

УДК 007:304:001

Законодавчі ініціативи у правовому полі громадського мовлення

Кирич І. В.

Львівський національний університет імені Івана Франка, м. Львів, Україна

У статті розкрито проблемні питання українського законотворення у сфері громадського мовлення та запропоновано деякі варіанти їх вирішення.

Ключові слова: громадське мовлення, проблематика правового поля.

Питання про необхідність створення в Україні громадського мовлення на законодавчому рівні має певну циклічність, яка, на нашу думку, пов'язана із зміною політичної влади в країні. На сьогодні можемо виділити три цикли законодавчих ініціатив: I – 1997-1998 рр. – період прийняття Закону України «Про систему Суспільного мовлення України» та похідних від нього постанов Верховної Ради; II – 2002-2005 рр. – період інтенсивного обговорення недоліків закону прийнятого у 1997 р. та спроби його вдосконалення; III – 2009-2012 рр. – період розробки нових проектів закону про суспільне (громадське) мовлення Національною комісією з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі, Громадською гуманітарною радою при Президентові України та Кабінетом Міністрів України.

У результаті жоден із запропонованих проектів так і не став законом. Провладна еліта не дійшла згоди щодо того, який із законопроектів найкращий, а головне, на якій основі створювати громадське мовлення. Супроводжувались усі ці законодавчі пропозиції бурхливим обговоренням у ЗМІ, наприклад, на сторінках «Телекритики», на круглих столах, на засіданнях ініціативних та робочих груп. Учасники обговорення публікували свої думки з цього приводу на шпальтах провідних видань країни. Лише на сторінках «Телекритики» було зібрано думки іноземних експертів: Х. Северінсен, Е. Робсон, українських спеціалістів А. Шевченка, В. Шевченка, Л. Мудрак, Д. Котляра, Р. Головатенка, та інших учасників дискусії [14].

Окремі дослідження були розміщені на електронному ресурсі Медіапарламент [13], а саме Д. Ковриженка «Фінансування суспільного мовлення в країнах Європи», Інституту прикладних правових досліджень «Правове регулювання суспільного мовлення: стандарти ЄС, Ради Європи та досвід країн-членів Євросоюзу», О. Д. Приходько «Суспільне мовлення: стандарти Ради Європи». У них розглянуто досвід країн Європи щодо створення законодавства для ефективного функціонування громадського мовлення.

В. Іванов та О. Большакова у праці «Суспільне мовлення: свобода слова і програмна різноманітність», а також С. Здіорук і С. Гнатюк у спільній публікації «Суспільне мовлення: український варіант» дають певні рекомендації щодо створення українського громадського мовлення на законодавчому рівні.

Однак серед переглянутих статей та досліджень, ми не знайшли публікацій, які б містили результати зіставлення усіх запропонованих законопроектів і Закону України «Про Систему суспільного мовлення України», що зумовлює актуальність даного дослідження. Метою розвідки є розкриття проблемних питань українського законотворення у сфері громадського мовлення.

У статті спробуємо дати відповідь на такі питання: Чи справді усі запропоновані законодавчі ініціативи настільки безперспективні, що їх не можна синтезувати в один дієвий законопроект?; Що є причиною того, що досі немає українського громадського мовлення?

Для цього ми розглянули законодавчі ініціативи щодо громадського мовлення в Україні: ЗУ «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», 1997 р. та законопроекти: Інституту Медіа Права – ЗУ «Про суспільне телерадіомовлення», 2005 р.; ЗУ «Про внесення змін та доповнень до ЗУ «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», 2005 р.; Шевченка А. В. ЗУ «Про внесення змін та доповнень до ЗУ «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», 2009 р.; Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», 2010 р., ЗУ «Про внесення змін до ЗУ «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України», 2010 р.; Громадської гуманітарної ради при Президенті України ЗУ «Про Національну громадську телерадіокомпанію України», 2010 р.; від Уряду ЗУ «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», 2011 р. [14]. Їх активно обговорювали на сторінках «Телекритики».

