

З. О. Кукіна

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТЕЛЕРАДІОМОВЛЕННЯ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ТА УКРАЇНИ

Розкриваються особливості правового регулювання телерадіомовлення в зарубіжних юрисдикціях та в Україні. Особлива увага приділяється суспільному мовленню як найбільш ефективному, демократичному та розвиненому на Заході різновиду телерадіомовлення.

Ключові слова: *правове регулювання телерадіомовлення, суспільне мовлення, державний контроль за телерадіомовленням.*

Раскрываются особенности правового регулирования телерадиовещания в зарубежных юрисдикциях и в Украине. Особое внимание уделяется общественному вещанию как наиболее эффективной, демократической и развитой на Западе разновидности телерадиовещания.

Ключевые слова: *правовое регулирование телерадиовещания, общественное вещание, государственный контроль над телерадиовещанием.*

The article deals with the key features of legal regulation of broadcasting in foreign jurisdictions and Ukraine. Particular attention is paid to public mass media as the most effective, democratic, and developed type of broadcast in the Western countries.

Key words: *legal regulation of broadcasting, public broadcasting, the state control over broadcasting*

Телерадіомовлення – створення (комплектування та/або пакетування) і розповсюдження програм, пакетів програм, передач з використанням технічних засобів телекомунікацій для публічного приймання за допомогою побутових телеприймачів та радіоприймачів у відкритий спосіб чи за абонентну плату на договірних засадах¹. Телерадіомовлення означає поширення аудіо- та відеоконтенту серед розосередженої аудиторії за допомогою будь-якого аудіовізуального засобу. Такими засобами зазвичай і виступають засоби масової інформації.

Правове регулювання телерадіомовлення здійснюється як на державному, так і громадському рівнях. Чим демократичніше суспільство, тим більша частка суспільного мовлення і навпаки. В Україні актуальним питанням є запровадження суспільного мовлення, що дозволить громадськості брати участь у створенні того телебачення і радіо, яке їм найкраще підходить. Проблемним питанням є співвідношення участі держави та громадськості у регулюванні мовленнєвого простору. Тому доцільним та корисним бачиться розгляд зарубіжного досвіду регулювання мовлення з боку як держави, так і суспільства.

Практичні та наукові доробки у сфері дослідження правового регулювання телерадіомовлення належать як зарубіжним дослідникам, серед яких М. Прайс, В. Кляйнтахтер, Х. Стерлінг, А. Артищев, А. Ріхтер, Я. Скліярова, А. Белоусов, та ін., так і вітчизняним теоретикам і практикам – Л. В. Губерський, В. Ф. Іванов, С. Гнатюк, Т. Шевченко, Н. Ільченко та ін.

У США право регулює зміст телевізійних передач (заборона дифамації, непристойності тощо), питання власності (антимонопольні закони) та рекламу. Американське мовлення регулює Федеральна комісія зв'язку (далі – ФКЗ). Вона складається з п'яти осіб, яких призначає президент та затверджує сенат. Причому більше трьох членів ФКЗ не можуть бути членами однієї політичної партії. Крім

того, жоден член Комісії не може мати прибутку в жодній мовленнєвій компанії. Головна функція ФКЗ – розподіл частот. Хоча Комісія може накладати значні штрафні санкції (до 20 тис. доларів США), вона не має права ні на пряму, ні на приховану цензуру².

Щодо врегулювання самого змісту передач, то в основному регулюється участь кандидатів передвиборчих перегонів у телепрограмах. Усім кандидатам закон надає однаковий ефірний час для виступів. Якщо яка-небудь ліцензія дозволяє будь-якій особі, яка є юридично визнаним кандидатом у будь-яку державну установу, використовувати радіостанцію, мають бути надані рівні можливості всім іншим таким самим кандидатам на цей самий пост використовувати цю радіостанцію та створити розумну можливість обговорення конфліктуючих точок зору з питань суспільного значення³. З 1997 р. за погодженням Президента та Національної асоціації директорів було встановлено правило, за яким у мовників з'явилось зобов'язання приділяти в середньому три години на тиждень освітнім та інформаційним програмам для дітей.

Щодо телерадіомовлення Великобританії, то слід звернутися до такого поняття, як суспільне мовлення – вид телерадіомовлення, який слугує суспільству, фінансується ним та відповідає перед ним. Саме таким різновидом представлено мовлення в більшості розвинених країн, у тому числі у Великобританії.

