



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ТЕЛЕВИДЕНИЯ И РАДИОВЕЩАНИЯ

Анна КРАСНОСТУП,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, заместитель начальника управления развития информационной сферы и европейской интеграции – начальник отдела законопроектной работы Государственного комитета телевидения и радиовещания Украины, главный научный сотрудник научного отдела теории и истории информационного права Научно-исследовательского института информатики и права Национальной академии правовых наук Украины

Summary

The article is illustrated by the current Ukrainian system of legal regulation of television and broadcast, the analysis of international experience of self-regulation and joint adjusting is conducted in the corresponding sphere of public relations. Correlation of concepts „legal regulation”, „self-regulation”, „co-regulation”. The article is illustrated the methods of perfection of the legal adjusting of this question are offered for Ukraine taking into account the best international practices.

Key words: television and broadcast, public policy, legal regulation, self-regulation, co-regulation.

Аннотация

В статье проиллюстрирована существующая в Украине система правового регулирования сферы телевидения и радиовещания, проведен анализ международного опыта саморегулирования и совместного регулирования в соответствующей сфере общественных отношений. Также определено соотношение понятий «государственное регулирование», «саморегулирование» и «совместное регулирование». Предложены способы совершенствования правового регулирования данного вопроса для Украины с учетом лучших международных практик.

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

Постановка проблемы и актуальность темы исследования. Одной из сфер, регулируемых государством, является сфера телевидения и радиовещания. Точнее говоря, это означает, что государство выдает лицензии на радио- и телевизионное вещание и осуществляет надзор за соответствующей деятельностью.

Так как регуляторные органы в сфере телевидения и радиовещания очень перегружены работой, представители медиаиндустрии вынуждены решать отдельные вопросы самостоятельно. Поэтому понятия «саморегулирование», «совместное регулирование» общественных отношений в сфере телевидения и радиовещания стали одним из главных вопросов для научных дискуссий по поводу альтернатив традиционным формам государственного правового регулирования.

В своих научных трудах проблемные вопросы формирования и реализации государственной политики в сфере аудиовизуальных средств массовой информации исследуют такие отечественные ученые: А.Ю. Большакова, А.Е. Бухтатий, А.А. Вознесенская, В.М. Дрешпак, И.В. Зайцева-Калаур, В.Ф. Иванов, Н.М. Ильченко, З.А. Кукина, Ганс Й. Кляйнштойбер, Кристофер Т. Марсден, Кармен Пал-

цер уделили большое внимание эффективности европейских систем саморегулирования и совместного регулирования в сфере телевидения и радиовещания. В то же время нуждается в дополнительном исследовании и освещении вопрос целесообразности внедрения в Украине системы саморегулирования и совместного регулирования в сфере телевидения и радиовещания.

Целями статьи являются определение соотношения понятий «государственное регулирование», «саморегулирование», «совместное регулирование», проведение анализа лучших практик регулирования общественных отношений в сфере телевидения и радиовещания, а также разработка предложений по внедрению передового международного опыта для Украины.

Изложение основного материала исследования. Общественные отношения, возникающие в сфере телевизионного и радиовещания на территории Украины, регулируются Законом Украины «О телевидении и радиовещании», который определяет правовые, экономические, социальные, организационные условия их функционирования, направленные на реализацию свободы слова, прав граждан на получение полной, достоверной и опе-

ративной информации, на открытое и свободное обсуждение общественных вопросов [1].

Статья 7 этого Закона посвящена государственному управлению и регулированию в сфере телерадиовещания.

Парламент Украины определяет государственную политику относительно телевидения и радиовещания, законодательные основы ее реализации гарантии социальной и правовой защиты работников этой сферы. Правительство Украины обеспечивает проведение государственной политики относительно телевидения и радиовещания, направляет и координирует деятельность министерств и других органов исполнительной власти в этой сфере. Обеспечение формирования и реализация государственной политики в сфере телевидения и радиовещания возложены на центральный орган исполнительной власти (на сегодня – Государственный комитет телевидения и радиовещания Украины).

При этом единственным органом государственного регулирования деятельности в сфере телевидения и радиовещания, независимо от способа распространения телерадиопрограмм и передач, является Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания. Правовые принципы



формирования и деятельности, статус компетенция, полномочия, функции Национального совета и порядок их осуществления определяются Законом Украины «О Национальном совете Украины по вопросам телевидения и радиовещания».

Вместе с тем Закон не содержит никаких положений о возможности саморегулирования или совместного регулирования в сфере телевидения и радиовещания.

