку транснаціонального кабеля та супутникового телебачення, фокусуючись на потребах технічної стандартизації та виробництві європейських програм. У 1984 р. Комісія публікує Зелену книгу з Директиви «Телебачення без кордонів» [1]. У різних Резолюціях Європейського парламенту того часу можна було спостерігати одну мету: європейська ідентичність може розвиватися тільки тоді, коли європейці будуть поінформовані належним чином, а регулювання діяльності мас-медіа буде відбуватися не тільки на національному рівні. Хоча Директива про телебачення без кордонів більше стосувалася економічних цілей, але саме спрямування на європейську ідентичність стало базисом цього документа. Питання щодо телевізійного контенту, які не були охоплені Директивою «Телебачення без кордонів», регулюються ст. 10 Європейської конвен-

* Рекомендовано до друку кафедрою порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ції з прав людини. Після довготривалих переговорів були прийняті паралельні рішення: Європейська Спільнота прийняла Директиву «Телебачення без кордонів» в 1989 р., а Рада Європи слідом ухвалила Європейську конвенцію про транскордонне телебачення. Зміст цих двох актів є майже ідентичним. Єдиною перевагою Конвенції є поширення її дії на країни, які не є членами ЄС. Важливою економічною метою Директиви ЄС разом з її поправками був розвиток виробництва європейської аудіовізуальної продукції, що було втілено в системі квот.

В 1975 р. Парламентська Асамблея РЄ прийняла Рекомендації 747 та 748, які визнали небажаною концентрацію преси та її функцію послуги публічного мовлення. 1980-ті роки стали періодом не тільки транскордонного телебачення, а й найвизначніших процесів злиття найбільших медіа. В Європі Комісію закликали до ініціативи, яка вилілась в 1992 р. у Зелену книгу про плюралізм та медіа-концентрацію на внутрішньому ринку.

Біла книга Делора 1994 р., Доповідь Бангемана «ЄС і глобальне інформаційне суспільство» та Лісабонська стратегія 2000 р. започаткували новий етап – етап економіки знань, що засновується на інформаційних технологіях, існуючих в умовах лібералізованого ринку. Такий новий курс потребував інтегрованого горизонтального регулювання. Починаючи з 1998 р. з'явилася велика кількість директив. Першою з таких нормативних актів була Директива прозорості про послуги в інформаційному суспільстві (98/48/ЄС), метою якої було запобігання виникненню фрагментарності Єдиного ринку та нових регуляторних бар'єрів. Директива відіграла важливу роль, оскільки вона вперше визначила поняття «послуга інформаційного суспільства». Директива прозорості створила умови для виходу послуг інформаційного суспільства на вільний ринок Європи. Вона дозволила державам-членам приймати закони на національному рівні відповідно до власних традицій та пріоритетів національної політики без обов'язкової гармонізації на рівні ЄС. У свою чергу, держави-члени заохочувалися для обміну інформацією, зменшуючи ризик прийняття суперечливих законів [2]. В 2000 р. була прийнята Директива про електронну комерцію, яка також застосовується до регулювання послуг інформаційного суспільства. Директива передбачає принцип недискримінації (у країнах ЄС контракти не повинні бути позбавлені юридичної чинності тільки на

підставі того, що вони укладені в електронному вигляді) [3].

Норми, які містяться в Договорі про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЕС), відомі як законодавство первинного рівня. ЄС володіє значними можливостями з визначення змісту та політики держав-учасників ЄС стосовно економічних аспектів мовлення. В цьому сенсі ЄС може вживати заходів, спрямованих на сприяння свободі надання послуг та захищати «право створення». Більш того, норми Договору про функціонування ЄС про конкуренцію дають Європейській Комісії право регулювати процеси концентрації та надання державної допомоги, в тому числі й у сфері радіомовлення. ДФЕС застосовується в тих випадках, коли щодо держави-члена ЄС виникає питання про застосування практики, яка обмежує конкуренцію або про зловживання домінуючим становищем на ринку. Він також дає законну підставу для розгляду питання про те, чи не є фінансування суспільних телерадіокомпаній за рахунок абонентської плати порушенням правил вільної конкуренції шляхом створення менш сприятливих умов для приватних компаній мовлення, чиє джерело прибутків – це реклама та платні послуги.