Проаналізувавши структуру та зміст законопроектів, ми дійшли висновку, що документи як структурно, так і змістовно подекуди подібні, а подекуди кардинально відрізняються. Структурно вони містять від одного до шести розділів і від 10 до 34 статей. Наприклад, проект від Громадської гуманітарної ради при Президентові України найбільш недосконалий, такої ж думки і Д. Котляр [10]. Проект складається з 10 статей, які містять різноматичні пункти [7]. Щодо змістового наповнення, наприклад, то у ЗУ від 1997 р., суть статей сформульовано надто загально [6]. Також два вищезгаданих документи суттєво відрізняються щодо визначення бази для створення громадського мовлення. У першому випадку йдеться про Національну громадську телерадіокомпанію України, як реформоване державне телерадіомовлення, а у другому – про нову систему Суспільного телебачення і радіомовлення.

Після структурно-змістового зіставлення із усіх законодавчих ініціатив ми спробували синтезувати структуру проекту Закону України «Про громадське мовлення України». На наш погляд, він має складатись із семи розділів.

У першому розділі пропонованого законопроекту необхідно визначитись із термінологією, зі статусом громадського мовлення, окреслити правову основу його функціонування, а також чітко прописати процедуру його створення та принципи діяльності. Слід зосередити особливу увагу на питаннях про незалежність громадського мовника та про його організаційну структуру.

У другому розділі законопроекту доцільно подати статті про редакційну та програмну політику громадського мовлення, про участь громадян у його програмній політиці, про право на відповідь. Також у цей розділ необхідно вписати статті про висвітлення діяльності законодавчої, виконавчої, судової гілок влади та інших державних установ і організацій України, про обов'язкові повідомлення в ефірі громадського мовлення. Дуже уважно потрібно поставитись до визначення прав політичної

опозиції, особливо у передвиборчий період. Сюди ж варто прописати статтю про задоволення інформаційно-культурних потреб національних меншин.

Аспекти управління та за контролю діяльністю громадського мовлення України, на нашу думку, мають бути відображені у третьому розділі законопроекту. Тут має йти мова про Наглядову раду громадського мовлення, її повноваження, про її членів та процедуру їх призначення і ротації, а також про Адміністративну раду, її повноваження, членів ради та їх повноваження. Доцільно тут також прописати статтю про Генерального директора громадського мовлення – голову адміністративної ради та його повноваження.

Особливо уважно слід поставитись до четвертого розділу законопроекту, де йтиметься про джерела фінансування громадського мовлення: бюджет, рекламу, спонсорство, а також про господарську діяльність, про майно, про механізм щорічного аудиту та оприлюднення фінансово-господарського звіту.

Про працівників громадського мовлення України, їх права та обов'язки, про етичні стандарти та соціальну відповідальність йтиметься у п'ятому розділі законопроекту. У окремому шостому розділі доцільно чітко прописати процедуру ліцензування громадського мовлення, а у сьомому розділі — подати прикінцеві положення.

Над змістом законопроекту повинні працювати не політики, а юристи, які на високому рівні володіють медіа-правом як України, так і країн ЄС. Для консультації щодо особливостей функціонування цього типу мовлення бажано залучати керівників та юристів-практиків діючих громадських мовників Польщі, Німеччини, Франції, Великобританії та ін. В. Шевченко пропонує для ефективності залучити не більше 8-10 людей [1], з чим погоджуємось.

Питання, щодо яких ніяк не можуть дійти згоди Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України та представники громадськості, такі: 1. Чи створювати громадське мовлення з нуля, чи реформувати державне телерадіомовлення? 2. Який механізм фінансування обрати? 3. Яким чином формувати наглядові та керівні органи громадського мовлення? 4. Чи потрібне громадське мовлення суспільству?

