

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342(045)

Р.С. Концевой,
аспірант

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕЛЕРАДІООРГАНІЗАЦІЙ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ

У статті визначається місце законодавства в механізмі правового регулювання інформаційної діяльності телерадіоорганізацій, розкриваються деякі проблеми визначення основних понять теми. Автор робить висновок про необхідність усунення недоліків понятійного апарату законодавства про телебачення і радіомовлення, зокрема повернення до законодавства поняття "інформаційна діяльність", чіткого визначення понять "телерадіопрограма" і "телерадіопередача", законодавчого закріплення та визначення поняття "телеканал".

Ключові слова: правове регулювання, інформаційна діяльність, засоби масової інформації, інформаційно-психологічна безпека суспільства, маніпулювання свідомістю, інформаційна агресія, телерадіоорганізація, телеканал, телепрограма, телепередача.

Сучасний етап розвитку суспільства в Україні характеризується зростаючою роллю інформаційної сфери, яка є одним з визначальних факторів успішного формування громадянського суспільства, розвитку державотворчого процесу в нашій державі. Значну роль відіграють в українському суспільстві засоби масової інформації, серед яких домінує положення має продукт діяльності телерадіоорганізацій – телерадіопрограми. Діяльність цих організацій, врешті-решт, справляє вирішальний вплив на формування суспільної думки, суспільних цінностей, поінформованість населення про події в Україні та світі і т. д.

Тема правового регулювання інформаційної діяльності телерадіоорганізацій розглядається здебільшого не окремо, а у контексті інформаційної (інформаційно-психологічної) безпеки, інформаційного протиборства та ін. Правові проблеми, пов'язані з інформаційною діяльністю телерадіоорганізацій, розглядаються таким науковцями, як Горюхов В.М., Гриненко І.М., Довгань О.Д., Кандагура К.С., Коваль З.В., Ліпкан В.А., Марущак А.І., Присяжнюк М.М., Савінова Н.А., Тихомиров О.О., та ін.

Очевидно, що саме телебачення є тим засобом масової інформації, що відіграє останнім часом найбільшу роль у формуванні поглядів, переконань суспільства, таким, що визначає най-

більшою мірою стан інформаційного простору в Україні. Як влучно, на наш погляд, відзначає К.С. Кандагура, "мас-медіа залишаються найсильнішим інструментом цілеспрямованого конструювання необхідних владі зв'язків і відносин із громадськістю. Перше місце в цьому процесі необхідно все ж відвести телебаченню, яке принципово відрізняється від інших видів комунікації тим, що здатне швидко передавати інформацію та зображення, що дозволяє створити враження про ситуацію та відчувати себе ніби учасником цієї події" [1]. Таким чином, проблеми інформаційно-психологічної безпеки суспільства, протидії маніпулюванню свідомістю, інформаційній агресії тощо значною мірою, якщо не у першу чергу, стосуються саме телебачення, і, хоча дещо менше, радіомовлення.

Так, К.С. Кандагура відзначає такі проблеми у сфері інформаційної діяльності телерадіоорганізацій, як їх велика залежність від певних бізнес груп – "більшість ЗМІ не є незалежними, а відстоюють інтереси бізнес груп, які вони представляють" [1]. Ця ж дослідниця звертає увагу на негативні тенденції у сфері діяльності ЗМІ, у тому числі телерадіоорганізацій: "Ще одна проблема, яка потребує активної протидії в нашій державі, – це інформаційна експансія. З одного боку, спостерігається "вестернізація" інформаційного простору, з іншого – завоювання

російськими друкованими та електронними ЗМІ" [1].

З.В. Коваль відзначає, що "У світі держави спонукає до вдосконалення технологій проведення інформаційних та інформаційно-психологічних операцій відсутність норм міжнародного права, що обмежували б їх проведення, відсутність відповідальності за проведення таких операцій. А тому необхідно мати правові можливості захищати національні інтереси не тільки в національному інформаційному просторі, а й в глобальному міжнародному" [2]. Таку ж думку висловлює В.А. Ліпкан [3, с. 34]. Таким чином науковці акцентують свою увагу на правовій незахищеності українського інформаційного простору від агресії з боку іноземних держав чи організацій.

