

УДК 007: 339.13.025

КРАСНОСТУП Г.М., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник**ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ**

***Анотація.** Про правові аспекти формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, визначення заходів щодо адаптації законодавства у цій сфері до законодавства Європейського Союзу.*

***Ключові слова:** телебачення, радіомовлення, державна політика, адаптація законодавства.*

***Аннотация.** О правовых аспектах формирования и реализации государственной политики в сфере телевидения и радиовещания, определения мер по адаптации законодательства в этой сфере к законодательству Европейского Союза.*

***Ключевые слова:** телевидение, радиовещание, государственная политика, адаптация законодательства.*

***Summary.** About legal aspects of formation and realization of state policy in the field of television and broadcast, definition of measures on adaptation of legislation in this sphere to the legislation of European Union.*

***Keywords:** television, radio broadcasting, public policy, legislation adaptation.*

Постановка проблеми. Становлення України як соціальної і правової держави відбувається в умовах розвитку суспільних відносин в інформаційній сфері, створення конституційно-правових засад інформаційних відносин та визначення завдань на найближчу перспективу побудови інформаційного суспільства.

Сьогодні за допомогою телебачення людина отримує приблизно 85 відсотків інформації про навколишній світ. Разом з тим, різні моделі засобів масової інформації і поява нових (змішаних) форм продемонстрували, що зв'язок між засобами масової інформації і демократією значно складніший, ніж здавалося раніше.

Збалансування часто різноспрямованих інтересів, винайдення розумних підходів та зважених рішень є передумовою політичної та економічної стабільності в державі.

Ефективність державної інформаційної політики залежить від створення тотожної, узгодженої системи національного законодавства та її інтегрованості до міжнародно-правових стандартів, яка передбачає створення у тому числі правових засад, забезпечення можливості учасників правовідносин вільно реалізувати право на інформацію, особливо для формування в Україні єдиної системи упорядкування та регулювання інформаційних відносин, функціонування засобів масової інформації, систематизацію та захист інформаційних ресурсів, побудову інформаційної інфраструктури, розроблення державної політики захисту персональних даних, встановлення деліктних інформаційних правовідносин.

Дослідження правових аспектів державного регулювання інформаційних відносин у сфері телебачення і радіомовлення є важливим і актуальним, зважаючи, що в Україні практично відсутні комплексні фундаментальні наукові дослідження теоретичних, нормативних та організаційно-правових проблем формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

У наукових працях проблемні питання формування та реалізації державної інформаційної політики досліджують такі вітчизняні та зарубіжні науковці: І.В. Арістова, О.А. Баранов, В.М. Брижко, В.Ф. Іванов, Д.М. Котляр, О.В. Кохановська, Т.І. Петрів, Т.С. Шевченко та інші. У той же час потребує додаткового дослідження та висвітлення питання щодо шляхів удосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері надання аудіовізуальних медіа послуг.

Метою статті є визначення сучасного стану державного регулювання в галузі аудіовізуальних засобів масової інформації, наукове обґрунтування шляхів та методів удосконалення забезпечення їх діяльності, а також розробка рекомендацій щодо напрямів реформування законодавства про надання аудіовізуальних медіа-послуг.

Виклад основних положень. Одного разу генерал армії Сполучених Штатів Америки Дж. Шалікашвілі зазначив, що “*Ми не перемаємо, поки телекомпанія CNN не повідомляє, що ми перемаємо*” [1, с. 31-32]. Тому значення ефективної реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення не можна переоцінити.

На сьогодні головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сфері, є Державний комітет телебачення і радіомовлення України (далі – Держкомтелерадіо України), що діє відповідно до Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.08.14 р. № 341 [2]. Згідно до підпункту 24 пункту 4 вказаного Положення Держкомтелерадіо України здійснює методологічне забезпечення та координує діяльність державних телерадіоорганізацій.

У системі Держкомтелерадіо України функціонують 24 обласні державні телерадіокомпанії, державна телерадіокомпанія “Крим” та регіональні телерадіокомпанії в містах Київ і Севастополь. До сфери державного управління також належать Українська студія телевізійних фільмів “Укртелефільм”, Державна телерадіокомпанія “Культура”, Державна телерадіокомпанія “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”, Державна міська ТРК “Сіверська” (м. Новгород-Сіверський Чернігівської обл.) та Криворізьке міське державне об’єднання телебачення і радіомовлення. При цьому частка недержавного сектора в телерадіоінформаційному просторі України перевищує 96 %, і тільки 4 % належать державним мовникам [3].