Стаття 56 ДФЕС забороняє будь-які обмеження вільного надання послуг всередині Союзу громадянами держав-членів. Свобода надання послуг є однією з чотирьох фундаментальних свобод Євроспільноти, центральним елементом заснування європейського Єдиного ринку. Свобода надання послуг є особливо важливою для медіа-сектору. Сам ДФЕС не містить положень конкретно щодо медійних послуг. В свою чергу, Суд ЄС встановив, що аудіовізуальні послуги захищаються свободою надання послуг і, таким чином, сформував аудіовізуальний простір в Європі. Будучи головним показником для регулювання національного законодавства країн-членів та вторинного законодавства ЄС, ст. 56 ДФЕС стала основним інструментом на європейському рівні для регулювання традиційних аудіовізуальних медіа.

Що стосується культурної складової мовлення, особливо питань змісту, то в цій сфері правова компетенція ЄС обмежена. В ДФЕС говориться про те, що Євроспільнота сприяє культурному розквіту держав-членів, але тут же прямо сказано, що будь-яка гармонізація законів і інших нормативно-правових актів держав-учасників у сфері культурної політики на рівні ЄС виключається [4]. Як наслідок, на практиці ЄС не має компетенції для прямого

втручання в регулювання мовлення держав-учасників тією мірою, щоб впливати на контент мовлення. Однак ЄС все ж таки застосовує певні регулятивні механізми, приймаючи норми, які регулюють зміст, особливо у питаннях захисту неповнолітніх, а також задля досягнення «єдиного ринку».

В Європі медіа-індустрія регулюється також загальним антимонопольним законодавством, а з іншого боку – спеціальним законодавством, яке регулює діяльність ЗМІ.

Мета антимонопольного регулювання полягає в захисті та стимулюванні конкуренції в ринковій економіці та попередженні діяльності, яка суперечить правилам вільного ринку. Антимонопольне законодавство має непрямий вплив і на плюралізм у ЗМІ: там, де існує повноцінна конкуренція, може існувати більша кількість мовленнєвих компаній, а відповідно і поглядів, які поширюють ці компанії. Крім того, антимонопольне законодавство слідує за відносинами власності в сфері ЗМІ та надає дозволи на злиття медійних компаній.

Крім антимонопольного законодавства, існують ще й спеціальні нормативно-правові акти, які регулюють зміст та деякі інші аспекти діяльності засобів масової інформації.

Важливу роль у створенні внутрішнього телевізійного ринку Європи відіграла Директива «Телебачення без кордонів», оскільки вона заборонила державам-членам ЄС обмежувати прийом та ретрансляцію телевізійних програм інших держав-членів ЄС із причин, які стосуються їхнього змісту, якщо ці причини не входять до Директиви. З останнім переглядом в 2007 р. Директиву було перейменовано на Директиву про аудіовізуальні медійні послуги (AVMS) і кодифіковано у 2010 р.

Директива AVMS внесла свої доповнення та встановила більш гнучке регулювання. Вона застосовується до всіх «аудіовізуальних медійних послуг, що включає традиційні телетрансляції, а також послуги за запитом». За Директивою AVMS обидва види послуг підлягають регулюванню за базовими правилами, але традиційні телевізійні послуги повинні також відповідати певним додатковим вимогам [5]. Жодне положення цієї Директиви не повинно вимагати чи заохочувати країни-члени до впровадження нової системи ліцензування чи адміністративних дозволів для будь-якого типу аудіовізуальних медійних послуг [6]. Головними цілями координації політики

ЄС за Директивою є: створення правил для регулювання технологічного розвитку; створення конкурентного середовища для виникаючих конкурентних ЗМІ; збереження культурної різноманітності; захист дітей та споживачів; збереження плюралізму ЗМІ; боротьба з расовою та релігійною ненавистю; гарантія незалежності національних регуляторів ЗМІ [7].

Для сприяння вільному обігу інформації будь-яка трансляційна компанія, що діє у ЄС, має гарантований доступ до ексклюзивної трансляції подій, які викликають високу зацікавленість громадськості, з метою трансляції коротких репортажів новин. Директива встановлює обов'язок країн-членів забезпечити, щоб не лише компанії, які здійснюють телевізійну трансляцію, а й аудіовізуальні медійні послуги за запитом сприяли європейським засадам. Інформаційне наповнення, яке може серйозно зашкодити розвитку дітей, може надаватися лише у способи, які зазвичай забезпечують відсутність доступу для дітей – наприклад, за допомогою кодів доступу чи інших засобів. Також згадується про саморегулювання та спільне регулювання та його заохочення рядами країн-членів. Правила Директиви визнають як існування, так і роль національних незалежних регуляторів. Для забезпечення вірного застосування Директиви ці регулятори повинні тісно співпрацювати між собою та із Комісією, зокрема у питаннях юрисдикції.

