

МІСІЯ СУСПІЛЬНОГО ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ У КОНТЕКСТІ ПЕРСПЕКТИВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Наукові праці МАУП, 2015, вип. 47(4), с. 42–46

Досліджуються недоліки новоприйнятого Закону України “Про суспільне телебачення і радіомовлення України” через порівняння певних норм цього Закону з відповідними положеннями польського Закону і аналізу польської законодавчої практики.

Події в Україні наприкінці 2013 року — початку 2014 року, пов’язані з європейськими прагненнями українців, визначили важливість структурних змін, спрямованих на європейську інтеграцію України. Весь 2014 рік був наповнений реформами та рішеннями парламенту України, що мали б стати вагомим аргументом стосовно питання асоціації України в ЄС. Проте не всі рішення законодавця були вдалим, про одне з яких, що стосується важливої для ЄС сфери — свободи інформації та створення в Україні суспільного телебачення і радіомовлення, йтиметься у цій статті.

Актуальність теми пов’язана як з євроінтеграційними прагненнями України, так і з створенням незалежної інституції суспільного телебачення і радіомовлення, що сприяла б суспільному розвитку.

Висвітливо недолік новоприйнятого Закону України “Про суспільне телебачення і радіомовлення України” через порівняння певних норм цього Закону з відповідними положеннями польського Закону й аналізу польської законодавчої практики.

Розробленням питання щодо створення суспільного телебачення і радіомовлення у площині європейської інтеграції України займалися до певної міри такі дослідники: В. Ф. Іванов, С. І. Даниленко, Н. А. Гусак, Я. А. Глиняна, С. Л. Гнатюк, Н. Орлова, С. І. Зі-

дурок. Проте їхні дослідження, по-перше, стосувалися здебільшого загальних питань організації і функціонування суспільного телебачення і радіомовлення і відповідного зарубіжного досвіду, а по-друге, здебільшого стосувалися ситуації до 2014 р. — року прийняття нового Закону України, що регулює питання функціонування суспільного телебачення і радіомовлення нині.

У своїх попередніх статтях автором вже зазначалося як про важливість і значення суспільного телебачення і радіомовлення (суспільного мовлення) для розвитку демократії [1, 81], так і про те, що певні риси (характеристики) цього явища мають залишатися незмінними [2, 199, 200]. До незмінних рис суспільного телебачення і радіомовлення, зокрема, відносимо наявність у нього місії, яка, на думку автора, полягає у служінні людині та суспільству [1, 81]. Розглянемо практичне віддзеркалення запропонованих раніше теоретичних розробок про місію суспільного телебачення і радіомовлення на прикладі законодавства України та Польщі.

Український законодавець у 2014 р. ухвалив Закон України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” [3], яким замінив ухвалений у 1997 р. Закон України “Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України” [4]. Новим законом

парламентарі мали намір вдихнути життя у суспільне телебачення і радіомовлення в Україні і виконати одне із зобов'язань, взятих на себе перед ЄС [5, 131–133].

Слід зауважити, що ні в новому, ні в старому законах України не міститься поняття “місія суспільного телебачення і радіомовлення”. Якщо говорити про нині чинний Закон України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення”, то єдине, що можна було б пов'язати з місією, є положення частини першої ст. 1 Закону, відповідно до якого: “З метою задоволення інформаційних потреб суспільства, залучення громадян до обговорення та вирішення найважливіших соціально-політичних питань, забезпечення національного діалогу, сприяння формуванню громадянського суспільства створюється Суспільне телебачення і радіомовлення України”. Проте таке “натягування” сенсу слід вважати штучним і таким, що радше вказує на спробу знайти позитив у роботі українського законодавця, закривши очі на відвертий недолік.

У законодавстві близького сусіда України — Польщі положення, що регулюють функціонування публічного (суспільного) телебачення і радіомовлення, містяться у четвертому розділі Закону “Про радіомовлення і телебачення”.

Відповідно до ст. 21 польського Закону “Суспільне (публічне) радіомовлення і телебачення реалізує публічну місію, пропонуючи, на принципах, визначених у Законі, цілому суспільству і окремим його частинам, різноманітні програми та інші послуги у сфері інформації, публіцистики, культури, розваг, освіти і спорту, що характеризуються плюралізмом, безсторонністю, виваженістю, незалежністю, а також інноваційністю, високою якістю і цілісністю передачі” [6].

Слід зауважити, що метою положення польського Закону є найширше визначення місії суспільного (публічного) телебачення і радіомовлення, тому окремого пояснення потребує як поняття “публічна місія”, так і формальне значення імплементації цього поняття у польський Закон.