При цьому, програми державних телерадіокомпаній орієнтовані на всі, без винятку, соціальні верстви населення, враховуючи і національні меншини. Серед пріоритетних напрямків – інформаційно-публіцистичне, культурологічне, науково-популярне, розважальне і спортивне мовлення. Слід зазначити, що програмна політика державних телерадіокомпаній спрямована на захист національних інтересів держави.

19 березня 2015 р. Верховною Радою України прийнято Закон України № 271-VIII “Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України” [4], згідно з яким Суспільне телебачення і радіомовлення України утворюється у формі публічного акціонерного товариства “Національна суспільна телерадіокомпанія України” (далі – НСТУ), 100 відсотків акцій якого належить державі.

НСТУ утворюється на базі Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України, Державної телерадіокомпанії “Культура”, обласних державних телерадіокомпаній, Державної телерадіомовної компанії “Крим”, державних організацій “Київська державна регіональна телерадіокомпанія”, “Севастопольська регіональна державна телерадіокомпанія”, “Новгород-Сіверська регіональна державна телерадіокомпанія “Сіверська”, “Криворізька регіональна державна телерадіокомпанія “Криворіжжя”, державного підприємства “Українська студія телевізійних фільмів “Укртелефільм”, що реорганізуються шляхом приєднання до Національної телекомпанії України.

У зв'язку з цим, сьогодні вкрай необхідно підготувати проект урядового рішення, спрямованого на утворення публічного акціонерного товариства “Національна суспільна телерадіокомпанія України”.

Крім створення Суспільного телебачення і радіомовлення України важливим є питання адаптації національного законодавства у сфері телебачення і радіомовлення до законодавства Європейського Союзу.

Згідно з Додатком XXXVII до глави 15 “Політика з питань аудіовізуальної галузі” проекту Угоди протягом 2 років з дати набрання чинності Угодою Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС:

- Європейської Конвенції про транскордонне телебачення 1989 року;
- Директиви 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа послуг.

• Законом України від 17.12.08 р. № 687-VI Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію про транскордонне телебачення зі змінами, внесеними Протоколом про внесення змін до неї від 09.11.98 р. Конвенція стосується телевізійних програмних послуг, що здійснюються через трансляцію.

Відповідно до Конвенції Україна, зокрема, зобов'язалася забезпечити свободу самовираження й інформації, згідно основоположних свобод і прав людини, та гарантувала свободу прийому й ретрансляції на своїй території іноземних програм, які відповідають умовам Конвенції.

За інформацією Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення жодне з положень Конвенції не заважає сторонам застосовувати суворіші й детальніші правила порівняно з тими, які передбачені в ній, до програмних послуг, що транслює телемовник, який підпадає, як уважається, під їхню юрисдикцію в значенні статті 5.

Відповідно до статті 28 “Зв'язок між Конвенцією та внутрішньодержавним правом Сторін” Конвенції жодне з положень цієї Конвенції не заважає Сторонам застосовувати суворіші й детальніші правила порівняно з тими, які передбачені в цій Конвенції, до програм, що транслює телемовник, який підпадає, як вважається, під їхню юрисдикцію в значенні статті 5. Отже, ця норма дозволяє в Україні мати національні норми щодо менших за пропорцією проміжків рекламного часу, повної заборони реклами алкогольних напоїв тощо.

Слід звернути увагу на те, що в окремих випадках вимоги Конвенції можна напряму використовувати для заборони трансляції прихованої реклами напоїв, що містять алкоголь (зокрема реклами напою під брендом “Цілющий”), оскільки згідно з пунктом “с” статті 15 Конвенції реклама й телепродаж “...не повинні заявляти, що алкогольні напої мають лікувальні властивості, що вони мають стимулюючий, чи заспокійливий ефект, або можуть допомагати у вирішенні особистих проблем”.