Тут громадське телебачення представлено Британською телерадіомовною компанією (Бі-Бі-Сі), яка має найширшу аудиторію та є еталоном, на який рівняються всі інші комерційні мовники. Майже 72% фінансування Бі-Бі-Сі – це надходження від абонентської плати. Решта 28% – гранти від Міністерства закордонних справ Великобританії, а також комерційні прибутки. Незалежний статус корпорації коріниться в тому, що від початку її було засновано королівською родиною, а не парламентом, тому законодавчо її відділено від парламенту.

Контроль над корпорацією здійснює Траст Бі-Бі-Сі (який замінив Раду керуючих у 2007 р.). Прозорість рішень, що їх приймають члени Трасту, забезпечує публікація на сайті Бі-Бі-Сі «реєстру інтересів», включно з детальним переліком інвестицій членів Трасту та їхніх родичів, їхніх оплачуваних та неоплачуваних посад в інших структурах, звітів про витрати, подарунки та інші отримані протягом терміну служби здобутки.

Головний регулюючий орган телекомунікаційної сфери Офком має обмежений вплив на Бі-Бі-Сі. Ані внутрішнє (Траст Бі-Бі-Сі), ані зовнішнє (Офком, Департамент культури, медіа та спорту) керівництво не має законних підстав для перегляду контенту громадського телебачення до його виходу в ефір. Офком здійснює тільки загальний щорічний моніторинг відповідності якості програм встановленим стандартам⁴.

У США, на відміну від Великобританії, суспільне мовлення виникло як альтернатива фінансовій ринковій системі мовлення, яка мала переважну роль із самого початку її виникнення. Громадське телебачення з'явилось в США 40 років тому. Під час правління Ліндона Джонсона у 1967 р. було прийнято Закон про суспільне мовлення у США. На основі цього закону створено компанію PBS (Public Broadcasting Service), що об'єднує в мережу багато суспільних мовників. Того ж року створено Корпорацію суспільного мовлення, недержавну організацію, яка розподіляє кошти, виділені Конгресом для розвитку публічного мовлення, а у 1968 р. – Національне суспільне радіо.

Фінансування громадських мовників відбувається з декількох джерел. На громадські ЗМІ виділяється близько 400 млн доларів США щорічно. Ці кошти, що

перераховуються через Корпорацію громадського мовлення (Corporation for Public Broadcasting), становлять близько 15% фінансового забезпечення громадських ЗМІ. 57% становлять внески від благодійних фондів, комерційних підприємств та приватних осіб, 25% – фінансування з місцевих бюджетів, 3% – з інших джерел⁵. На відміну від європейського суспільного мовлення, в США немає ліцензійних зборів за користування телеприймачами. У США 65% припадає на приватні ресурси в системі громадського мовлення, у Сполученому Королівстві майже 80% належить суспільному фінансуванню.

В Європі регулювання суспільного мовлення відбувається в двох площинах – на рівні Європейського Союзу та в рамках Ради Європи.

За законодавством ЄС організаціями суспільного мовлення є ті, що володіють мандатом на таке мовлення. Обов'язок визначення такого мандату лягає на державу-члена ЄС, яка може вирішити це питання на національному, регіональному або місцевому рівнях. Для виконання такого мандату організація суспільного мовлення може фінансуватися з абонентської плати або прямої державної підтримки.

Суспільне мовлення в Європейському Союзі регулюється Протоколом до Лісабонського договору «Про систему суспільного мовлення в державах-членах» від 13 грудня 2007 р. № 29. У Протоколі сторони визначили, що система суспільного мовлення в державах-членах безпосередньо пов'язана з демократичними, соціальними та культурними потребами кожного суспільства, а також з необхідністю зберігати плюралізм у засобах масової інформації. Сторони домовились про те, що положення Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС не спричиняють шкоди компетенції держав-членів допомагати фінансуванню суспільного мовлення тією мірою, якою дане фінансування не надається мовленнєвим організаціям для виконання їх завдання, визначеного для них кожною державою-членом. Таке фінансування також не повинно порушувати умови торгівлі та конкуренції всередині Союзу тією мірою, яка суперечила б суспільним інтересам. При цьому необхідним є врахування реалізації завдання, дорученого суспільному мовнику.

