

УДК 007: 339.13.025

ФОРМУВАННЯ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ ОСНОВ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ

FORMATION OF THEORETICAL AND LEGAL BASES OF PUBLIC POLICY IN SPHERE OF TELEVISION AND RADIO BROADCASTING

Красноступ Г.М.,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник наукового відділу теорії та історії інформаційного права
Науково-дослідного інституту інформатики і права Національної академії правових наук України*

Стаття присвячена дослідженню засад формування державної політики у сфері телебачення і радіомовлення. Здійснюється аналіз сутності державної політики у сфері телебачення і радіомовлення з метою підвищення ефективності її реалізації. Узагальнюються та вивчаються досягнення науки інформаційного права в частині визначення напрямів удосконалення державної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

Ключові слова: державна політика, правове регулювання, телебачення і радіомовлення.

Статья посвящена исследованию основ формирования государственной политики в сфере телевидения и радиовещания. Осуществляется анализ сущности государственной политики в сфере телевидения и радиовещания с целью повышения эффективности ее реализации. Обобщаются и изучаются достижения науки информационного права в части определения направлений совершенствования государственной политики в сфере телевидения и радиовещания.

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

The article investigates bases of formation of theoretical and legal foundations of public policy in sphere of television and radio broadcasting. The analysis of essence of public policy in sphere of television and radio broadcasting in order to improve its implementation. Summarizes achievements of information law science for identify areas of improvement of public policy in sphere of television and radio broadcasting.

Key words: public policy, legal regulation, television and radio broadcasting.

Актуальність теми. Протягом останніх двадцяти п'яти років в Україні спостерігається сталий розвиток інформаційної сфери як особливої системи суспільних відносин, що виникають в усіх сферах життя і діяльності суспільства та держави в результаті створення, використання, поширення та зберігання інформації, насамперед, у сфері законодавчого закріплення права особи на інформацію та на вільне поширення її в Україні і за кордоном, трансформації моделі взаємовідносин між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства, засобами масової інформації тощо.

Формування державної політики у сфері телебачення і радіомовлення є дуже важливим під час реалізації державної інформаційної політики в цілому. Водночас для подальшого дослідження правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері телебачення і радіомовлення, необхідно проаналізувати теоретико-правові основи формування державної політики у цій сфері.

Актуальність теми дослідження обумовлюється тим, що сьогоднішня геополітична ситуація визначає необхідність ефективної реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

У своїх наукових працях питання формування та реалізації державної інформаційної політики досліджують такі вітчизняні науковці: І.В. Арістова, О.А. Баранов, К.І. Беляков, О.Ю. Большакова, В.М. Брижко, О.Є. Бухтатий, О.А. Вознесенська, А.Г. Гетьманець, О.Я. Гоян, В.М. Дрешпак, І.В. Зайцева-Калаур, О.О. Золотар, В.Ф. Іванов,

Н.М. Ільченко, Т.А. Костецька, З.О. Кукіна, С.Л. Мамука, Л.М. Мудрак, К.А. М'ясникова, А.М. Новицький, Л.Г. Павленко, І.Є. Розкладай, О.М. Селезньова, В.С. Цимбалюк, Т.С. Шевченко та інші. У той же час потребує додаткового дослідження та висвітлення питання щодо визначення основних засад формування державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, її напрямів та принципів.

Метою статті є визначення теоретико-правових основ формування державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, а також підготовка рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу. Одним із основних завдань держави на сучасному етапі суспільного розвитку є досягнення високого рівня захисту національних інтересів в інформаційній сфері. При цьому, ефективне вирішення цього завдання є можливим лише за умови дієвого організаційно-правового забезпечення інформаційної безпеки України і надання населенню та інститутам громадянського суспільства відповідних державних гарантій.

Формування та реалізація державної політики у будь-якій сфері не має відбуватися хаотично та не виважено. Такій діяльності має передувати глибинний аналіз суті правових відносин, практики інших країн щодо їх регулювання, а також пропозицій інститутів громадянського суспільства стосовно напрямів удосконалення відповідних положень законодавства.