В.М. Горовий та О.Д. Довгань звертають увагу на те, що "на сьогодні порівняно із розвитком сучасних ЗМІ інструменти захисту інформаційного суверенітету розвиваються слабо. Більше того, зацікавлені в їх нейтралізації сили вітчизняного і зарубіжного походження під прикриттям боротьби за свободу слова (дуже уразливої для громадської думки на Заході теми і невід'ємного показника західної демократії) ведуть постійну боротьбу проти будь-яких намагань організації відстоювання національного інформаційного суверенітету" [4, с. 8].

Це лише дуже неповний перелік проблем, що в значній мірі пов'язані саме зі сферою діяльності телерадіоорганізацій, які піднімаються дослідниками у сфері інформаційного права. Це зумовлює актуальність дослідження специфіки цих та інших проблем у правовому регулюванні інформаційної діяльності телерадіоорганізацій.

Метою даної статті є дослідження основних понять законодавства, що регулює інформаційну діяльність телерадіоорганізацій. Завданням – визначити основні проблеми понятійного апарату законодавства, що регулює інформаційну діяльність телерадіоорганізацій, та сформулювати пропозиції щодо їх усунення.

Суспільні відносини у сфері діяльності телерадіоорганізацій регулюються багатьма законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Питання регулювання цих відносин відображені у тому числі і в Конституції України (ст. ст. 17, 32, 34, 50, 85, 92, 106) [5], що свідчить про визнання українською державою важливості відповідної сфери суспільних відносин.

Основним, системоутворюючим нормативним актом, що регулює відповідні суспільні відносини, є Закон України "Про телебачення і радіомовлення" від 21.12.1993 року, який неодноразово змінювався, зокрема, Законом України від 12 січня 2006 року № 3317-IV цей Закон викладено у новій редакції [6]. Відповідно до статті 3 цього Закону, законодавство України про телебачення і радіомовлення складається з Конституції України, Закону України "Про інформацію", цього Закону, законів України "Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України", "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення", "Про телекомунікації", "Про радіочастотний ресурс України", міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [6].

Для вирішення поставлених завдань вважаємо за необхідне у першу чергу дослідити поняття "правове регулювання".

Як зазначає О.Ф. Скакун, "Правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою і усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, захист і розвиток" [7, с. 248].

Відмінна риса правового регулювання полягає в тому, що воно має специфічний механізм – процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів, способів і форм з метою задоволення публічних і приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку ("належне" у праві стає "суцим", тобто норми права перетворюються на правову поведінку й іншу правову діяльність суб'єктів права).

Механізм правового регулювання складають такі елементи:

1) ті, що діють на відповідних стадіях регулювання – норми права; нормативно-правові акти; юридичні факти; правовідносини; акти безпосередньої реалізації суб'єктивних юридичних прав і обов'язків;

2) ті, що діють протягом усього регулювання – суб'єкти, що здійснюють правове регулювання чи правову діяльність; правова законність, правосвідомість, правова культура;

3) ті, що мають факультативний характер –

інтерпретаційно-правові акти, акти застосування норм права [7, с. 262-263].

Таким чином, правове регулювання включає в себе розробку норм права та їх вираження у формі нормативно-правових актів, з подальшою безпосередньою реалізацією та застосуванням у суспільних відносинах. З цього стає зрозуміло, що від якості нормативно-правових актів, як першої ланки правового регулювання, залежить і якість усього правового регулювання. Таким чином, проблема визначення основних понять, що вживаються законодавством у певній сфері не є суто теоретичною, а має важливе практичне значення.

