

УДК 007: 339.13.025

КРАСНОСТУП Г.М., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ МОВЛЕННЯ У ДНІ ТРАУРУ ТА ДНІ ПАМ'ЯТІ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню питання визначення доцільності правового регулювання мовлення у дні трауру та дні пам'яті. Здійснено аналіз досвіду інших країн щодо організаційно-правового забезпечення здійснення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення під час днів трауру та пам'яті. Підготовлено пропозиції щодо удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час здійснення мовлення в дні трауру та пам'яті.*

***Ключові слова:** державна політика, правове регулювання, телебачення, радіомовлення.*

***Аннотация.** Стаття посвящена исследованию вопроса определения целесообразности правового регулирования вещания в дни траура и дни памяти. Осуществлен анализ опыта других стран организационно-правового обеспечения государственной информационной политики в сфере телевидения и радиовещания во время дней траура и памяти. Подготовлены предложения по усовершенствованию правового регулирования общественных отношений, возникающих при осуществлении вещания в дни траура и памяти.*

***Ключевые слова:** государственная политика, правовое регулирование, телевидение, радиовещание.*

***Summary.** The article investigates the question of determining the appropriateness of broadcasting regulation in the day of mourning and memorial days. The author analyses the experience of other countries in the organizational and legal support of state information policy in the field of television and radio broadcasting during the days of mourning and memory. Proposals are prepared for improving the legal regulation of social relations that arise during the broadcasting in the days of mourning and memory.*

***Keywords:** public policy, government support, television, radio broadcasting.*

Постановка проблеми. Дні трауру (скорботи, жалоби), пам'яті – оголошені нормативно-правовими актами дні через трагічні події, які викликали численні людські жертви або у зв'язку зі смертю видатної особи.

Згідно з пунктом 11 статті 92 Конституції України засади діяльності засобів масової інформації визначаються виключно законами. Це означає, що питання здійснення мовлення в дні трауру (скорботи, жалоби) та пам'яті має регулюватися на рівні закону, а не підзаконних нормативно-правових актів.

Разом з цим, на сьогодні порушене питання врегульовано на рівні указів Президента України та рішень регуляторного органу – Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада). Наприклад, статтею 3 Указу Президента України від 29 жовтня 2014 р. № 830 “Про заходи у зв'язку з Днем пам'яті жертв голодоморів” передбачено внести відповідні зміни до програм радіо та телебачення [1].

Тому вкрай важливо забезпечити виконання вимог Конституції України під час здійснення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення. При цьому, ефективність формування та реалізації державної інформаційної політики залежить від врахування досвіду інших країн у цій сфері.

Красноступ Г.М., 2016

У своїх наукових працях проблемні питання формування та реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення досліджують такі вітчизняні науковці, як: І.В. Арістова, О.А. Баранов, О.Ю. Большакова, В.М. Брижко, О.Є. Бухтатий, О.А. Вознесенська, О.Я. Гоян, В.М. Дрешпак, І.В. Зайцева-Калаур, О.О. Золотар, В.Ф. Іванов, Н.М. Ільченко, Т.А. Костецька, З.О. Кукіна, С.Л. Мамука, Л.М. Мудрак, К.А. М'яникова, І.Є. Розкладай та інші. У той же час потребує додаткового дослідження та висвітлення питання щодо шляхів удосконалення законодавства, що регулює суспільні відносини, що виникають під час здійснення мовлення в дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам'яті.

Метою статті є дослідження кращих практик організаційно-правового забезпечення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення під час днів трауру (скорботи, жалоби) та пам'яті, наукове обґрунтування шляхів та методів її удосконалення, а також підготовка пропозицій стосовно напрямів реформування законодавства у цій сфері.

Виклад основних положень. Слід зазначити, що питання здійснення мовлення у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам'яті має два аспекти: морально-етичний та юридичний. Безумовно, здійснення мовлення у такі дні має бути особливим з морально-етичного боку. Тому відповідні суспільні відносини потребують регулювання.

