

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.15>

П. О. Яковлєв, кандидат юридичних наук,
докторант
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ТЕЛЕБАЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ

Статтю присвячено висвітленню засобів і способів державного регулювання телебачення в контексті забезпечення інформаційної безпеки в Україні. Обґрунтовано, що державне регулювання телебачення в Україні з урахуванням загроз національній інформаційній безпеці потребує особливого підходу з урахуванням напруженої військової та політичної обстановки. Встановлено, що державне регулювання в цій сфері здійснюється за допомогою правових та інституціональних засобів. Правовими засобами виступають нормативні заборони та обмеження, а інституціональними – створення суб'єктів, які здійснюють контроль за дотриманням телерадіоорганізаціями відповідних заборон та обмежень, а також наділені юрисдикційними повноваженнями для реагування на виявлені порушення (Національна рада з питань телебачення і радіомовлення), та суб'єктів, які реалізують активну державну політику у сфері телебачення через створення і поширення інформаційного контенту, спрямованого на протидію інформаційним загрозам (Національна суспільна телерадіокомпанія України та Мультимедійна платформа іномовлення України). Доведено, що завдання зазначених інституцій повністю вкладаються у програмні положення чинної Доктрини інформаційної безпеки України.

Досліджено природу рішень Національної ради з питань телебачення і радіомовлення стосовно невідповідності телевізійного контенту вимогам законодавства України та Європейській конвенції про транскордонне телебачення. Зауважено, що подібне рішення не є нормативно-правовим актом, оскільки не містить правових норм, але не є й індивідуальним правовим актом, оскільки не містить владного припису, адресованого конкретним суб'єктам. Водночас зазначене рішення має правові наслідки, оскільки внаслідок його реалізації вводиться в дію заборона, що міститься в законі, та відбувається конкретизація й персоналізація такої заборони. З урахуванням цієї особливості такі акти запропоновано умовно назвати адміністративними актами опосередкованого правозастосування. Окреслено проблематику державного регулювання у сфері супутникового та інтернет-телебачення. Зазначено, що адміністративні акти опосередкованого правозастосування не здатні охопити ці сфери, оскільки через технічні чи організаційні чинники неможливо налагодити ефективний контроль за протидією інформаційним загрозам. У цих сферах державне регулювання стикається з необхідністю поєднання суто правових інструментів з інструментами технічного характеру. При цьому якщо правові інструменти створюються досить легко з технологічного погляду, то технічні можливості блокування супутникових каналів чи відповідних інтернет-ресурсів досить обмежені.

Встановлено, що суттєвою перешкодою здійснення контролю та блокування шкідливого з погляду національної безпеки інформаційного контенту є загроза використання важелів державного управління в політичних цілях (наприклад, для блокування інформаційних ресурсів політичної опозиції). У межах вирішення цієї проблеми необхідно створювати своєрідні правові «запобіжники», які б не давали можливості підняти цілі забезпечення інформаційної безпеки як складника національної безпеки цілями боротьби з опозицією.

Ключові слова: національна безпека, інформаційна безпека, державне регулювання, телебачення, суспільне телебачення, іномовлення, адміністративні акти.

P. O. Yakovlev. Government control in the field of television in context of providing of informative safety

The article is sanctified to illumination of facilities and methods of government control of television in the context of providing of informative safety in Ukraine. Reasonably, that government control of television in Ukraine taking into account threats to national informative safety, needs the special approach taking into account a tense military and political situation. It is set that government control in the field of it comes true by means of legal and institutional facilities. Normative prohibitions and limitations come forward as legal facilities, and institutional is creation of subjects that carry out control after inhibition of corresponding prohibitions and limitations television and radio by organizations, and also provided with jurisdiction plenary powers for reacting on the educed violations (National advice is on questions television and broadcast) and subjects that will realize an active public policy in the field of television through creation and distribution of informative content sent to counteraction to the informative threats (National public television radio company of Ukraine and Multimedia platform of informative broadcasting Ukraine). It is well-proven that the tasks of the marked institutes are fully laid in programmatic positions of operating Doctrine of informative safety of Ukraine.

