

УДК

А. Г. Гетьманець,  
аспірант кафедри державного управління і менеджменту,  
Національна академія державного управління при Президентові України

# ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРОЮ ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

**У статті ми здійснили порівняльний аналіз регулювання сферою телерадіомовлення в Україні та європейських країнах. Цей аналіз нами було проведено з метою виявлення слабких сторін та прогалин у здійсненні державного регулювання у сфері телебачення і радіомовлення України, враховуючи євроінтеграційний курс нашої держави.**

***Strategic orientation of Ukraine to integration into European audio-visual scope as well as comparatively high regulation effectiveness in development of television and broadcasting in EU makes us to refer to EU experience in this sphere. In the article we tried to make comparative analysis of the main principles of television sphere regulation performance in Ukraine and European countries. This analysis was made with the purpose of definition of weak points and gaps in television sphere regulation performance in Ukraine taking into account the EU integration direction of our country.***

*Ключові слова: регуляторні органи у сфері телерадіомовлення, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рада Європи.*

*Key words: regulator organs are in the field of television and radio broadcasting, National Television and Radio Broadcasting Council of Ukraine, Advice of Europe.*

## АКТУАЛЬНІСТЬ

Сьогодні у світі не існує моделі розвитку телерадіомовлення, яка була б визнана універсальною та оптимальною. Принципи організації та регулювання цього процесу досить суттєво відрізняються у різних країнах. Значна розмаїтість у підходах спостерігається й серед європейських держав, кожна з яких втілює власну національну стратегію розвитку телебачення і радіо. Водночас на рівні Європейського Союзу, а також — меншою мірою — Ради Європи політика держав-членів цих організацій узгоджена, скоординована і підпорядкована єдиній філософії та низці спільних наднаціональних завдань. Стратегічна зорієнтованість України на інтеграцію у європейський аудіовізуальний простір, а також порівняно висока ефективність регулювання розвитку телебачення та радіомовлення в ЄС спонукають звернутися до досвіду Євросоюзу в цій галузі.

Курс України на європейську інтеграцію має на меті, насамперед, підвищення стандартів якості життя громадян до європейських стандартів. "Усе, що пов'язане з європейською інтеграцією, — це питання нашого розвитку. Адже головна мета — будувати сильну державу, і щоб люди від цього користь мали, краще жили", про це Президент України Віктор Янукович заявив в інтерв'ю Михайлу Гусману на телеканалі "Россия-24". "...Процес європейської інтеграції ми насамперед для себе розглядаємо як механізм, що створить умови наближення України до європейських стандартів. Ми це не робимо для Європи, ми це робимо для України, і для нас це дуже важливо", — сказав він.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Роль структур ЄС у формуванні медіаполітики і медіарегулювання охарактеризували такі західноєвро-

пейські вчені, як: Я. Ван Куїленбург, Д. Мак Куаїл, Р. Вольдт, Л. Соєте та К. Камп, С. Віттл, Й. Бардоел та інші. Загалом дослідники відзначали постійне посилення впливовості регулятивної медіаполітики ЄС для країн Європи, у тому числі й щодо запровадження подвійної медіа-системи. Д. Мак Куаїл стверджував, що регулювання ЗМІ зараз становить важливу частину політичного устрою Європи. Як зауважували Л. Соєте та К. Камп, відповідно до стандартів ЄС, одним із головних завдань у політиці щодо медіа повинно бути встановлення прозорості приватної власності на ЗМІ.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

З метою додержання законодавства в галузі телебачення і радіомовлення та інших нормативних актів у 1994 році в Україні було створено Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення. Вона була передбачена Законом України "Про телебачення і радіомовлення", який був прийнятий у жовтні 1993 року.

Частиною 3 статті 7 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" встановлено, що єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (далі — Національна рада) — спеціальний конституційний, постійно діючий позавідомчий державний орган [1].

Створення Національної ради задекларовано Законом України "Про телебачення і радіомовлення" 21 грудня 1993 року. Її діяльність регулюється Конституцією України, Законами України "Про телебачення і радіомовлення", "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення", іншими законами та ґрунтується на принципах незалежності, об'єктивності, прозорості, доступності для громадськості, врахування культурної, ідеологічної та політичної багатоманітності в суспільстві, врахування загальновизнаних міжнародних норм та стандартів у галузі телерадіомовлення, повноти і всебічного розгляду питань та обґрунтованості прийнятих рішень [2].