На підставі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативно-правових актів спробуємо розкрити поняття теоретико-правових основ державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення, її основних напрямів та принципів.

Теоретико-правові основи – це один із методів дослідження, роль якого полягає в аналізі подій, юридичних закономірностей за допомогою самостійного теоретичного апарату, що дозволяє проаналізувати у тому числі основний зміст державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, її напрями та принципи.

Однією із галузей державної інформаційної політики є державна політика у сфері телебачення і радіомовлення.

Статтею 3 Закону України «Про інформацію» визначено основні напрями державної інформаційної політики, до яких віднесено:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору [1]. Наведені принципи є актуальними під час реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

Разом із цим слід урахувати, що закон не може охопити всіх нюансів багатоманітного життя, а управління не є лише застосуванням законів, яке, до речі, має бути творчим, оскільки закон фіксує лише загальні положення, а виконавча влада стикається з ситуативною необхідністю його тлумачення відповідно до конкретних умов. Однак таке застосування закону немає нічого спільного з адміністративним свавіллям та волонтаризмом [2]. При цьому визначені законом принципи мають застосовуватися імперативно, як дороговказ під час врегулювання відповідних суспільних відносин.

Так, під принципами інформаційного права України О.М. Селезньова пропонує розуміти спрямовані на регулювання інформаційних відносин основоположні засади та керівні ідеї, які володіють універсальністю та імперативністю, пов'язані з інформаційно-правовими нормативами міжнародної спільноти, сприяють боротьбі з пропагандою в інформаційному законодавстві та підвищують рівень інформаційної культури особи та суспільства в цілому. Проаналізувавши моністичний, переліковий, дуалістичний та множинний підходи до розуміння сукупності принципів інформаційного права, пропонується новий підхід, що передбачає системні зв'язки між принципами інформаційного права. Вбачається, що принципи інформаційного права України утворюють конструкцію загальноправових та внутрішньодержавних (конституційних, галузевих, спеціальних) принципів [3, с. 358].

Статтею 4 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» окремо визначено основні принципи державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, згідно з якими держава:

- проводить політику протекціонізму щодо розповсюдження програм і передач вітчизняного виробництва;
- створює умови для забезпечення засобами телерадіомовлення культурних та інформаційних потреб громадян України, а також потреб етнічних українців, які проживають за межами України;

– підтримує об'єднання суб'єктів інформаційної діяльності в галузі телебачення і радіомовлення (телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги) у самоврядні організації;

– не чинить перепон прямому прийому телевізійних і радіопрограм та передач з інших країн, які транслюються мовою національної меншини або подібною до неї регіональною мовою;

– встановлює дієві обмеження щодо монополізації телерадіоорганізацій промислово-фінансовими, політичними та іншими групами чи окремими особами, а також гарантує захист телерадіоорганізацій від фінансового і політичного тиску з боку фінансово-політичних груп та органів державної влади і органів місцевого самоврядування;

– гарантує реалізацію прав на інформацію на вільне і відкрите обговорення суспільно важливих проблем із застосуванням телебачення і радіомовлення;

– всіма можливими законними засобами не допускає в інформаційних та інших телерадіопрограмах систематичного цілеспрямованого безпідставного загострення уваги на війні, насильстві і жорстокості, розпалюванні расової, національної та релігійної ворожнечі або позитивного їх подання (трактування), а також забезпечує ідеологічний і політичний плюралізм у сфері аудіовізуальних засобів масової інформації;

– законодавчо визначає органи влади, які здійснюють реєстраційні та регулюючі функції у галузі телерадіомовлення і не допускає створення нових чи наділення існуючих державних органів тотожними або дублюючими повноваженнями щодо аудіовізуальних засобів масової інформації.

Крім того, до основних принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення віднесено недопущення подвійного ліцензування одного й того ж виду діяльності в галузі телебачення і радіомовлення [4].