В Порядку денному асоціації Україна–ЄС згадується про програму ЄС «МЕДІА», яка є програмою з підтримки європейської аудіовізуальної індустрії. Програма підтримує на умовах спільного фінансування професійну освіту в галузі аудіовізуальних мистецтв; виробництво художніх і документальних фільмів, телепрограм, анімації та нових медіа; просування та поширення європейської аудіовізуальної продукції. Програма фінансує ряд проектів з підтримки аудіовізуальної індустрії. 18.12.2008 р. Європейський Парламент проголосував за виділення 5 млн євро на підготовку нового напрямку MEDIA International, метою якого є посилення співробітництва між аудіовізуальними індустріями країн-членів ЄС та третіми країнами.

До антимонопольного законодавства та спеціальних законів у сфері ЗМІ додаються документи, які стосуються сфери саморегулювання та спільного регулювання. Саморегулюванням називаються заходи, до яких вдаються самі компанії мовлення на підставі власного досвіду та знань для регулювання своєї діяльності в таких сфе-

рах, як журналістська етика. Спільне регулювання – це сукупність саморегулювання та регулювання, яке здійснює незалежний наглядовий орган.

Саморегулювання вважається більш ефективним, ніж юридично обов'язкові норми, адже законодавчій базі часто не вистачає гнучкості та пристосованості. Наприклад, за допомогою саморегулювання легше враховувати особливі місцеві або регіональні умови. З іншого боку, не можна допускати занадто широкого саморегулювання, адже більш сильні гравці на ринку зможуть тоді диктувати свої умови та міжнародний ринок опиниться під загрозою фрагментації через появу занадто великої кількості різних кодексів саморегулювання [8].

У секторі мовлення саморегулювання використовується достатньо широко. Основними сферами його застосування є питання, пов'язані з рекламою та із захистом неповнолітніх. Саморегулювання діє і в сфері технічних стандартів. Насамкінець, механізми саморегулювання грають величезну роль у забезпеченні редакційної незалежності та захисті професійних стандартів. Наприклад, Міжнародна федерація журналістів (IFJ) регулярно приймає резолюції з питань авторських прав, політики зайнятості в сфері ЗМІ та інших питань, пов'язаних зі свободою висловлення поглядів.

Говорячи про європейське законодавство у сфері ЗМІ, необхідно згадати і результати нормативно-правової діяльності Ради Європи. Хоча, за невеликим виключенням, правові акти РЄ не мають обов'язкової юридичної сили, як акти ЄС, але вони мають важливе політичне значення завдяки своєму конкурентному характеру, а також високому урядовому рівню (у випадку, коли вони ухвалюються Комітетом Міністрів), на якому вони приймаються. Рекомендації та інші документи РЄ часто використовуються також при тлумаченні якихось занадто коротких положень, які містяться в обов'язкових договорах, та отримують деяку юридичну силу у зв'язку з такими договорами.

До основних договорів та рекомендацій, які стосуються регулювання мовлення, належать: Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [9]; Конвенція про транскордонне телебачення [10] – містить правила, аналогічні положенням Директиви ЄС; Дві рекомендації Комітету Міністрів – одна присвячена незалежності та функціям органів, які регулюють сектор телерадіомовлення (2000), а

інша – гарантіям незалежності суспільного мовлення (1996).

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод має юридично обов'язковий, майже конституційний характер для країн, які її прийняли. Членство в Раді Європі залежить саме від ратифікації цієї Конвенції. Головною статтею, яка стосується медійного права, є ст. 10 ЄК, яка гарантує захист права на свободу вираження поглядів. Стаття 10 прямо заявляє, що право на свободу вираження поглядів не забороняє державам створювати механізми ліцензування в мовленнєвому секторі. Крім того, ст. 10 включає детальне застереження про обмеження права на свободу вираження поглядів, згідно з яким свобода вираження поглядів може обмежуватися тільки, якщо таке обмеження передбачене законом, переслідує законну мету та є необхідним у демократичному суспільстві.