Зі статті О. Хаб'юка дізнаємось, що за президентства Л. Кучми йшлося про створення громадського мовлення паралельно з державним. За В. Ющенка почали говорити про реформування НТКУ та НРКУ в суспільне мовлення, але сам президент заявив про створення громадського мовлення паралельно до державного [11]. І. Гончарова також вважає, що громадське мовлення має діяти паралельно з державним, до того ж пропонує створення нового державного телерадіомовлення [2], з цією позицією категорично не погоджуємось. Для нас прийнятнішою є позиція А. Шевченка, який говорить про створення громадського мовлення на базі НРКУ, НТКУ, ОДТРК, УТР та каналу «Культура» [8]. У 2006 році Е. Прутнік висловився за створення на базі ОДТРК «меганационального каналу регіональних громад» [4]. Але реформування частини державного мовлення – це не вихід, враховуючи слова Х. Северінсен, яка висловлюючи думку експертів з Європи, ще у 2005 говорила: «Ми були розчаровані твердженнями, що державне мовлення має функціонувати паралельно з громадським» [12]. До речі, європейські експерти досі настояють на перетворенні державного телерадіомовлення у громадське.

Українська влада як не проявляла «політичної волі» до реформування державного мовлення, так досі її не проявляє. «Є чиновники, які не заперечують на словах, але протидіють в інший спосіб, наприклад, закидають проблему на обговорення в громадські організації, а потім грають на суперечностях, які виникають в процесі об-

говорень» – вважає В. Шевченко [1]. Про відсутність політичної волі також говорили Л. Мудрак, Р. Головатенко, О. Руднева, Д. Котляр та багато інших [1; 3; 9; 10;].

Д. Котляр вважає, що державне фінансування – це дієвий інструмент контролю [10]. Тому Е. Робсон нагадує про обов'язковість незалежного джерела фінансування громадського мовлення [5].

Ще одним аргументом, який висуває влада, щоб уповільнити процес створення громадського мовлення є твердження, що українське суспільство не готове до громадського мовлення. В. Шевченко зауважив, що суспільство зневірилось і заплуталось щодо створення громадського мовлення [1]. Однак, як стверджує Е. Робсон, якщо суспільству чітко роз'яснити принцип такого виду мовлення, то воно його сприйме [5].

Зіставивши та проаналізувавши суть вищеописаних документів та беручи до уваги думки експертів, ми дійшли висновку, що проблема створення в Україні громадського мовлення знаходиться у політичній, а не в законодавчій площині. Нам вдалося синтезувати структуру законопроекту, який за професійного юридичного підходу має шанс стати майже ідеальним.

Отож, щоб створити громадське мовлення в Україні політичним силам та громадськості необхідно остаточно визначити те, на якій базі його створювати: на основі НТКУ, НРКУ, ОДТРК та каналу «Культура» чи як новий проект громадськості. У першому випадку також потрібно узгодити процедуру реформування державного мовлення у громадське, розробити пакет соціальних гарантій для його працівників. У другому випадку необхідно приділити особливу увагу процедурі заснування громадського мовлення.

В обох випадках необхідно продумати таку систему фінансування, яка б у достатній мірі забезпечувала громадське мовлення та гарантувала незалежність від політичної волі. Також потрібно дуже уважно поставитись до формування Наглядової ради з політично незаангажованих професіоналів, які стежитимуть за виконанням громадським мовленням його місії. Очолити громадське мовлення мають медіаменеджери, які здатні створювати якісний продукт, що сприятиме культурному та моральному розвитку суспільства. Про необхідність професіоналів в органах нагляду й управління говорить і Д. Котляр [10].

Лише після цього професійним політично незалежним медіаюристам варто сідати за детальну розробку законопроекту на основі вищезапропонованої нами структури. Особливу увагу при розробці законопроекту потрібно звернути на визначення правового статусу, структури, завдань, програмної концепції, органів нагляду та управління, підзвітності, фінансування та господарської діяльності, умов ліцензування. Обов'язково у прикінцевих положеннях має бути перелік законів, якими має керуватись у своїй діяльності громадське мовлення та, за необхідності, зміни до них, щоб узгодити їх з цим законом.