Під інформаційною діяльністю розуміється сукупність дій, спрямованих на задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави. Відповідне визначення було дане Законом України "Про інформацію" від 02.10.1992 року [8], однак після викладення його 31.01.2011 року у новій редакції законодавцем із тексту закону було прибрано дане визначення, але статтею 9 встановлено, що "основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації" [9].

Поняття телерадіоорганізації визначено у ст. 1 Закону України "Про телебачення і радіомовлення", де вказано, що "телерадіоорганізація – зареєстрована у встановленому законодавством порядку юридична особа, яка на підставі виданої Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення ліцензії на мовлення створює або комплектує та/чи пакетує телерадіопроеграми і/або передачі та розповсюджує їх за допомогою технічних засобів мовлення".

Наведене формулювання визначення містить терміни, які самі по собі потребують додаткового визначення. Так, одразу не зрозуміло, що таке "комплекткування" і чим воно відрізняється від "пакетування", що таке "телерадіопроеграма" і "телепередача". При чому не всі визначення цих понять наведені у зазначеному Законі.

Зокрема, у тій же ст. 1 зазначено, що "пакет програм – перелік телерадіопроеграм, які провайдер програмної послуги пропонує абонентам на договірних засадах як цілісну інформаційну послугу", однак в законі ніде не дається визначення поняття "комплект програм" (маються на увазі, звичайно, телерадіопроеграми), а відтак різницю між комплекткуванням і пакетуванням од-

нозначно встановити не можливо, як і зрозуміти причину використання законодавцем цих термінів у парі, що створює додаткову плутанину та нерозуміння закону; незручність користування ним.

Програма (телерадіопроеграма) – це, відповідно до Закону, поєднана єдиною творчою концепцією сукупність передач (телерадіопередач), яка має постійну назву і транслюється телерадіоорганізацією за певною сіткою мовлення. У той же час визначення телерадіопередачі наступне: передача (телерадіопередача) – змістовно завершена частина програми (телерадіопроеграми), яка має відповідну назву, обсяг трансляції, авторський знак, може бути використана незалежно від інших частин програми і розглядається як цілісний інформаційний продукт. Таким чином, єдине, що однозначно можна встановити, це те, що програма – це сукупність передач, а передача – частина програми. Тобто дані поняття визначаються одне через одне, що є класичною помилкою у визначенні – "порочне коло у визначенні".

Звертає на себе увагу також наявність у тій же статті 1 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" ще одного поняття – мовник (теле- чи радіо) – суб'єкт господарювання, який створює (комплектую та/або пакетую) телевізійні чи радіопроеграми та передачі і розповсюджує їх у відкритому або кодованому вигляді за допомогою технічних засобів шляхом трансляції та ретрансляції для приймання їх споживачами. Очевидно, що за своїм обсягом дане поняття дорівнює поняттю "телерадіоорганізація", оскільки єдине, що відрізняє визначення обох понять – це відсутність у визначенні "мовника" положення про отримання ліцензії, проте очевидно, що без ліцензії про жодних мовників не може йти мова, оскільки лише ліцензія дає право розповсюджувати "телевізійні чи радіопроеграми та передачі" у "відкритому або кодованому вигляді за допомогою технічних засобів шляхом трансляції та ретрансляції для приймання їх споживачами". Це також прямо впливає зі змісту самого закону, наприклад, у визначенні "мережа мовлення – сукупність визначених ліцензією на мовлення каналів мовлення, телемереж, радіочастот, супутників, які використовуються мовником для розповсюдження теле- чи радіопроеграм та передач", ідеться про те, що у мовника має бути ліцензія на мовлення. Пункт 3 Прикінцевих положень усуває будь-які сумніви у тотожності

понять "мовник" та "телерадіоорганізація": "...при цьому до загальнонаціональних мовників прирівнюються телерадіоорганізації, які на день набрання чинності цим Законом вели мовлення в областях (з урахуванням Автономної Республіки Крим), в яких проживає не менше двох третин населення України" [6]. Таким чином, залишається незрозумілим не стільки наявність двох тотожних термінів, скільки наявність двох різних за формулюванням визначень кожного з них, що є негативним фактором для законодавства, зокрема, породжує можливість для неоднозначного тлумачення положень закону, ускладнює його розуміння, особливо для людей без юридичної освіти.