Національна рада України є колегіальним органом, до її складу входять 8 осіб, з них: чотири члени Національної ради призначаються Верховною Радою України, інші чотири — Президентом України [2]. Відповідно до частини другої статті 3 Закону України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" Національна рада не може делегувати свої повноваження третім особам. Член Національної ради не може одноосібно здійснювати функції, покладені на Національну раду [2].

Національна рада є юридичною особою, має печатку із своїм найменуванням та зображенням Державного Герба України [2]. Цей державний орган створено з метою реалізації та контролю за додержанням законодавства України у сфері телебачення і радіомовлення, забезпечення свободи слова і масової інформації, прав та законних інтересів споживачів (телеглядачів і радіослухачів), виробників і розповсюджувачів масової звукової, візуальної, аудіовізуальної інфор-

мації і даних, розробки і здійснення державної політики ліцензування телерадіомовлення, раціонального використання природно обмеженого радіочастотного ресурсу держави, а також організації та визначення перспектив розвитку телебачення і радіомовлення в країні. Національна рада здійснює державну реєстрацію телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги і веде відповідні реєстри у порядку, визначеному Законом України "Про телебачення і радіомовлення" [2].

Державне регулювання національного телерадіоінформаційного простору здійснюється відповідно до Плану розвитку, який розробляє і затверджує Національна рада згідно з визначеними законами України принципами, завданнями та пріоритетами (частина 5 ст. 7 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" [1].

Регуляторний орган діє в інтересах суспільства і є самостійним у межах повноважень, визначених Конституцією та іншими законами України.

Статтею 17 однойменного Закону визначено, що Національна рада у межах своїх повноважень приймає рішення, може розробляти відповідні положення, правила та інструкції, які затверджуються рішенням Національної ради, організовує та контролює їх виконання, видає рекомендації. Рішення Національної ради є обов'язковими до виконання на території України. Рішення індивідуальної дії набирають чинності з дня їх прийняття, рішення, що мають нормативно-правовий характер, — з дня їх оприлюднення (частина 9 статті 24) [2].

Офіційним виданням Національної ради є "Вісник Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення", де друкуються усі нормативно-правові документи, рішення, оголошення про конкурси на канали та частоти мовлення. Крім того, рішення Національної ради оприлюднюються на офіційному сайті Національної ради у мережі Інтернет, з якими можуть ознайомитися усі бажаючі.

Отже, Національна рада наділена відповідними державно-владними повноваженнями зовнішнього виразу виконавчої гілки влади, спрямованими на реалізацію завдань і функцій держави: здійснює контрольно-наглядові, регулятивні та дозвольно-реєстраційні функції щодо юридичних та фізичних осіб-підприємців у сфері телебачення і радіомовлення, проте формально є незалежною установою, що не відноситься до органів виконавчої влади.

У більшості демократичних держав ринок електронних ЗМІ регулює відповідний регуляторний орган:

- Чеська Республіка — Рада з питань радіомовлення і телебачення (Council for Radio and TV Broadcasting);
- Естонія — Естонська рада з питань суспільного мовлення (Estonian Public Broadcasting Council);
- Франція — Вища аудіовізуальна рада (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA));
- Німеччина — Об'єднання директорів державних органів з питань медіа Німеччини (Direktorenkonferenz der Landesmedienanstalten (DLM));
- Греція — Національна рада з питань радіо і телебачення (National Council for Radio and Television);
- Угорщина — Національна комісія з питань радіо

і телебачення (National Radio and Television Commission ORTT);

— Італія — Відомство з питань комунікацій (Autorita per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCOM));

— Норвегія — Норвезьке відомство з питань медіа (Norwegian Media Authority (Medietilsynet));

— Польща — Національна рада з питань телерадіомовлення (National Broadcasting Council (KRRiT));

— Португалія — Регуляторний орган з питань медіа (Regulatory Authority for the Media, Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC));

— Словенія — Агентство з питань поштових та електронних комунікацій Республіки Словенія (Post and Electronic Communication Agency of the Republic of Slovenia);

— Іспанія:

1) Аудіовізуальна рада Андалусії (Audiovisual Council of Andalusia);

2) Аудіовізуальна рада Каталонії (Audiovisual Council of Catalonia (CAC));

— Швеція — Відомство з питань радіо і телебачення (Radio and TV Authority (RTVV));

— Швейцарія:

1) Незалежне управління з питань скарг (Independent Complaints Authority (UBI/AIEP));

2) Федеральне управління з питань комунікацій (Office Federal de la Communication (OFCOM));

— Туреччина — Вища рада з питань радіо і телебачення Туреччини (Turkish Radio and Television Supreme Council (RTUK));

— Велика Британія — Управління з питань комунікацій (Office for Communications (OFCOM)).