Необхідно взяти до уваги те, що все більша кількість потенційної аудиторії радіо та телебачення, незалежно від форми власності, поступово переходить в мережу Інтернет. З'явилися нові медіа, які дають змогу не лише читати, але й слухати та переглядати аудіовізуальні програми та фільми у зручний для людини час і без рекламних вставок. Тому, якщо громадське мовлення не запрацює в Україні впродовж наступних двох-трьох років, у тому числі в мережі Інтернет, то шанс може бути втрачений назавжди.

Список літератури

1. Без бюджетного фінансування – ніяк: Телекритика [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/media-suspilstvo/suspilne-movlennya/2009-04-22/45173>
2. Гончарова І. Думка: в Україні має бути і державне, і суспільне телебачення [Електронний ресурс] / І. Гончарова. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/media-suspilstvo/suspilne-movlennya/2008-01-24/36102>
3. Головатенко Р. Законопроект про суспільне мовлення: «А ми пойдьом другим путем» [Електронний ресурс] / Р. Головатенко. – Режим доступу : <http://osvita.mediasapiens.ua/material/2885>
4. Держтелерадіо – штаб, де розробляють стратегію суспільного мовлення? : Телекритик [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/media-suspilstvo/suspilne-movlennya/2006-11-14/7784>
5. Елізабет Робсон: «Головне в суспільному мовленні – незалежне джерело фінансування» : Телекритика [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/suspilne-movlennya/2007-04-24/8767>
6. Закон України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/485/97-вр>
7. «Про Національну громадську телерадіокомпанію України» : Телекритика [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/suspilne-movlennya/2010-10-22/56842>
8. Остапа С. Андрій Шевченко : «Система суспільного мовлення має бути утворена на базі НТКУ, НРКУ, обласних ДТРК, УТР та каналу «Культура» [Електронний ресурс] / С. Остапа. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/suspilne-movlennya/2007-10-19/3449013>.
9. Остапа С. Олександра Руднева : «Головна проблема громадського мовлення у власності і владі» [Електронний ресурс] / С. Остапа. – Режим доступу : <http://stv.mediasapiens.ua/material/4113>
10. Остапа С. Суспільне мовлення : «Гірше, ніж тепер, усе одно не буде» [Електронний ресурс] / С. Остапа. – Режим доступу : <http://stv.mediasapiens.ua/material/7276>
11. Хаб'юк О. Впровадження суспільного мовлення : президентство Кучми, Ющенко та Януковича [Електронний ресурс] / О. Хаб'юк. – Режим доступу : <http://stv.mediasapiens.ua/material/4038>
12. Ханна Северінсен : процес перетворення державних телеканалів на суспільні має розпочатись до виборів у березні 2006 року : Телекритика [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/media-suspilstvo/suspilne-movlennya/2005-09-20/5637>
13. www.media.parlament.org.ua
14. www.telekritika.ua

Кирич І. В. Законодательные инициативы в правовом поле общественного вещания // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Филология. Социальные коммуникации» – 2012. – Т.25 (64). – № 4. Часть 1. С.120-125.

В статье рассмотрены проблемы украинского законодательства в сфере общественного вещания и предложены некоторые варианты их решения.

Ключевые слова: общественное вещание, законодательные проблемы.

Kyrych I. Legislative initiatives from legal perspective of public service broadcasting
// Uchenye zapiski Tavricheskogo Natsionalnogo Universiteta im. V.I. Vernadskogo. Series «Filology. Social communications». – 2012. – V.25 (64). – № 4. Part 1. – P. 120-125.

This article describes legislative issues in Ukrainian public broadcasting and suggests some solutions.

Key words: public broadcasting, legislation problems.

Поступила до редакції 25.09.2012 р.