Для порівняння пропонуємо розглянути закон Російської Федерації "Про засоби масової інформації" [10], що регулює аналогічні суспільні відносини на території відповідної держави.

Одразу відмітимо, що цей закон регулює одночасно діяльність усіх засобів масової інформації, а не лише телерадіоорганізацій. Що стосується телерадіоорганізацій, то такого терміна даний закон не містить, натомість, є термін "мовник" ("вешатель"). Під мовником розуміється російська юридична особа, яка здійснює формування телеканалу чи радіоканалу і його поширення в установленому порядку на підставі ліцензії на телевізійне мовлення, радіомовлення [10]. Поняття "телеканал" та "радіоканал" є незвичними для українського законодавства. Під телеканалом, радіоканалом розуміється сформована відповідно до сітки мовлення (програми передач) і така, що виходить у світ (ефір) під постійним найменуванням (назвою) і з встановленою періодичністю сукупність теле-, радіограм і (або) відповідно інших аудіовізуальних, звукових повідомлень і матеріалів. Під радіо-, теле-, відео-, кінохронікальною програмою розуміється сукупність періодичних аудіо-, аудіовізуальних повідомлень і матеріалів (передач), яка має постійне найменування (назву) та виходить у світ (в ефір) не рідше одного разу на рік [10].

Поняття "телерадіопередача" однозначно не визначене, однак із наведеного визначення програми можна зрозуміти, що передача – це періодичне аудіо-, аудіовізуальне повідомлення (матеріал). Варто зауважити, що українське законодавство не містить понять "телеканал", "радіо-

канал", аналогічних російському. Цю обставину вважаємо недоліком українського закону. Проілюструємо на прикладі. Очевидно, що пряма трансляція з місця події є передачею. Сукупність деяких таких передач складає програму – наприклад, "Новини". Ця програма разом з багатьма іншими складає телеканал – наприклад, "Інтер". Ситуація, коли Закон України "Про телебачення і радіомовлення" не передбачає поняття "телеканал" призводить до того, що доводиться або розглядати телеканал як телепрограму, "Інтер" поруч із "Новинами", що очевидно безглуздо та не правильно, адже, за визначенням, яке наводилось раніше, програма – це сукупність передач, а не інших програм. Зазначену думку наочно ілюструє положення абзацу 15 статті 2 уже згаданого Закону Російської Федерації про те, що "правила, встановлені цим Законом та іншими законодавчими актами Російської Федерації для телепрограми, радіопрограми, застосовуються щодо телеканалу, радіоканалу, якщо інше не встановлено цим Законом". Зрозуміло, що така зміна термінології повинна тягнути за собою і зміну змісту Закону України "Про телебачення і радіомовлення", проте такий крок має, окрім теоретичного, важливе практичне значення, оскільки інакше положення закону неминуче будуть суперечити реаліям відповідних суспільних відносин.

Враховуючи вищезазначене, сформулюємо такі висновки:

1. До Закону України "Про інформацію" доцільно повернути визначення інформаційної діяльності, яке було вилучене з нього після викладення у новій редакції 31.01.2011 року, оскільки зрештою саме інформаційна діяльність суб'єктів інформаційного права є кінцевим предметом, на який спрямований регулюючий вплив норм як інформаційного права загалом, так і його окремих складових.

2. Із Закону України "Про телебачення і радіомовлення", необхідно вилучити поняття "комплектування" програм і передач, оскільки із зазначеного закону не можна зробити висновок про його практичне значення, натомість його наявність ускладнює розуміння закону, створює ситуацію неповної визначеності його змісту.