Крім європейських країн, Сполучених Штатів та Канади, подібні регуляторні органи існують і в таких країнах, як Аргентина, Австралія, Бразилія й Нова Зеландія.

Незважаючи на відмінності у структурі або повноваженнях регуляторів електронних ЗМІ, прикметною ознакою для багатьох з них є їх фінансова та політична незалежність [3, с. 72].

Члени регуляторно-контролюючого органу (або генеральний директор — у випадку органу, що складається з однієї посадової особи) не можуть одержувати, наприклад, від політичних партій, будь-яких обов'язкових вказівок. Норми закону позбавляють законодавчі та виконавчі органи можливості скасовувати рішення, ухвалені регулятором у сфері телебачення і радіомовлення.

Ключовим елементом незалежності регуляторних органів у сфері телерадіомовлення є встановлені законодавством схеми його фінансування. Приклад Чехії, Греції, Латвії, Мальти та Польщі свідчить, що при державному фінансуванні чиниться тиск на регулятора. Для забезпечення максимальної незалежності регуляторних органів електронних ЗМІ створюється механізм змішаного фінансування (тобто приватне й державне) — як приклад, OFCOM у Великобританії або AGCOM в Італії тощо — або цілком незалежне, недержавне фінансування (за рахунок надходження сплати за частоти, ліцензії чи інші дозвільні документи на право мовлення, штрафні санкції тощо) [3, с. 72].

З огляду на це, Рада Європи 20 грудня 2000 року на 735-му засіданні заступників міністрів ухвалила Рекомендацію Rec (2000)23 "Про незалежність і функції регуляторних органів у секторі мовлення". Цим документом Рада Європи рекомендувала урядам держав-членів:

1) утворити незалежні регулювальні органи в секторі мовлення;

2) включити до національного законодавства положення, а в політику — заходи, які надавали б регуляторним органам сектора мовлення повноваження виконувати свої завдання (як це й передбачено національним законодавством) ефективно, незалежно й відкрито.

З метою здійснення контролю за діяльністю засобів масової інформації в Угорщині утворено Національний Комітет з питань радіо і телебачення Угорщини [4].

Національний Комітет — незалежний орган, основним завданням якого є забезпечення свободи висловлювань шляхом сприяння появи мовників на ринку, запобігання створення монополістів та захисту незалежності телерадіомовників. Згідно з Актом "Про телебачення і радіомовлення", Національний Комітет утворюється на паритетних засадах із числа представників партій у вищому законодавчому органі країни — Державних Зборах Угорщини. Відповідно до статті 33 цього Акта, члени Комітету обираються строком на чотири роки і не можуть відзиватися. Національний Комітет діє незалежно від Уряду та урядових структур і є підзвітним лише Державним Зборам Угорщини.

Регуляторний та контрольний орган фінансується за рахунок:

— ліцензійної плати (приблизно 21 млрд форинтів щорічно);

— оплати за частоту;

— штрафних санкцій (приблизно 1 млрд форинтів щорічно).

Проаналізувавши функціональні повноваження регуляторних органів країн Європи, Європейська комісія Ради Європи 02.12.2004 року в Брюсселі висловила істотне занепокоєння з приводу того, що не всі держави-члени дотримуються принципів незалежності та неупередженості; діяльність національних регуляторних органів, у деяких випадках, ускладнюється систематичним призупиненням її рішень [4, с. 120].

Незважаючи на деякі перешкоди в ефективному функціонуванні окремих регуляторно-контролюючих органів, зарубіжний досвід свідчить й про позитивні тенденції роботи. Так, Британський OFCOM має велику структуру й озброєний дуже широкими повноваженнями: крім ринку телебачення і радіомовлення, охоплює питання телекомунікації та конкуренції.

На відміну від Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, більшість регуляторних органів зарубіжних країн — Австрії, Канади, Бельгії, Франції — відповідають за регулювання як телерадіомовлення, так і телекомунікаційних систем країни.

Так, Комітет з питань телерадіомовлення та те-

лекомунікаційних послуг Канади гарантує, що усі жителі Канади матимуть доступ до широкого кола різноманітних високоякісних канадських програм, а також доступ до професійних можливостей системи телерадіомовлення. Програми канадської телерадіомовної системи повинні відображати творчість і талант, двомовні особливості, міжкультурне розмаїття, особливі місця та особливих людей у суспільстві країни [5].