2014 рік в Україні ознаменувався великою кількістю трагічних подій і Національна рада приділяла особливу увагу дотриманню телерадіоорганізаціями Правил ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам'яті. Протягом року було здійснено 6 моніторингових мовлення загальнонаціональних телерадіокомпаній, за результатами яких було встановлено, що переважна більшість телерадіоорганізацій дотримуються цих правил. Мовники вносили відповідні зміни до сітки мовлення, міжпрограмного оформлення, готували спеціальні повідомлення в інформаційних програмах та/або в рухомому рядку, транслювали програми відповідного змісту. Проте, незначні ознаки порушення вимог законодавства стосовно ведення мовлення у дні жалоби все ж зафіксовано в ефірі майже всіх загальнонаціональних мовників. Так, транслювалися фільми з елементами комедійного жанру, розважальні й концертно-видовищні передачі та рекламні ролики, анонси. В ефірі загальнонаціональних радіокомпаній ознак порушень не зафіксовано [2].

На сьогоднішній день діють Правила ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам'яті, затверджені рішенням Національної ради від 23.07.15 р. № 1146, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 11.08.15 р. за № 967/27412. Ці Правила визначають єдиний порядок ведення мовлення телерадіоорганізаціями на всій території України у разі видання Указу Президента України, прийняття Постанови Верховною Радою України, а також інших нормативно-правових актів про оголошення в Україні днів трауру (скорботи, жалоби) та днів пам'яті.

Разом з цим, слід враховувати, що дні трауру можуть оголошуватися на території окремих адміністративно-територіальних одиниць органами місцевого самоврядування у разі настання певної події або явища, що викликали численні людські жертви або у зв'язку зі смертю видатної особи. У таких випадках зазначені вище правила не застосовуватимуться.

Як зазначено у преамбулі до рішення Національної ради, його прийнято відповідно до статей 1, 4, 5, 7, 28 та 59 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” [3], керуючись статтями 13, 17, частиною другою статті 24 Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” [4].

Статті 1, 4, 5, 7, 28 та 59 Закону України “Про телебачення і радіомовлення”, на які міститься посилання у преамбулі, на нашу думку, не можуть тлумачитися як такі, що

надають Національній раді право визначати вимоги до змісту програм і передач телерадіоорганізацій.

Так, стаття 1 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” містить визначення термінів для цілей цього Закону. Стаття 4 містить основні принципи державної політики у сфері телебачення і радіомовлення. Стаття 5 встановлює гарантії свободи діяльності телерадіоорганізацій. Стаття 7 містить визначення статусу Національної ради та відсилочну норму до Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”. У статті 28 мова йде про програмну концепцію мовлення телерадіоорганізації. Статтею 59 визначено обов’язки телерадіоорганізації. Жодне із зазначених положень Закону України “Про телебачення і радіомовлення” не надає Національній раді повноважень встановлювати вимоги до змісту телерадіопрограм, у тому числі під час днів трауру (скорботи, жалоби) та пам’яті.

На думку представників ГО “Незалежної асоціації телерадіомовників” [5] статей 13 і 17 Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, на які міститься посилання у преамбулі рішення, взагалі не мають відношення до регуляторної компетенції Національної ради, оскільки визначають наглядові (а не регуляторні) повноваження Національної ради (стаття 13) та порядок набрання чинності нормативними актами Національної ради (стаття 17). Статтею 24 Закону врегульовано порядок проведення засідань Національної ради.

Водночас в жодному законодавчому акті не визначено повноважень Національної ради щодо затвердження правил ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті. При цьому, Національна рада згідно з частиною другою статті 19 Конституції України має діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Таким чином, регулювання порушеного питання не на рівні закону може призвести до зловживань з боку Національної ради, оскільки вона може на свій розсуд визначати, що можна транслювати в такі дні, а що ні. Визначення рішенням Національної ради особливостей ведення мовлення під час днів трауру (скорботи, жалоби) та пам’яті є перевищенням повноважень регуляторного органу. Такий адміністративний вплив на зміст програм і передач, що здійснюється Національною радою, можна вважати втручанням регуляторного органу в редакційну політику телерадіоорганізацій та цензурою.

Щодо змісту Правил слід зазначити наступне. Правила передбачають різне регулювання здійснення мовлення у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті.