В 2011 р. Європейська Комісія визначила критерії оцінки режиму фінансування суспільного мовлення у Зверненні 2001/С320/04 щодо застосування правил державної підтримки суспільного мовлення заради забезпечення балансу між досягненням місії суспільного мовлення та захистом економічної конкуренції на медійному ринку. За цим документом від усіх держав вимагається надати чітке та зрозуміле визначення обов'язків громадського мовлення, концепцію його фінансування та загальної організації. Всі ці положення мають бути прозорими. Ці заходи були прийняті, щоб запобігти надто великій підтримці громадських мовників, яка могла б призвести до недобросовісної конкуренції з приватним мовленням. Фінансування має бути пропорційним «громадським послугам», що надає мовник⁶.

Другим нормативним актом ЄС, який регулює суспільне мовлення, є Директива про аудіовізуальні медіа-послуги. Директива поширює всі правила регулювання діяльності комерційних мовників і на суспільних. Вона регулює відносини прийому і ретрансляції програм з інших держав-членів, резервування мовниками основної частини свого ефірного часу для європейських творів, а також творів незалежних продюсерів, реклами, спонсорства, захисту неповнолітніх тощо. Головним завданням Директиви можна назвати уніфікацію регулювання медіаринків держав-членів ЄС.

У Раді Європи акцент у сфері регулювання суспільного мовлення поставлено на регулювання впливу держави та незалежність мовлення. Це й не дивно, адже в країнах Східної Європи традиція втручання держави в суспільну сферу діяльності набагато сильніша, ніж на заході.

Парламентська Асамблея Ради Європи нараховує низку рекомендацій у сфері суспільного мовлення, спрямованих на здійснення курсу організації в цій сфері, серед яких: Рекомендація 748 (1975) про роль та управління національним телерадіомовленням, Рекомендація 1067 (1987) про культурний вимір телерадіомовлення в Європі, Рекомендація 1147 (1991) про парламентську відповідальність за демократичну реформу телерадіомовлення, Рекомендація 1407 (1999) «Медіа та демократична культура», Рекомендація 1506 (2001) про свободу слова та інформацію в медіа в Європі, Рекомендація 1589 (2003) про свободу слова в медіа в Європі, Рекомендація 1641 (2004) про суспільне мовлення тощо⁷.

Якщо порівнювати предмет регулювання ЄС та РЄ в галузі суспільного мовлення, то спільними рисами є врегульованість квот для європейських творів та програм, створених незалежними виробниками, відносин реклами, спонсорства та телеторгівлі, захисту неповнолітніх та права на відповідь. Відмінність у відсутності регулювання Радою Європи інституту створення однакових конкурентних умов для суспільних та комерційних мовників. У свою чергу, в праві Європейського Союзу немає механізму забезпечення незалежності суспільного мовлення, який має Рада Європи.

Основними органами, які мають спеціальну компетенцію у сфері регулювання телерадіомовлення в Україні, є Державний комітет з телебачення і радіомовлення України та Національна рада з питань телебачення та радіомовлення.

Державний комітет з телебачення і радіомовлення України формує та реалізує державну політику в сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах, поліграфії. Основними завданнями Держтелекомтелерадіо є участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах; аналіз і прогнозування тенденцій розвитку інформаційного простору України, ринку друкованої, теле- і радіопродукції; координація діяльності державних засобів масової інформації з метою забезпечення поширення офіційної інформації щодо найважливіших політичних, економічних, а також інших питань та суспільних процесів у державі та розробка і реалізація заходів, спрямованих на підтримку і розвиток видавничої справи, вітчизняних засобів масової інформації, інших виробників інформаційної продукції⁸.

Питання телерадіомовлення є основою компетенції Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення. Національна рада посідає одне з провідних місць серед державних органів з точки зору регулювання діяльності засобів масової інформації, адже саме вона має право на видачу ліцензій, які надають аудіовізуальним ЗМІ право мовлення, тобто легалізує їх діяльність.