У переважній більшості країн Європи створено подвійну систему телебачення і радіомовлення — суспільну і комерційну. Національним законодавством регулюється діяльність у сфері надання програмних послуг, діяльність суб'єктів суспільного телебачення і радіомовлення, визначається обсяг програм та передач телерадіокомпаній, реклами та надання спонсорської допомоги.

## ВИСНОВКИ

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення за своїм конституційно-правовим статусом є постійно діючим позавідомчим колегіальним державним органом регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення, підконтрольним та підзвітним Верховній Раді України та Президенту України.

За державно-владними повноваженнями зовнішнього виразу, спрямованими на реалізацію завдань і функцій держави, державно-правовою природою Національну раду можна віднести до виконавчої гілки влади, натомість встановлений Конституцією України, Законами України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення", "Про телебачення і радіомовлення" статус цієї державної установи дає підстави стверджувати про незалежність спеціального наглядового та регулюючого державного органу в галузі телерадіомовлення.

Національна рада наділена і здійснює контрольню-наглядові, регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо юридичних та фізичних осіб-підприємців у сфері телебачення і радіомовлення.

З огляду на передовий світовий досвід регуляторних органів у секторі мовлення, Національну раду України наділено наглядовими та регулюючими повноваженнями у сфері телебачення і радіомовлення. Проте більшість подібних контрольних установ зарубіжних країн — Австрії, Канади, Бельгії, Франції — відповідають за регулювання як телерадіомовлення, так і телекомунікаційних систем країни. Це дає можливість державному регуляторному органу гарантувати, що телерадіомовлення та телекомунікаційні системи держави слугують суспільству.

На відміну від Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, зарубіжні регуляторні органи є фінансово та політично незалежними, у випадках систематичного порушення чинного законодавства застосовують ефективну, дієву систему санкцій, спрощену процедуру позбавлення телерадіоорганізацій права на мовлення.

Аналіз можливості виконання Національною радою регуляторних повноважень свідчить про недосконалість вітчизняної нормативно-правової системи. Чинне зако-

нодавство має прогалини у частині встановлення норм та визначення контрольних функцій у сфері реклами, захисту прав телеглядачів і радіослухачів від негативного впливу аудіо- та відеопродукції, яка пропагує насильство, жорстокість та неповагу до особистості, не відповідає вимогам суспільної моралі; відсторонює Національну раду від виконання належного контролю за мовленням ТРО під час виборчого процесу; позбавляє можливості вжиття дієвих заходів із припинення безліцензійної діяльності суб'єктів з надання програмних послуг.

Наслідком законодавчої неврегульованості є здійснення державного регулювання у сфері телебачення і радіомовлення не в повному обсязі. Застосування неефективних заходів впливу обмежує як права державного органу, так і права телеглядачів та радіослухачів, обов'язки суб'єктів господарювання у сфері телерадіомовлення.

## ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Для забезпечення громадян наданням якісних послуг, які відповідали б потребам суспільства, вкрай необхідно удосконалити систему державного регулювання цієї галузі.

### Література:

1. Закон України "Про телебачення і радіомовлення" [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  2. Закон України "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
  3. Чукут С., Почепцов Г. Інформаційна політика та зв'язки з громадськістю: Опорний конспект дистанційного курсу. — К.: Вид-во НАДУ, 2003. — 113 с.
  4. Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України: [www.ccu.gov.ua](http://www.ccu.gov.ua).
  5. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку. Навч. посібник / Кол. авт.: Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Плахотнюк Н.Г. та ін.: За заг. ред. Н.Р. Нижник. — К.: ЗАТ "НІЧЛАВА", 2003. — 288 с.
  6. Правове забезпечення інформаційної діяльності в Україні / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижка. — К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2006. — 384 с.
  7. Бюлетень № 10. Бюро інформації Ради Європи в Україні. Ред. колегія: А.Дмитрук, Т.Іваненко, О.Павличенко — К.: Бюро інформації Ради Європи в Україні, 2003. — 92 с.
  8. Стандарти Ради Європи у сфері медіа. Законодавчий бюлетень. — К.: IREX U-Media, 2005. — 88 с.
  9. Правове регулювання реклами і спонсорства в ЗМІ: стандарти ЄС, досвід країн-членів Євросоюзу та українська практика [Електронний ресурс]: [www.media.parliament.org.ua](http://www.media.parliament.org.ua).
  10. Європейська Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]: [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
- Стаття надійшла до редакції 23.03.2012 р.*