Передбачено, що у разі видання Указу Президента України, прийняття Постанови Верховною Радою України, а також інших нормативно-правових актів про оголошення в Україні днів трауру (скорботи, жалоби) та днів пам’яті телерадіоорганізації мають внести на цей день (але не пізніше ніж через 12 годин з моменту розміщення на офіційних веб-сайтах відповідних органів державної влади нормативно-правового акта) до теле-, радіопередач та сітки мовлення зміни.

У разі оголошення дня трауру (скорботи, жалоби) телерадіоорганізації зобов’язані:

- припинити трансляцію комедійних та еротичних фільмів, гумористичних, розважальних та музичних передач, що містять твори мажорного звучання, теле- і радіовікторин, музичних передач на замовлення у прямому ефірі;
- припинити трансляцію рекламних роликів, що містять елементи гумору та еротики;
- поширювати мінімум раз на годину в ефірному часі інформацію про день трауру (скорботи, жалоби);
- під час телетрансляції розмістити зображення палаючої свічки;

• оголосити о 12.00 хвилину мовчання із супроводженням звуку метронома, якщо інше не передбачено відповідним нормативно-правовим актом.

У день пам'яті телерадіоорганізації зобов'язані внести до телерадіопередач та сітки мовлення такі зміни:

• поширювати мінімум раз на дві години в ефірному часі інформацію про день пам'яті;

• припинити трансляцію комедійних та еротичних фільмів, гумористичних передач;

• під час телетрансляції розмістити на екрані відповідне стилізоване зображення або палаючу свічку, які є доречними до відповідної події;

• оголосити о 12.00 хвилину мовчання із супроводженням звуку метронома, якщо інше не передбачено відповідним нормативно-правовим актом [6].

З метою підготовки рекомендацій для України щодо удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час здійснення мовлення в дні трауру та пам'яті, слід здійснити аналіз досвіду інших країн стосовно організаційно-правового забезпечення здійснення державної інформаційної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

Наприклад, на ізраїльському телебаченні щорічно дотримуються 24-годинного періоду жалоби до Дня пам'яті (Йом Ха-Зікарон, так свято називається на івриті), який вшанує полеглих солдатів і жертв терору. Цей день є найбільш похмурим днем в ізраїльському календарі, і його дотримуються усі засоби масової інформації. В цей день скасовуються всі регулярні програми на телебаченні та радіо. Замість них телерадіоорганізаціями транслуються інтерв'ю з родинами загиблих, а також зйомки у прямому ефірі різних церемоній і заходів, що проводяться протягом дня. Цей період жалоби до Дня пам'яті також зачіпає радіотрансляцію, під час якої протягом 24 годин пропонується тільки мінорна музика, утримуючись від трансляції ток-шоу, поп-музики, комедійних програм [7].

У Нідерландах, наприклад, не було оголошено спеціального дня трауру, коли загинули майже 200 голландських громадян на борту Malaysia Airlines Flight 17, що прямував з Амстердаму в Куала-Лумпурі [8]. Мовники здійснювали трансляцію на власний розсуд. Голландське суспільне телебачення NOS транслувало програми про спеціальні заходи, присвячені вшануванню пам'яті загиблих.

У 2015 році Президент Франції Франсуа Олланд оголосив національний день жалоби після фатального терористичного нападу на співробітників сатиричного журналу “Charlie Hebdo”, під час якого 12 громадян загинуло. Цей день став лише п'ятим днем жалоби, оголошеним у Франції за останні 50 років [9]. Всі аудіовізуальні засоби масової інформації країни висвітлювали заходи, присвячені дню жалоби.

У більшості країн питання здійснення мовлення в дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам'яті взагалі не врегульовано на законодавчому рівні. Правила здійснення мовлення у такі дні є традицією, що підлягає саморегулюванню.

Враховуючи вимоги пункту 11 статті 92 Конституції України, згідно з яким засади діяльності засобів масової інформації визначаються виключно законами, питання здійснення мовлення в дні трауру (скорботи, жалоби) та пам'яті в Україні підлягає правовому регулюванню на рівні закону.

За останні роки в Україні було декілька законодавчих ініціатив, спрямованих на вирішення питання удосконалення правового регулювання суспільних відносин, що виникають під час здійснення мовлення в дні трауру та пам'яті.

20 вересня 2011 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України “Про дні вшанування пам’яті та дні жалоби” (реєстр. № 9187), внесений народним депутатом України Фельдманом Б.О. [10].