Досліджуючи інститут державної інформаційної політики, І.В. Арістова окремо виділяє такий базовий принцип, як «принцип пріоритету права перед силою». На її думку, цей принцип дуже важливий саме в сучасних умовах. Справа в тому, що в тих умовах, у яких ми знаходимося, розраховувати на те, що держава буде активно фінансувати розвиток інформаційної сфери, не припадає. Отже, залишаються тільки два можливих важелі впливу держави на розвиток цієї сфери. Перший важіль – правовий, тобто здійснення певних правових регулюючих впливів, що визначають пріоритетні напрями розвитку інформаційної сфери. Другий важіль – економічний, тобто методи, що пов'язані з «роздачею багатів і пряників» учасникам інформаційної діяльності. Безсумнівно, цей важіль пов'язаний із установами певних пільг і (або) заборон, що покликані забезпечити розвиток інформаційного середовища за пріоритетними напрямками. На думку І.В. Арістової, взаємопов'язана реалізація цих принципів буде забезпечувати державі вибір таких «правил гри» в загальному інформаційному просторі України, що будуть відповідати і обраним загальнодержавним стратегічним цілям розвитку країни [5, с. 126].

Прикладом застосування цього принципу правового регулювання суспільних відносин у сфері телебачення і радіомовлення є законодавчо передбачені знижки під час нарахування ліцензійного збору за видачу ліцензій, що 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 [6].

Всі принципи державної політики у сфері телебачення і радіомовлення спрямовані на вирішення певних про-

блем, що було усвідомлено суспільством у конкретний період становлення правових правил щодо регулювання суспільних відносин.

На думку В.С. Цимбалюка, проблеми правового регулювання в інформаційній сфері суспільних відносин виникають, перш за все, із методологічних помилок, що не дозволяють визначити єдину доктрину структуризації частин інформаційного права, як комплексної галузі права та їх інститутів. Серед методологічних проблем В.С. Цимбалюк пропонує звернути увагу на казуси щодо визначення змісту інформації, інформаційної безпеки, суспільної моралі як предмета права, визнання Інтернету як засобу масової інформації на рівні з пресою, радіо, телебаченням [7, с. 158]. Тому визначенню напрямів правового регулювання має передувати аналіз проблем у відповідній сфері суспільних відносин.

Слід зазначити, що сьогодні в Україні відсутній єдиний чинний документ, який на загальнодержавному рівні визначав би основні пріоритети, напрями, засади, принципи та шляхи реалізації державної інформаційної політики.

Так, є закони України «Про телебачення і радіомовлення», «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення», «Про суспільне телебачення і радіомовлення України», проте немає жодного комплексного документа, який врегулював би всі суспільні відносини, що виникають в сфері телебачення і радіомовлення. На нашу думку, таким має бути нова редакція Закону України «Про телебачення і радіомовлення», до якого мають увійти всі правові норми, спрямовані на врегулювання відповідних суспільних відносин.

Практична реалізація державної інформаційної політики за сучасних умов вимагає широкої психологічної кампанії щодо підтримки її головних положень у громадській думці, роз'яснень її соціальної спрямованості, доведення її обґрунтованості [8, с. 134].

Разом із цим останнім часом виникла низка проблем формування та реалізації державної інформаційної політики, до яких, зокрема, належать:

- відсутність довгострокової державної стратегії;
- необхідність оптимізації державного управління інформаційною сферою;
- недосконалість законодавства про інформацію;
- недостатній рівень захисту інформаційної безпеки;
- недостатній рівень захисту неповнолітніх від впливу інформації, що може зашкодити їх розвитку;
- наявність випадків порушення професійних прав журналістів, втручання в редакційну політику з боку власників засобів масової інформації;
- недостатній рівень державної підтримки виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної продукції;
- мнмагання суб'єктів інформаційних відносин маніпулювати громадською думкою шляхом поширення недостовірної, неповної та упередженої інформації у засобах масової інформації;

– наявність тенденцій до концентрації власності і монополізації сегментів вітчизняного інформаційного ринку, зокрема телебачення і радіомовлення.