На данном этапе исследования необходимо дать определения и проиллюстрировать соотношения таких понятий, как «регулирование», «государственное регулирование», «саморегулирование» и «совместное регулирование».

Регулирование (от лат. *regulo* – устраиваю, привожу в порядок) – это: 1. Приведение в порядок, упорядочение (механизма, деятельности и т. д.); руководство движением, направлением, действиями, отношениями и т. п. 2. Совокупность предписаний, исходящих от органа власти или управления и имеющих целью внести известный порядок в ту или другую сферу жизни. 3. Форма целенаправленного управляющего воздействия, ориентированного на поддержание равновесия в управляемом объекте и на его развитие посредством введения в него регуляторов (норм, правил, целей, связей) [2].

Ганс Й. Кляйнштойбер в своей публикации «Интернет: между регулированием и управлением» указывает, что в «собственном смысле» этого слова регулирование предполагает достаточно произвольный процесс, осуществляемый под руководством государства, функции которого обычно сосредотачиваются в пределах какого-либо (более или менее) независимого регуляторного органа, принимающего решения в случае конфликта интересов. Процесс принятия решений настолько сложен, что какой-либо специализированный орган, состоящий из независимых экспертов, справится с этим лучше, чем государственные чиновники [3, с. 63].

Государственное регулирование – воздействие государства в лице государственных органов на экономические объекты и процессы и участвующих в них лиц [4]. Государственное регулирование в сфере телевидения и радиовещания осуществляется на ос-

новании закона соответствующими регуляторными органами.

Считаем, что понятие «государственное регулирование» можно отождествлять с понятием «правовое регулирование», которое также является процессом целенаправленного воздействия государства на общественные отношения при помощи специальных юридических средств и методов, которые направлены на их стабилизацию и упорядочивание.

В настоящее время к числу регуляторных органов в сфере телевидения и радиовещания принадлежат «Ofcom» (Великобритания), *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel Français* (Франция).

Как правило, органы подобного рода строятся по принципу суда, в котором решения принимаются на коллегиальной основе, что в той или иной степени схоже с деятельностью «присяжных заседателей». В обязанности таких органов входит рассмотрение заявлений различных заинтересованных сторон, а кроме того, они вправе выносить решения по вопросам, затрагивающим интересы вещательных корпораций и общества. Главная их задача – урегулировать разногласия на основе устойчивого компромисса, а не принимать решение, что является законным, а что – противоправным. Одна из очевидных проблем состоит в том, что такие органы по сути своей слабы и способны легко подпасть под влияние компаний, которые могут использовать их (или злоупотреблять ими) в собственных интересах, например с целью недопущения на рынок новых компаний или повышения тарифов [3, с. 64].

Необходимо отметить, что регуляторные органы в сфере телевидения и радиовещания очень перегружены работой. Представители медиа индустрии вынуждены решать отдельные вопросы самостоятельно. Поэтому государственное регулирование обычно сопровождается саморегулированием. Иногда саморегулирование может иметь место при полном отсутствии государственного регулирования.

Саморегулирование (*self-regulation*) – это прайвильный подход к регулированию какого-либо из секторов экономики, заключающийся в том, что формулируются только общие цели, но задача разработки и внедрения в жизнь детальных правил предоставляется ор-

гану, состоящему из действующих в данном секторе лиц. Достоинство данного подхода состоит в том, что люди, работающие в данном секторе, способны лучше аутсайдеров выявлять проблемы и выработать реалистичные методы управления. Опасность саморегулирования заключается в том, что оно позволяет слишком активно действовать в защиту уже существующих в данном секторе фирм и слишком слабо – в интересах потребителей или предоставления возможностей новаторам и впервые вступающим на данный рынок производителям [5].

Саморегулирование является наиболее реальным путем выживания региональных средств массовой информации – к такому выводу пришли участники круглого стола «Как реанимировать региональную журналистику: медиареформы и саморегулирование», который состоялся 16 июля 2015 года в г. Киеве. Мероприятие организовано Институтом демократии имени Пилипа Орлика при поддержке USAID и «Интерньюс Нетворк». В нем приняли участие редакторы и журналисты всеукраинских и региональных средств массовой информации; медиаэксперты; координаторы и эксперты региональных экспертных групп института; медиаюристы; представители авторитетных медиаорганизаций [6].

В условиях, когда происходит взаимодействие государственного регулирования и саморегулирования возникает понятие «совместное регулирование».