Метою законопроекту є унормування правових та організаційних засад проведення днів вшанування пам’яті та днів жалоби.

З цією метою законопроектом пропонується:

- визначити дні вшанування пам’яті;
- доповнити новою частиною десятою статтю 13 Закону України “Про рекламу”, якою встановити заборону на розміщення реклами на телебаченні і радіо у дні вшанування пам’яті та загальноукраїнські дні жалоби;
- передбачити, що в дні вшанування пам’яті та дні жалоби вносяться відповідні зміни до сітки мовлення телерадіоорганізацій;
- доповнити новим абзацом статтю 14 Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, згідно з якою Національна рада здійснюватиме розробку та затвердження правил ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні вшанування пам’яті та дні жалоби.

Проте, вказаний законопроект не містив пропозицій щодо внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення”, який регулює відносини, що виникають у сфері телевізійного та радіомовлення на території України, регулюються Законом України “Про телебачення і радіомовлення”. Оскільки цим Законом не передбачено вимог щодо ведення мовлення у дні вшанування пам’яті та дні жалоби, не було правових підстав для визначення Національною радою правил ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні вшанування пам’яті та дні жалоби. Тому, з метою вирішення порушеного законопроектом питання мова має йти про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення”.

Дискусійною є пропозиція стосовно заборони розміщення реклами на телебаченні і радіо у дні вшанування пам’яті та дні загальноукраїнської жалоби, оскільки відповідно до Закону України “Про рекламу” рекламою є інформація про особу чи товар, розповсюджена в будь-якій формі та в будь-який спосіб і призначена сформулювати або підтримати обізнаність споживачів реклами та їх інтерес щодо таких особи чи товару [11]. Тобто, за визначенням терміну реклама не належить до розважальних заходів.

Згідно із затвердженими на сьогодні Національною радою Правилами у разі оголошення дня трауру (скорботи, жалоби) телерадіоорганізації зобов’язані припинити трансляцію рекламних роликів, що містять елементи гумору та еротики [6]. Вважаємо, що застосування правил може призвести до фінансових збитків телерадіоорганізацій, оскільки ними повністю заборонено транслювати рекламні ролики, що містять елементи гумору та еротики. Оскільки майже вся реклама містить елементи гумору (оціночне судження) – це означає повну заборону реклами в такі дні.

6 вересня 2012 р. вказаний законопроект не включено до порядку денного Верховної Ради України, що відповідно до Регламенту Верховної Ради України дозволяє вважати його знятим з розгляду та відхиленням.

Разом з цим, протягом останніх років питання удосконалення правового регулювання суспільних відносин щодо здійснення мовлення в Україні в дні трауру (скорботи, жалоби) та пам’яті не втрачало актуальності.

Згідно з Додатком XXXVII до глави 15 “Політика з питань аудіовізуальної галузі” Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони протягом 2 років з дати набрання чинності Угодою Україна зобов’язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС: Конвенції та Директиви 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа послуг.

У зв’язку з цим, сьогодні триває підготовка проекту Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” (нова редакція) [12], який оприлюднено на офіційному веб-сайті Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Відповідно до пункту 5 частини першої статті 32 вказаного законопроекту ліцензіати, що надають аудіовізуальну послугу шляхом мовлення, зобов’язані дотримуватися визначених цим Законом правил ведення мовлення у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті.

Статтею 35 законопроекту запропоновано встановити правила ведення мовлення у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті.

Так, у разі оголошення актом Верховної Ради України або указом Президента України дня трауру (скорботи, жалоби) чи дня пам’яті, ліцензіати, що надають аудіовізуальну послугу шляхом мовлення, упродовж доби з часу набуття чинності відповідним актом зобов’язані внести такі зміни до своїх передач та розкладу мовлення у відповідний день:

1) оформити ефірний час без розміщення міжпрограмних заставок чи інших елементів оформлення ефіру мажорного звучання;

2) припинити трансляцію комедійних фільмів, розважальних та музично-розважальних передач, концертно-видовищних передач, вікторин, музичних творів мажорного звучання;

3) припинити трансляцію реклами, а також анонсів, що містять елементи шоу, розваг та еротики;

4) поширювати в ефірі інформацію про день трауру (скорботи, жалоби), день пам’яті.