Передусім слід звернути увагу на те, що польський законодавець застосував поняття

“публічна місія” лише в Законі “Про радіомовлення і телебачення”, його легального визначення в інших законодавчих актах Польщі знайти не вдалося. Водночас певні уточнення і тлумачення щодо значення цього терміна можна відшукати у науковців. У монографії Катажини Халбінської-Єнткевіч “Аудіовізуальні медіа-послуги: регламентація в умовах цифрового перетворення” авторка у такий спосіб пояснює чим є публічна місія: “відповідно до критерію мети ми можемо вирізнити приватні (їх метою є реалізація інтересу власників) медіа та публічні медіа (їх метою є реалізація публічного інтересу) [7, 271]. Публічна місія реалізується через теле- і радіомовника, зокрема через створення і поширення спеціальних програм. Їхня підготовка вимагає переведення концесійної процедури, яка має на меті охорону публічної справи [7, 279].

Тлумачення публічної місії сформульовано і в Дирекції Польського телебачення (TVP) в інституційному акті — Ухвалі Дирекції Польського телебачення (TVP) № 108/2005. Додатком до Ухвали став документ під назвою “Принципи реалізації Польським телебаченням (TVP) місії публічної”, відповідно до якого Польське Телебачення, як елемент системи суспільного (публічного) телебачення і радіомовлення в Польщі, реалізовує публічну місію, визначаючи і реалізуючи загальні принципи [8]:

1. Загальність;
 - 1.1. Загальність доступу (доступність для кожного);
 - 1.2. Загальність змісту (зрозумілість для кожного);
2. Диференціювання;
 - 2.1. Диференціювання адресатів;
 - 2.2. Диференціювання програм та інших послуг;
 - 2.3. Диференціювання видів (інформації/ програм);
3. Виваженість;
 - 3.1. Виваженість пропозиції;
 - 3.2. Виваженість змісту в процесі формування точки зору;
4. Плюралізм;
5. Безсторонність;

6. Незалежність;
 - 6.1. Незалежність (автономія) інституційна;
 - 6.2. Незалежність редакційна;
7. Інноваційність;
 - 7.1. Інноваційність при створенні передач і програм;
 - 7.1. Інноваційність у розповсюдженні програм;
 - 7.2. Нові послуги суспільного телебачення;
8. Висока якість;
9. Цілісність переказу;
10. Вірогідність і відповідальність.

Слід зауважити, що у вступній (преамбульній) частині цитованого Додатку до Ухвали знаходимо абзац про те, що Дирекція Польського телебачення (TVP) трактує службу людині і суспільству як свій першочерговий обов'язок [8], що відповідає поглядам автора на натуральну мету суспільного телебачення і радіомовлення [1, 81].

Як бачимо, на відміну від українського законодавця, польський хоча і не надав дефініції місії суспільного телебачення і радіомовлення, проте формально вписав її в Закон, пов'язавши з принципами діяльності.

Ця формальність має серйозні правові наслідки, тому справедливо підкреслити, що польський Закон “Про радіомовлення і телебачення” у своїй першій редакції 1993 р. не містив положення про місію, тоді був лише перелік принципів (завдань) для реалізації теле- і радіомовниками (так, як нині в українському законі) [9]. Потім ці принципи законодавець “об'єднав” під поняттям публічної місії.

Зміни були викликані тим, що застосування Закону призвело до складнощів, проблем практичного характеру, з якими зіштовхувалися через відсутність у Законі навіть формальної згадки про місію.

Основна проблема лежала на поверхні — низка актів Європейського Союзу містить положення, пов'язані з наявністю місії суспільного телебачення і радіомовлення у національному законодавстві держав — членів ЄС. Такі вказівки в юридичній площині можна розглядати як певні формальні вимоги, але їх недотримання може призводити до того,

що органи ЄС (наприклад, Європейська комісія) вимагатимуть повернення коштів, виділених на потреби реалізації суспільними (публічними) медіа їхньої місії. Така ситуація вже була описана у статтях “Як Польща порушує право ЄС щодо дотацій, які надають для мовників” [10] та “Нинішній спосіб фінансування місії теле- і радіомовників становить загрозу для їхньої свободи і платоспроможності. Нинішні принципи дотування є суперечним з правом ЄС” [11]. Тут наводять аргументи і вказують на загрози, з якими доводиться стикатися державам — членам ЄС, які нехтують визначенням місії медіа. Приклад, про який згадувалося вище, стосується повернення коштів, які були надані як “публічна (державна) допомога”, що має чітко визначені критерії. Автори статті посилаються на Комунікат Європейської Комісії від 17 жовтня 2001 р. IP/01/1429 “Про спосіб застосування принципів, що стосуються публічної допомоги для мовників, які реалізують свою місію (переклад назви відповідно до інформації, поданої у згаданих статтях)” [12] та на рішення Європейського Трибуналу Справедливості Case C-280/0000, 24 July 2003 [10, 2].

Щодо першого — Комунікату Європейської Комісії від 17 жовтня 2001 р. IP/01/1429 — йому на зміну прийшов Комунікат Європейської Комісії від 2 липня 2009 р. IP/09/1072 щодо правил фінансування державою суспільного теле- і радіомовлення [13]. У цьому документі, серед іншого, міститься положення, яким стверджується “визнання волі держави-члена у визначенні місії суспільного теле- і радіомовлення” [Там само].