3. Доцільно включити до Закону України "Про телебачення і радіомовлення" поняття "телеканал" та визначити його як сформовану відповідно до сітки мовлення і таку, що виходить

у світ (ефір) під постійним найменуванням (назвою) і з встановленою періодичністю сукупність телерадіопрограм і телерадіопередач. Це дозволить зробити Закон більш гнучким та відповідним суспільним відносинам.

4. В Законі України "Про телебачення і радіомовлення" поняття передача (телерадіопередача) варто визначити як цілісний, незалежний

інформаційний продукт у формі аудіо, аудіовізуального, візуального повідомлення, який має відповідну назву, обсяг трансляції, авторський знак. Це дозволить уникнути описаного вище порочного кола у визначенні, коли передача визначається через програму, а програма – через передачу, що перешкоджає адекватному, однозначному тлумаченню відповідного закону.

Література

1. *Кандагура К.* Система державного управління інформаційним простором у перехідних суспільствах: українські реалії [Електронний ресурс] / К. Кандагура // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 2. – Режим доступу до журн.: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_1/odyframe.htm.
2. *Коваль З.* Проблематика нормативно-правового вдосконалення інформаційно-психологічної безпеки України [Електронний ресурс] / З. Коваль // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – № 1. – Режим доступу до журн.: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_2/odyframe.htm.
3. *Ліпкан В.А.* Сучасний зміст інформаційних операцій проти України / В. А. Ліпкан // Правова інформатика. – 2012. – № 33/1. – С. 30-38.
4. *Горовий В.М., Довгань О.Д.* Питання забезпечення національного інформаційного суверенітету / В. М. Горовий, О. Д. Довгань // Інформаційна безпека людини, суспільства, держави. – 2012. – № 1 (8). – С. 6-10.
5. *Конституція України* від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, станом на 13.04.2012 р. // Офіційний сайт Верховної ради України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. *Про телебачення і радіомовлення:* Закон України від 21.12.1993 № 3759-ХІІ, зі змінами і доповненнями станом на 01.01.2013 року // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
7. *Скакун О.Ф.* Теорія права і держави: Підручник. / О. Ф. Скакун. – 2-ге видання. – К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.
8. *Про інформацію:* Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2657-12/cd19921002>.
9. *Про інформацію:* Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-ХІІ, зі змінами і доповненнями станом на 10.08.2012 року // Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
10. *Про засоби масової інформації:* Закон Російської Федерації від 27 грудня 1991 г. № 2124-1, станом на 28.07.2012 року // Інформаційно-правовий портал "Гарант" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/10164247/>.

Р.С. Концевой

Правовое регулирование информационной деятельности телерадиоорганизаций: проблемы определения основных понятий

В статье определяется место законодательства в механизме правового регулирования информационной деятельности телерадиоорганизаций, раскрываются некоторые проблемы определения основных понятий темы. Автор делает вывод о необходимости устранения несовершенств понятийного аппарата законодательства о телевидении и радиовещании, в частности возвращения в законодательство понятия "информационная деятельность", четкого определения понятий "телерадиопрограмма" и "телерадиопередача", законодательного закрепления и определения понятия "телеканал".

Ключевые слова: правовое регулирование, информационная деятельность, средства массовой информации, информационно-психологическая безопасность общества, манипулирование сознанием, информационная агрессия, телерадиоорганизация, телеканал, телепрограмма, телепередача.

R.S. Kontsevoy

Legal regulation of information activity of television and radio organizations: problems of definition of main concepts

In the article is determining place of legislation in a law regulation mechanism of information activity of television and radio organizations, exposing some problems of definition of main concepts of the theme. An author gives a conclusion that it is necessary to eliminate defects of concepts in the legislation related to television and broadcasting, including a return to the legislation the term "information activities", a clear definition of the terms "TV (radio) program" and "telecast" ("broadcast") and the legislative definition of "TV channel".

Keywords: legal regulation, information activity, media, information and psychological security of society, manipulation of consciousness, informational aggression, TV and radio, TV Channel, television program, TV show.