При цьому, запропоновано передбачити право суб’єктів надання аудіовізуальної послуги припинити в день трауру (скорботи, жалоби) чи день пам’яті трансляцію усіх передач.

Реалізація зазначених положень законопроекту, у разі його прийняття як закону на практиці, дозволить удосконалити правове регулювання суспільних відносин у сфері телебачення і радіомовлення шляхом створення ефективного правового поля для національного регуляторного органу здійснювати контроль за здійсненням мовлення в Україні в дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті.

Висновки.

На підставі аналізу положень 11 статті 92 Конституції України ми дійшли висновку, згідно з яким питання здійснення мовлення в Україні в дні трауру (скорботи, жалоби) та пам’яті підлягає правовому регулюванню на рівні закону. Запровадження саморегулювання у цій сфері потребуватиме внесення змін до чинного законодавства України.

Необхідно внести зміни до Закону України “Про телебачення і радіомовлення”, в якому визначити особливості мовлення телерадіоорганізацій в дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті.

Крім того, для зручності мовників на рівні рішення Національної ради, як регуляторного органу, доцільно сформулювати список тих днів трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті, які визначено законодавством як щорічні. Вказаний список у разі потреби доповнюватиметься.

Додаткового громадського обговорення потребує питання доцільності припинення трансляції рекламних роликів, що містять елементи гумору, шоу, розваг та еротики, у

разі оголошення днів трауру (скорботи, жалоби) та пам’яті. Таке обговорення потрібно з метою вироблення чітких критеріїв віднесення рекламних роликів до заборонених у зазначених випадках.

Законотворчу діяльність регуляторного органу, такого як Національна рада, потрібно розглядати лише у контексті вимог законодавства, засадничими принципами діяльності якого відповідно мають бути прозорість і незалежність.

Використана література

1. Про заходи у зв’язку з Днем пам’яті жертв голодоморів : Указ Президента України від 29.10.14 р. № 830 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 42. – Ст. 1815. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/830/2014>
2. Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2014 р. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54345
3. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.93 р. № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 18. – Ст. 155. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>.
4. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.97 р. № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 16. – Ст. 265. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>
5. Звернення НАМ до Міністерства юстиції України від 12.04.11 р. щодо відмови у державній реєстрації Правил ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті. – Режим доступу : [//www.nam.org.ua/files/user/files/5300_12-04-2011.pdf](http://www.nam.org.ua/files/user/files/5300_12-04-2011.pdf)
6. Про затвердження Правил ведення мовлення на теле- і радіоканалах у дні трауру (скорботи, жалоби) та дні пам’яті : рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 23.07.15 р. № 1146. – (Зареєстроване в Міністерстві юстиції України від 11.08.15 р. № 967/27412 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 71. – Ст. 2344. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0967-15>
7. Special Programming Marks Israel’s Remembrance Day Observance. – Режим доступу : <http://variety.com/2015/tv/global/special-programming-marks-israels-remembrance-day-observance-1201476898>
8. Thomas Erdbrink. Dutch Grief Abounds, but Mourning Stays Local. – Режим доступу : [//www.nytimes.com/2014/07/21/world/europe/public-mourning-declared-in-netherlands-dutch-grief-abounds-mh17-malaysia-airlines-flight-17.html?_r=0](http://www.nytimes.com/2014/07/21/world/europe/public-mourning-declared-in-netherlands-dutch-grief-abounds-mh17-malaysia-airlines-flight-17.html?_r=0)
9. President Hollande declares day of mourning in France after Charlie Hebdo gun attack. – Режим доступу : [//www.dw.com/en/president-hollande-declares-day-of-mourning-in-france-after-charlie-hebdo-gun-attack/a-18176077](http://www.dw.com/en/president-hollande-declares-day-of-mourning-in-france-after-charlie-hebdo-gun-attack/a-18176077)
10. Про дні вшанування пам’яті та дні жалоби : проект Закону України від 20.09.11 р. № 9187. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41199
11. Про рекламу : Закон України від 03.07.96 р. № 270/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 8. – Ст. 62. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80>
12. Про внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення” (нова редакція) : проект Закону України. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=121247&cat_id=80453

~~~~~ \* \* \* ~~~~~