Понятие «совместное регулирование» (*co-regulation*) четко не определено и не связано ни с одной отдельной регуляторной моделью. Выражение «совместное регулирование» обычно используют в качестве общего термина для определения кооперативных форм регулирования, которые разработаны для достижения целей государственной власти. Это понятие охватывает как элементы саморегулирования, так и традиционные черты государственного регулирования.

Модель «совместного регулирования» опирается на основы саморегулирования (в его самом широком понимании), которые закреплены в положениях органов государственной власти одним из двух способов: государственные органы или закладывают правовые фундаменты таким обра-



Таблица

Тип регулирования	Роль государства
1. Сознательное или «абсолютное» саморегулирование	Государство не принимает никакого участия в деятельности НРО (независимых регуляторных органов)
2. На базе отраслевых кодексов поведения	Требуется регистрация при государственных органах НРО
3. На базе отраслевых стандартов	В отсутствие согласованных в масштабах всей отрасли кодексов поведения государство устанавливает обязательные правила
4. Командно-контрольный тип	Кодексы поведения устанавливаются государственным НРО еще до осуществления попыток саморегулирования

зом, чтобы саморегулирование начало действовать, или интегрируют имеющуюся систему саморегулирования в нормативную базу государственного органа. Это широкое определение охватывает много разнообразных типов совместного регулирования, в зависимости от соотношения участия власти и негосударственного сектора. Выбор элементов для основы совместного регулирования, в частности, зависит от намеченных к выполнению заданий.

Если соответствующая структура полностью справляется с тем, что сначала входило в обязанности регуляторного органа (органа государственной власти), например защита меньшинств в средствах массовой информации, то этот вопрос следует вывести из-под опеки государственного органа. Соответствующая правовая система должна предусматривать ответственность, которая положена на государство относительно выполнения задания должным образом. Следовательно, государственный орган должен контролировать деятельность организации, которая функционирует на основе саморегулирования, и если она не обеспечивает надлежащую защиту меньшинств, то государство должно иметь право на вмешательство [7, с. 9]. В других сферах, где вмешательство государственных органов связано с определенными трудностями, должно обеспечиваться полное саморегулирование (например, сфера защиты общественной морали).

Таким образом, совместное регулирование не может использоваться там, где это связано с обеспечением основных прав граждан или важных политических решений, или там, где ставится под угрозу безопасность или равноправие граждан.

Кристофер Т. Марсен в своей статье «Совместное регулирование и саморегулирование секторов средств массовой информации и Интернета в Европе: результаты исследования, проведенного Оксфордским университетом» отмечает, что в Европе совместное регулирование должно осуществляться соразмерно требованиям соответствующего правового акта, а также не противоречить нормам конкурентного права Европейского союза. Главная ответственность за обеспечение выполнения возлагается на государство (по принципу «подстраховки»). Согласно материалам конкретного исследования, проведенного Шульцем и Хельдом по Австралии, саморегулирование находит там свое практическое выражение в том, как применяются Закон 1997 года о телекоммуникациях и Закон 1992 года об услугах в сфере вещания, и на основании этой практики можно вывести 4 типа схем регулирования [3, с. 91]. Указанные типы регулирования ярко демонстрируют данные сравнительной таблицы.

Следует отметить, что модели саморегулирования не могут легко имплементироваться из одной страны в другую. Существуют очень различные практики и национальные особенности регулирования сферы телевидения и радиовещания.

Например, регулирование средств массовой информации в Великобритании традиционно можно разделить на два вида: государственное регулирование (в случае аудиовизуальных средств массовой информации) и саморегулирование (в случае печатных средств массовой информации) [8]. Такая практика действительно существует в большинстве европейских стран. Вместе с этим

появляются эффективные европейские механизмы саморегулирования в аудиовизуальной сфере. Например, Нидерландский институт классификации в области аудиовизуальных средств массовой информации (NICAM) – орган саморегулирования, объединяющий более 2200 телерадиокомпаний, который поддерживается правительством и финансируется вещателями.

Со слов координатора проектов Совета Европы в Украине О. Седовой, наилучшая модель саморегулирования в сфере телерадиовещания действует в Канаде. Они создали для себя возведение стандартов относительно всех болезненных вопросов (например, освещение выборов, освещения актов жестокости, вопроса защиты детей) и приняли на себя обязательство популяризировать эти стандарты для своего зрителя, а также предоставили возможность обращения с жалобами. Эти конкретные, очень детальные рекомендации являются указанием для всех каналов, также существуют механизмы реализации этих стандартов [9].