Щодо другого — рішення Європейського Трибуналу Справедливості (Case C-280/0000, 24 July 2003) — в аналізованих статтях посилення на цю справу стосується критерію “Altmark” — одним з елементів якого є “зрозуміле визначення місійних зобов'язань” [10, 2].

Ми не станемо поглиблюватися у роз'яснення критерію “Altmark” та питання дотування публічної допомоги, бо це не є метою цієї статті.

Метою ж, яку ми ставили перед собою, була демонстрація недоліку вітчизняного За-

кону. Слід зауважити, що попри задекларовані у низці законодавчих актів (Угода про партнерство та співробітництво між Європейськими співтовариствами і Україною [14], Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої [15] тощо) прагнення адаптувати вітчизняне законодавство до вимог ЄС у Законі, що регулює питання суспільного теле- і радіомовлення, законодавець припускається помилок, яких вже припускався найближчий сусід України – Польща на своєму шляху у побудові європейської держави з європейськими стандартами і законодавством.

Отже, вирішити окреслену проблему можна змінами до прийнятого у 2014 р. Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, хоча такий підхід не виглядає оптимальним. За умов, коли Закон від початку написано без розуміння місії організації (суспільного телебачення і радіомовлення), діяльність якої він має врегулювати, найоптимальнішим рішенням є створення і прийняття нового Закону.



Література

1. Іванов Д. В. Суспільне мовлення: поняття та призначення для людини, суспільства, демократії [Електронний ресурс] / Д. В. Іванов // Європ. перспективи. — 2013. — № 4. — С. 79–83. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evpe_2013_4_16.pdf
2. Іванов Д. В. Суспільне мовлення як динамічна категорія [Електронний ресурс] / Д. В. Іванов // Наше право. — 2013. — № 8. — С. 197–200. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp_2013_8_36.pdf
3. Закон України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” від 17.04.2014 № 1227-VII в ред. від 10.04.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1227-18>
4. Закон України “Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України” від 18.07.1997 № 458/97-ВР в ред. від 05.12.2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/485/97-%D0%B2%D1%80>
5. Іванов Д. В. Общественное вещание как международный стандарт обеспечения свободы выражения взглядов [Электронный ресурс] / Д. В. Іванов // Наше

право. — 2013. — № 12. — С. 131–133. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nashp_2013_12_22.pdf

6. O radiofonii i telewiziji: Ustawia z dnia 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. 1993 r. Nr 7, poz. 34., z późn. zm.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930070034>

7. Chałubińska-Jentkiewicz K. Audiowizualne usługi medialne: regulacja w warunkach konwersji cyfrowej / K. Chałubińska-Jentkiewicz — Warszawa: Wolters Kluwer, 2013. — S. 271–279.

8. Zasady realizowania przez Telewizję Polską S. A. misji publicznej: załącznik do Uchwały Zarządu TVP S. A № 108/2005 z dnia 29 marca 2005 roku [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://s.tvp.pl/repository/attachment/3/c//3ce7b776aca39cc973bb6c2959c82f351223899773504.doc>

9. O radiofonii i telewiziji: Ustawia z dnia 29 grudnia 1992 r. (Dz.U. 1993 r. № 7) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19930070034&type=2>

10. Jak Polska łamie prawo UE o dotacjach publicznych dla nadawców [Електронний ресурс] // Przejrzyste Media. — 10 kwietnia 2006. — 4 s. — Режим доступу: http://www.dobrowol.org/przejrzystemedia/TV_background_brief02.pdf

11. Obecny sposób finansowania misji nadawców państwowych stanowi zagrożenie dla ich płynności i wypłacalności. Obecne zasady dotowania są sprzeczne z prawem UE [Електронний ресурс] // Przejrzyste Media. — 3 marca 2006. — 1 s. — Режим доступу: http://www.dobrowol.org/przejrzystemedia/TV_abonament_briefing_pl.pdf

12. Commission clarifies application of State aid rules to Public Service Broadcasting IP/01/1429. — Brussels. — 17 October 2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-01-1429_en.htm

13. State aid: Commission updates rules for state funding of public broadcasters IP/09/1072. — Brussels. — 2nd July 2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1072_en.htm

14. Угода, міжнародний документ “Про партнерство між Європейськими співтовариствами і Україною” від 14.06.1994 в ред. від 16.09.2014, ратифіковано Законом № 237/94-ВР (237/94-ВР) від 10.11.94 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012

15. Угода, міжнародний документ “Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої” від 27.04.2014 в поточній ред., ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011

Через аналіз положень законів України та Польщі, які визначають місію суспільного телебачення і радіомовлення, та законодавства ЄС, вказано на недоліки українського законодавчого акта.

Через анализ положений законов Украины и Польши, которые определяют миссию общественного телевидения и радиовещания, и законодательства ЕС, указано на недостатки украинского законодательного акта.

In the article, through the analysis of laws of Ukraine and Poland, which define the mission of public television and radio, and EU legislation, given the shortcomings of Ukrainian law.

Надійшла 20 жовтня 2015 р.