Ліцензування є проблемою у сфері медіа, яка широко дискутується на міжнародному рівні. Часто схеми ліцензування та реєстрації ЗМІ є прямим порушенням міжнародних гарантій свободи вираження поглядів, адже вони створюють ситуацію, коли може бути відмовлено в опублікуванні певної інформації, а отже, у вираженні певної думки. Хоча саме ліцензування не є незаконним, але для уникнення порушення свободи слова слід звести його умови до формальних та зробити його автоматичним (вимагаючи від ЗМІ тільки їхні реквізити як юридичної особи)⁹. Такий підхід доцільно частково застосувати і в Україні, адже процедури отримання та перереєстрації ліцензій досить обтяжливі та вимагають багато часу

й коштів.

В Україні законодавство щодо регулювання суспільного телерадіомовлення з'явилося ще в 1997 р. з прийняттям Закону «Про систему Суспільного телебачення». Цей нормативний акт визначав поняття та основні засади створення та функціонування суспільного телерадіомовлення. Після прийняття низки відповідних нормативних актів у 2008 р. Президент України підписав Указ «Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України». У 2010 р. Громадська Гуманітарна рада при Президентові України розробила новий проект концепції створення «Національного суспільного телебачення та радіомовлення», який було одразу прийнято у червні 2010 р. У жовтні 2010 р. народні депутати подали на розгляд Верховній Раді власний альтернативний законопроект. Зміст проекту не було узгоджено з Адміністрацією президента і концепцію закону було передано на доопрацювання до уряду. Голова Адміністрації Президента України звернувся до Ради Європи з офіційним запитом проаналізувати проект закону «Про суспільне телебачення і радіомовлення», розроблений Кабінетом Міністрів України. Після експертизи Ради Європи 28 грудня 2011 р. проект Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» було надіслано до Кабінету Міністрів для його доопрацювання з урахуванням усіх зауважень і пропозицій. У травні 2012 р. Адміністрація Президента України звернулася до Кабінету Міністрів України з проханням у найстишліші терміни повернути доопрацьований урядовий законопроект «Про Суспільне телебачення і радіомовлення» для внесення його на розгляд парламенту як невідкладний. Наразі у Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення в Україні» № 7241, розроблений за участі експертів з громадських організацій. 21 лютого 2012 р. Верховна Рада відклала його розгляд¹⁰.

Нині телерадіомовлення регулюється як державою, так і громадськістю. У розвинених демократіях більша частка припадає саме на суспільне регулювання мовленнєвого простору з мінімальною участю держави. У Великобританії, США, Канаді, Франції, Німеччині, Бельгії, Нідерландах та інших країнах високий рівень розвитку має саме суспільне телебачення, яке регулюється спеціально створеними органами, діяльність яких є абсолютно прозорою для громадськості. В Україні робляться перші кроки на шляху до створення суспільного телебачення. Наразі, до прийняття відповідного законопроекту у Верховній Раді, мовлення в Україні повністю регулюється державними органами, які здійснюють ліцензування та контроль за виконанням національного законодавства у сфері телерадіомовлення.

1. Закон України «Про телебачення та радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-ХІІ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>. 2. Іванов В. Ф. Законодавче регулювання суспільного і громадського телерадіомовлення 2009 Право та ЗМІ. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://pravo-media.at.ua/publ/5-1-0-32>. 3. *Communications Act of 1943*. Public Law No. 416, June 19, 1934, 73d Congress. An Act to provide for the regulation of interstate and foreign communication by wire or radio, and for other purposes. [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://www.criminalgovernment.com/docs/61StatL101/ComAct34.html>. 4. «Медіаграмотність» Як улаштоване громадське телебачення у Великій Британії [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://osvita.telekritika.ua/material/1931>. 5. *MediaSapiens* Громадські медіа США більше не потребують фінансування з держбюджету [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stv.mediasapiens.kiev.ua/print/material/1705>. 6. Іванов В. Ф. Цит. праця. 7.

Правове регулювання суспільного мовлення: стандарти ЄС, Ради Європи та досвід країн-членів Євросоюзу / Інститут прикладних досліджень «Право» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» та Агентства з міжнародного розвитку США (USAID): Доповідь. – К., 2007. – С. 3-4. **8.** *Указ Президента Про Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України №559/2011 від 07.05.2011.* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/559/2011>. **9.** *Policy Brief International standards: Regulation of the print media Article XIX.* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.article19.org/cgi-bin/parser.pl>. **10.** *Янукович вимагає від Кабміну законопроект про суспільне мовлення. – 2012.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stv.mediasapiens.ua/material/4673>.