Канадский совет по стандартам телерадиовещания (Canadian Broadcast Standards Council (CBSC) – независимая неправительственная организация, созданная в 1990 году [10] Канадской ассоциацией телерадиовещателей (The Canadian Association of Broadcasters (CAB) для применения в практике вещания стандартов, разработанных членами ассоциации. В CBSC входят более 790 частных радиостанций и телевизионных компаний, специализированных компаний и сетей из разных провинций Канады [11].

CBSC играет в канадском телерадиовещании особую роль. Он помогает частным канадским вещательным компаниям самостоятельно решать вопросы, связанные с содержанием передач, и рассматривает жалобы и запросы граждан, касающиеся содержания передач частного сектора канадского телерадиовещания.

CBSC имеет пять основных целей:

- оказание помощи в применении стандартов вещания, разработанных в частном секторе вещания;

- информирование канадской общественности о существовании стандартов телерадиовещания и саморегулирующейся системы, созданной частными вещателями Канады;



– обеспечение существования платформы для подачи общественных жалоб о нарушении установленных стандартов в сфере телевидения и радиовещания;

– предоставление рекомендаций для частных вещателей и истцов;

– информирование телерадиовещателей о возникающих общественных тенденциях и разработка способов адаптации стандартов вещания, чтобы удовлетворить их [10].

CBSC является организацией, которая занимается перепиской, рассмотрением множества вопросов и большого количества жалоб.

Во главе CBSC находится Национальный председатель. Исполнительным органом CBSC является Секретариат, который возглавляет исполнительный директор. Существует семь выносящих решения панелей: две национальные и пять региональных, которые состоят из добровольцев, представляющих общественных судей и индустрии вещания в равных частях.

Национальный председатель является официальным «голосом» CBSC, представляющим CBSC в публичных выступлениях, интервью в пределах и за пределами границ Канады. Он не должен иметь никаких связей в индустрии вещания. Национальный председатель является членом команды Секретариата, а также возглавляет «совет директоров» CBSC и национальные панели. Национальный председатель может также при необходимости находиться в качестве представителя общественности в любой региональной панели.

Исполнительный директор, а через него Секретариат отвечает за управление CBSC. Расположенный в Оттаве, Секретариат отвечает на жалобы, письма, направляет их вещателям для ответа, отвечает на информационные запросы общественности, готовит ответы на вопросы пресс-релизов и решений, касающихся жалоб.

Две национальные панели рассматривают жалобы, касающиеся национальных программ. Программа будет рассматриваться национальной панелью, если она: транслирует любые специальные услуги вещателей; транслируется в сети или национальным вещателем; жалоба на программу поступила из трех или более регионов. В национальные панели входят по пять

представителей от индустрии и институтов гражданского общества, из которых выбираются судьи CBSC. Каждая панель состоит из трех представителей государства и трех представителей индустрии, на которых председательствует Национальный председатель.

Пять региональных панелей (Атлантик, Квебек, Онтарио, Прерий и Британская Колумбия) рассматривают жалобы, касающиеся вещателей в соответствующих регионах.

В каждую панель входят по пять представителей от индустрии и институтов гражданского общества, из которых выбираются судьи CBSC. Каждая панель имеет председателя и заместителя председателя, которые поочередно представляют вещателя и государственный сектор. В состав каждой панели входят также по шесть представителей индустрии и институтов гражданского общества [11].

Структуру CBSC сложно назвать простой, но за 25 лет работы этот орган доказал канадскому обществу свою эффективность. При этом чтобы лучше и как можно шире информировать канадскую общественность, которая в большей мере представляет собой общество многонациональное и многоязычное, CBSC перевел свои материалы, существующие на английском и французском языках, на многие другие языки.

Выводы. Анализ вышеизложенных положений позволяет сделать следующие выводы:

– совместное регулирование должно использоваться только там, где оно служит общественным интересам;

– внедрение канадского опыта саморегулирования в сфере телевидения и радиовещания может быть полезным для Украины;

– существование систем «саморегулирования» и «совместного регулирования» должно быть предусмотрено на законодательном уровне;

– в новой редакции Закона Украины «О телевидении и радиовещании» необходимо предусмотреть специальные положения о «саморегулировании» и «совместном регулировании» в сфере телевидения и радиовещания.

Все предлагаемые в данной статье изменения Закона Украины «О телевидении и радиовещании» требуют широкого общественного обсуждения

с привлечением представителей индустрии, институтов гражданского общества, медиаюристов.