Доцільно звернути увагу на вимогу статті 10 Конвенції, згідно з якою кожна Сторона, що здійснює трансляцію, забезпечує в разі доцільності та відповідними засобами, щоб телемовник, який підпадає під її юрисдикцію, приділяв більшу частину свого ефірного часу європейським роботам, за винятком часу, відведеного для новин, спортивних подій, телевізійних ігор, реклами, послуг телетексту й телепродажу. Це співвідношення з урахуванням зобов'язань телемовника перед своїми телеглядачами стосовно інформаційних, освітніх, культурних та розважальних програм досягається поступово, на підставі відповідних критеріїв.

Вважаємо, що на даному етапі національним мовникам слід більшу частину ефірного часу приділяти трансляції національних аудіовізуальних робіт, а збільшення обсягу ефірного часу для європейських робіт досягати поступово, що не суперечить вимозі Конвенції.

5 червня 2014 р. Верховною Радою України прийнято Закон України № 1322-VII “Про внесення змін до Закону України “Про рекламу” [5], яким приведено законодавство України у відповідність до Європейської конвенції про транскордонне телебачення, що в свою чергу сприятиме створенню умов для поглиблення принципів вільного обміну інформацією та ідеями, інтеграції нашої держави до європейського телепростору, відкриття нових додаткових можливостей для активізації діяльності вітчизняних телевізійних організацій в міжнародному обміні програмами та їх спільному виробництві.

Тому метою плану імплементації є забезпечення організації здійснення заходів з імплементації Директиви 2007/65/ЕС щодо аудіовізуальних медіа послуг.

Основними завданнями імплементації є:

- гарантування дотримання цілей Директиви, якими передбачено необхідність забезпечення умов для переходу від національних ринків до загального ринку виробництва та розповсюдження програм, а також для створення умов чесної конкуренції, не завдаючи при цьому шкоди ролі аудіовізуальних медіа послуг щодо задоволення суспільних інтересів;
- оновлення положень Закону України “Про телебачення і радіомовлення” урахуванням технічного розвитку та появи нових аудіовізуальних медіа послуг;
- узгодження термінології Закону з термінологією Директиви та Конвенції;
- спрощення регулювання та скасування необґрунтованих адміністративних бар’єрів, вилучення із Закону зайвих технічних деталей;
- забезпечення чіткості та передбачуваності законодавчого регулювання, насамперед у частині обмежень діяльності у цій сфері (ліцензування, вимоги до контенту, нагляд, санкції тощо);
- забезпечення “технологічної нейтральності” – регулювання незалежно від технічної платформи поширення аудіовізуальної інформації, але з урахуванням природи аудіовізуальних медіа послуг, що надаються;
- забезпечення доступності аудіовізуальних послуг для осіб з вадами зору та слуху;
- забезпечення гарантій незалежності та ефективних і прозорих механізмів діяльності державного регулятора у сфері аудіовізуальних медіа послуг;
- узгодження положень Закону з європейськими стандартами.

У рамках спільного проекту Ради Європи та Європейського Союзу “Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі” та в межах співпраці Держкомтелерадіо України з Радою Європи проведено експертизу чинного Закону України “Про телебачення і радіомовлення” на предмет його відповідності європейським правовим стандартам. Результати зазначеної експертизи свідчать про необхідність комплексного реформування законодавства у сфері телебачення і радіомовлення.

За підтримки спільного проекту Ради Європи та Уряду Канади “Впровадження європейських стандартів в українському медійному середовищі”, учасником та бенефіціаром якого є Держкомтелерадіо України, створеною при Комітеті Верховної Ради з питань свободи слова та інформації (протокол від 02.10.12 р. № 72) робочою групою підготовлено проект нової редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення” [6] з урахуванням рекомендацій експертів Ради Європи та європейських правових стандартів.

Відповідно до статті 2 законопроекту дія цього Закону поширюється на діяльність, пов’язану з наданням аудіовізуальних послуг та розповсюдженням програм без здійснення редакційного контролю відповідними суб’єктами, а також на державне управління, регулювання та нагляд у сфері цієї діяльності.