К.І. Беляков виділив цілий ряд системних проблем [9, с. 764–765]. На його думку, актуальними постають проблеми правового регулювання та упорядкування інформаційних відносин у контексті європейської інтеграції, а також проблема кодифікації національного інформаційного законодавства.

Розв'язання зазначених проблем дасть змогу створити всі необхідні умови для формування та реалізації державної інформаційної політики, а саме:

- утвердити інформаційний суверенітет України;
- гарантувати реалізацію конституційного права кожного на свободу вільного вираження своїх поглядів і переконань;
- забезпечити пріоритетний розвиток національних інформаційних ресурсів;

– сприяти побудові в Україні розвинутого інформаційного суспільства як органічного сегмента глобального інформаційного співтовариства та інфраструктури, впровадженню новітніх інформаційних та комунікаційних технологій, захисту національних культурних цінностей.

Саме тому вирішення вказаних проблем потребує вдосконалення державної інформаційної політики, у тому числі у сфері телебачення і радіомовлення.

Як зазначив А.М. Новицький, в Україні слід звернути увагу на комплексний підхід до інформаційної сфери, як однієї із найактуальніших у частині формування інформаційного суспільства. Інформаційна політика держави повинна включати в себе весь спектр завдань, що стоять перед державою, для побудови інформаційного суспільства. Тому необхідно звернути увагу на це у формуванні нормативно-правової бази регулювання інформаційних відносин, здійснити розробку відповідної Концепції правового забезпечення інформаційної політики держави, в якій передбачити всі напрями розвитку та відповідного правового регулювання інформаційних відносин у державі [10, с. 369].

Висновки. На сьогодні Україна зробила багато позитивних кроків у бік поліпшення нормативно-правової бази, які сприяють свободі слова та роботі журналістів і засобів масової інформації. Тим не менш, реалізація раніше прийнятих реформ недостатня, і необхідні додаткові реформи.

Будь-які реформи у сфері телебачення і радіомовлення мають відбуватися з урахуванням загальних напрямів та принципів регулювання відповідних суспільних відносин, враховуючи їх теоретико-правові основи.

Під час проведення цієї роботи мають ретельно аналізуватися проблеми розвитку інформаційного суспільства в цілому та сфері телебачення і радіомовлення зокрема.

Перспективою подальших розвідок даної проблематики, на наш погляд, є вивчення кращого зарубіжного досвіду формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, а також підготовка пропозицій щодо його імплементації під час упорядкування національного інформаційного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Мальцева Є.В. Теоретико-правові засади сутності виконавчої влади // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского / Серия «Юридические науки». Том 25 (64). – 2012. – № 2. – С. 80–87.
3. Селезньова О.М. Теоретико-методологічні основи інформаційного права України : [монографія] / О.М. Селезньова. – Чернівці : Місто, 2014. – 408 с.
4. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р., № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155.
5. Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : [монографія] / І.В. Арістова / Університет внутрішніх справ / заг. ред. О.М. Бандурки. – Х.: УВС, 2000. – 368 с.
6. 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 дублікату ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 р. № 412 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1196.
7. Цимбалюк В.С. Інформаційне право: концептуальні положення до кодифікації інформаційного законодавства : [монографія] / В.С. Цимбалюк. – К.: Освіта України, 2011. – 426 с.

8. Суший О.В. Головні напрями державної політики: навчальний посібник / О.В. Суший. – К.: КНУТД, 2013. – 224 с.
9. Правова доктрина України : у 5 т. – Х. : Право, 2013. Т. 2 : Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. – 864 с.
10. Новицький А.М. Правове регулювання інституціоналізації інформаційного суспільства в Україні: [монографія] / А.М. Новицький. – Ірпінь: НУ ДПС України, 2011. – 444 с.