Список использованной литературы:

1. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 18. – Ст. 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.

2. Энциклопедия социологии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://dic.academic.ru/dic.nsf/socio/3417>.

3. Справочник по свободе массовой информации в Интернете / Под ред. Кристиана Мёллера и Арно Амурю. – Вена : Office of the Representative on Freedom of the Media. – 2004. – 282 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.osce.org/ru/fom/13837?download=true>

4. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 2003. – 895 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://tochka.com/info/glossary>

5. Экономический словарь [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/19550.

6. Дідковська Ю. Саморегуляція та медіаграмотність — шлях до європеїзації українських ЗМІ / Media Sapiens [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/standards/samoregulyatsiya_ta_mediagramotnist_shlyakh_do_evropeizatsii_ukrainskikh_zmi/.

7. Співрегулювання медій в Європі : Видання Європейської аудіовізуальної лабораторії / пер. з англ. – К. : «К.І.С.». – 2006. – 130 с.

8. Journeyman to five-tool player? Co-regulation and audiovisual media in the UK [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://regulation.upf.edu/dublin-10-papers/7B1.pdf>.

9. Офіс Ради Європи в Україні пропонує українським телеканалам перейняти канадський досвід саморегулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telekritika.ua/pravo/2015-01-19/102660>.

10. Canadian Broadcast Standards Council. Wikipedia, the free encyclopedia



[Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://en.wikipedia.org/wiki/Canadian_Broadcast_Standards_Council.

11. Официальный веб-сайт Канадского совета по стандартам вещания (Canadian Broadcast Standards Council) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cbcs.ca/english/lang/russian.php>.

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ

Александр ЛИТОВЧЕНКО,
соискатель

Сумского государственного университета

Summary

Based on the analysis of scientific approaches to understanding the essence of the principles, both in the general theoretical context and in the legal (including administrative and legal) aspect, the author of the article formulates the concept and grounds the value of the principles of organization and functioning of the judicial system of Ukraine, he also provides their classification. The author notes that the principles, although they have rather general and stable nature, they are not immutable precepts, and should be adapted to the respective current problems and needs of the society.

Key words: principle, principles of law, principles of state management, rule of law, legality, access to justice.

Аннотация

В статье на основании анализа научных подходов к пониманию сущности принципов как в общетеоретическом контексте, так и в правовом (в том числе административно-правовом) аспекте сформулировано понятие и обоснованы значения принципов организации и функционирования судебной системы Украины, а также приведена их классификация. Автор отмечает, что принципы, хотя и имеют достаточно общий и стабильный характер, не являются неизменными постулатами и должны адаптироваться к соответствующим насущным проблемам и запросам общественной жизни.

Ключевые слова: принцип, принципы права, принципы государственного управления, верховенство права, законность, доступность правосудия.

Постановка проблемы. В основе любой системы – биологической, технической, социальной и т.д. – лежат определенные принципы, которые значительным образом и определяют особенности ее организации (построения) и функционирования. Это справедливо и для судебной системы Украины, которая также основывается на ряде принципиальных положений. Анализ указанных принципов позволит более глубоко понять, на каких именно закономерностях построена национальная судебная система и на какие из них она опирается в своей деятельности.

Анализ последних исследований и публикаций. Отдельные аспекты организации и функционирования судебной системы в Украине ранее уже рассматривались такими учеными, как С.О. Бондарь, А.Л. Борко, В.А. Гомада, М.К. Закурин, Г.Я. Наконечная, Д.М. Притыка, В.В. Сердюк, С.Г. Штогун, И.Б. Шицкий и другие. Вместе с тем существующие научные исследования данной проблематики, как правило, касаются только отдельных направлений административно-право-

вого обеспечения функционирования судов, не раскрывая при этом специфики административно-правового регулирования принципов организации и функционирования судебной системы в Украине. Именно поэтому целью нашей работы является анализ теоретических положений и административно-правового регулирования принципов организации и функционирования судебной системы в Украине, определение их сущности, видов, особенностей и значения.

Изложение основного материала. Анализ проблемы считаем нужным начать с установления сущности понятия «принцип». Термин «принцип» происходит от латинского слова «principium», которое буквально означает «основа, начало, первоисточник» [1, с. 461]. В современных толковых словарях русского и украинского языка к слову «принцип» приводятся следующие определения: основное исходное положение какой-либо системы, учения, теории, идеологического направления, политической организации и тому подобное; главная особенность, положенная в основу работы устройства,