Запропоновано передбачити, що цей Закон поширюється на суб'єктів надання аудіовізуальної послуги та ретрансляторів, що належать до юрисдикції України, а також на розповсюдження програм і передач інших суб'єктів на території України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

До сфери дії цього Закону не відноситься поширення аудіовізуальної інформації:

1) на веб-сайтах, де інформація створюється користувачами, якщо це не є господарською діяльністю юридичної особи або фізичної особи-підприємця з метою отримання прибутку;

2) на веб-сайтах друкованих засобів масової інформації чи інформаційних агентств та веб-сайтах, що інформують про поточні події, якщо розповсюдження у поєднанні аудіо- та візуальної інформації не є їх основною інформаційною продукцією;

3) шляхом ретрансляції на власному веб-сайті суб'єктом надання аудіовізуальної послуги його програм, передач;

4) у вигляді кореспонденції, що надсилається з використанням телекомунікацій;

5) у вигляді он-лайн ігор в мережі Інтернет;

6) іншим чином, якщо така діяльність не є аудіовізуальною послугою відповідно до цього Закону.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.14 р. № 847 “Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” [7] було затверджено план заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014 – 2017 роки.

Відповідно до пункту 353 вказаного Плану заходів Держкомтелерадіо України за участю Національної ради з питань телебачення і радіомовлення та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації до липня 2016 року мають розробити проект новій редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення”.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.02.15 р. № 79 схвалено розроблений Держкомтелерадіо України план імплементації деяких актів законодавства ЄС [8].

Якщо робити короткий опис поточного стану імплементації Директиви 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа послуг слід зазначити наступне.

Відповідно до статті 92 Конституції України засади утворення і діяльності засобів масової інформації визначаються виключно законами України.

Відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України врегульовано Законом України “Про телебачення і радіомовлення”, який обмежується традиційними формами аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації. Він не відображає зміни, привнесені сучасними технологіями, і, відповідно, зростання конвергенції засобів масової інформації.

Директива регулює суспільні відносини шляхом віднесення до своєї сфери надання аудіовізуальних медіа послуг (лінійних – “мовлення”, нелінійних – “на замовлення”) засобами масової інформації та провайдерами програмної послуги. Цей сучасний підхід на сьогоднішній день є стандартом у законах про засоби масової інформації у державах-членах ЄС.

Згідно зі статтею 2 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” його дія поширюється на відносини між суб'єктами діяльності в галузі телебачення і

радіомовлення незалежно від їхньої форми власності, мети створення, виду статутної діяльності, а також від способу розповсюдження телерадіопрограм та передач, розрахованих на масове приймання споживачами. Стосовно організацій, які знаходяться за межами країни і діють відповідно до законодавства інших держав, цей Закон застосовується виключно в частині регулювання порядку розповсюдження їх програм і передач на території України, якщо інше не передбачається міжнародними угодами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Таким чином реалізація комплексу правових, нормотворчих, організаційних, координаційних заходів, передбачених планом імплементації, сприятиме максимальному досягненню цілей, закріплених Директивою.

Висновки.

На нашу думку, сьогодні вкрай необхідно забезпечити організацію здійснення заходів з імплементації актів законодавства ЄС у сфері телебачення і радіомовлення до національного законодавства. Особливу увагу слід зосередити на імплементації Директиви 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа послуг.

Будь-які запропоновані зміни до чинного законодавства потребують широкого громадського обговорення із залученням медіа-юристів та представників інститутів громадянського суспільства.

Використана література

1. Сулацький Д.В. Організаційно-правові засади забезпечення інформаційної безпеки людини як споживача телекомунікаційних послуг : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д.В. Сулацький. – Херсон : Міжнар. ун-т бізнесу та права, 2011. – 290 арк.
2. Про затвердження Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.14 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 66. – Ст. 1842.
3. Телебачення і радіомовлення : статистичні дані. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=33842&cat_id=33841
4. Про внесення змін до деяких законів України щодо Суспільного телебачення і радіомовлення України : Закон України від 19.03.15 р. № 271-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/271-19>
5. Про внесення змін до Закону України “Про рекламу” : Закон України від 05.06.14 р. № 1322-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 30. – Ст. 1010. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1322-18>
6. Про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” : проект Закону України – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=118226&cat_id=108852
7. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.14 р. № 847. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>
8. Про схвалення плану імплементації деяких актів законодавства ЄС : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.02.15 р. № 79. – (Розроблено Державним комітетом телебачення і радіомовлення України). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-2015-%D1%80>

~~~~~ \* \* \* ~~~~~