До спеціального законодавства про ЗМІ додається Європейська конвенція про транскордонне телебачення, яка є юридично обов'язковим договором. Конвенція була прийнята для забезпечення створення більшого та сильнішого європейського ринку мовлення за межами Європейського Союзу. Конвенція РЄ про транскордонне телебачення, як вже було сказано, дуже схожа на Директиву «Телебачення без кордонів» ЄС, і вона застосовується до держав-членів ЄС тільки у тих випадках, коли в Директиві ЄС відсутня норма, яка регулює даний предмет.

Комітет Міністрів Ради Європи прийняв дві важливі рекомендації, які стосуються регулювання мовленнєвого сектору: про незалежність та функції регулюючих органів у мовленнєвому секторі (2000) та про гарантії незалежності суспільного мовлення (1996). Хоча вони не володіють обов'язковою юридичною силою, їх не можна ігнорувати, оскільки вони розвивають зміст ст. 10 ЄКПЛ, яка є обов'язковою стосовно сфери регулювання мовлення, а також оскільки вони були прийняті на високому міністерському рівні і розроблені з урахуванням конкретних європейських умов. Головною метою обох рекомендацій є думка про те, що органи, які регулюють мовлення, та органи, які здійснюють нагляд за діяльністю суспільних телерадіокомпаній, повинні створюватися таким чином, щоб зводити до мінімуму ризик втручання в їхню роботу [11].

Зробивши короткий огляд європейського законодавства в медіа-сфері, можна дійти висновку, що необхідно вживати певних заходів не тільки заради виконан-

ня Порядку денного асоціації та вступу до ЄС, а й для наближення нашої країни до світових медіа-стандартів. Державним комітетом телебачення та радіомовлення був прийнятий наказ № 48 «Про виконання та моніторинг пріоритетів Поряд-

ку денного асоціації Україна–ЄС», в якому надається перелік проблем, що повинні бути вирішені відповідними органами з метою належного виконання та моніторингу пріоритетів Порядку денного.

ПРИМІТКИ

1. European Commission, Television without Frontiers. Green Paper on the Establishment of the Common Market for Broadcasting, especially by Satellite and Cable, COM (84) 300, Brussels 14 June 1984).

2. Directive On a Transparency Mechanism for Information Society Services, 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/internal_market/e-commerce/transparency.en.

3. Кудрявцева С. П. Міжнародна інформація : навч. посіб. / С. П. Кудрявцева, В. В. Колос. – К. : Видавничий Дім «Слово», 2005. – С. 244.

4. Article 167 of Consolidation Version of the of Treaty on the Functioning of the European Union/ Official Journal of the European Union, 30.03.2010. – С 83/47. – P. 75–76.

5. Мьоллер Крістіан. Регулювання IPTV: європейський досвід та можливості його застосування в Україні : матер. семінару Нац. ради України з питань телебачення і радіомовлення / Крістіан Мьоллер. – 2011. – С. 2.

6. Там само. – С. 6.

7. European Commission Audiovisual and Media Policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/avpolicy/index_en.htm.

8. European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the future of European regulatory audiovisual policy, COM (2003) 784 final, 15 December 2003. – P. 23.

9. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, прийнята 04.11.1950 р., вступила в силу 03.09.1953 р.

10. Європейська Конвенція про транскордонне телебачення від 05.05.1989 р., з поправками відповідно до положень Протоколу Ради Європи (Е.Т.С. no. 141) від 09.09.1998 р., вступила в силу 01.03.2002 р.

11. Рада Європи, Рекомендація № (2000) 23 та Рекомендація № (96) 10.

Кукина Зинаида. Правовое регулирование деятельности средств массовой информации в Европейском Союзе.

Предметом научного анализа статьи является европейское законодательство, которое регулирует деятельность средств массовой информации. Главной целью исследования является рассмотрение основных европейских правовых механизмов регулирования медиа-сферы для дальнейшей гармонизации украинского законодательства с законодательством ЕС.

Ключевые слова: европейское право, Европейский Союз, Совет Европы, средства массовой информации.

Kukina Zinaida. Legal regulation of media activity in European Union.

The subject of research is the European media legislation. The main goal of the research is to learn about the main European mechanisms of media regulation for further harmonization of Ukrainian legislation with EU law.

Key words: european law, European Union, Council of Europe, media.