Nature of decisions of National advice is investigational on questions television and broadcast in relation to disparity of television content to the requirements of legislation of Ukraine and European convention about tran frontal television. It is noticed that a similar decision is normatively – by a legal act, as does not contain legal norms, but is not an individual legal act, as does not contain the imperious binding over addressed to the concrete subjects. In the same time, the marked decision has law consequences, as a result of his realization prohibition that is contained in a law and there is a specification and

© П. О. Яковлєв, 2020

personification such is put in an operation prohibitions. Taking into account this feature such acts it is suggested conditionally to name the administrative acts of the mediated application rights. The range of problems of government control in the field of satellite and internet is television are outlined. It is marked that the administrative acts of the mediated application of right are not able to overcome these spheres, as from technical or organizational factors it is impossible to put right effective control after counteraction to the informative threats. In these spheres government control runs into the necessity of combination especially of legal instruments with instruments technical character. Thus, if legal instruments are created easily enough from the technological point of view, then economic feasibilities of blocking of satellite channels or corresponding the internet – resources limit enough.

It is set that by the substantial obstacle of realization to control and blocking of harmful from the point of view of national safety informative content is threat of the use of levers of state administration in political aims (for example, for blocking of informative resources of political opposition). Within the limits of decision of this problem it is necessary to create original legal safety “devices” that would not give an opportunity to substitute the whole providing of informative safety, as component national safety, by the aims of fight against opposition.

Key words: national safety, informative safety, government control, television, public television, informative broadcasting, administrative acts.

Постановка проблеми. Серед засобів забезпечення інформаційної безпеки надзвичайно велике значення належить засобам масової інформації, зокрема телебаченню. Телебачення в контексті забезпечення інформаційної безпеки може розглядатися у двох головних аспектах. По-перше, телебачення як важливий і найбільш поширений інформаційний канал може розглядатися як сфера формування загроз національній безпеці через можливість поширення різноманітної інформації, що становить відповідні загрози. По-друге, можливості телебачення можуть використовуватися з метою протидії різного роду інформаційним диверсіям із боку країни-агресора. З іншого боку, закріплена в законодавстві України свобода слова та незалежність засобів масової інформації обмежують втручання держави у їхню діяльність. Проте існування загроз інформаційного характеру змушують акцентувати увагу на тому, що і свобода слова, і незалежність засобів масової інформації не можуть бути абсолютними і держава повинна здійснювати певний регулюючий вплив у цій сфері, керуючись інтересами інформаційної безпеки як складника національної безпеки. Отже, науковий інтерес становлять механізми та межі державного регулювання діяльності засобів масової інформації і, особливо, телебачення в контексті забезпечення інформаційної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам забезпечення інформаційної безпеки в Україні присвячено досить велику кількість наукових праць, зокрема таких дослідників, як І. Арістова, К. Беляков, В. Белєвцева, І. Доронін, Б. Кормич, В. Колах, О. Левченко, та багатьох інших. З іншого боку, є і велика кількість публікацій, присвячених проблемам телебачення як засобу масової інформації, з позицій науки державного управління, соціології, психології чи журналістики. Водночас публікацій, присвячених державному регулюванню телебачення в контексті забезпечення інформаційної безпеки, є незначна кількість, і тому є потреба заповнити відповідний сегмент наукового простору.

Метою статті є виявлення та опис засобів і способів державного регулювання телебачення з погляду забезпечення інформаційної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні телебачення досить міцно увійшло у нашу повсякденність, адже значну частину інформації ми отримуємо саме з телебачення. Воно, повідомляючи про важливі події суспільного, економічного й культурного життя, служить і засобом виховання, і засобом розваги, і засобом навчання. Беззаперечним є той факт, що телебачення є не тільки невіддільною частиною культури сучасного суспільства, але і важливим інститутом соціалізації індивіда. Воно забезпечує можливість наочно-образного сприйняття, а значить і більш сильного емоційного впливу на індивіда. Як результат, телебачення є наймогутнішим засобом комунікації за чисельністю аудиторії та можливостями впливу на свідомість людей [1, с. 153].

Як зазначають фахівці, Україна активно використовує спільний з іншими державами інформаційний простір. Такий стан речей несе певні ризики, адже є проблема впливу на свідомість мас через ресурси інформаційного простору. Недооцінка загроз для держави надзвичайно небезпечна – аж до втрати національної державності, адже через інформацію формується громадська думка [2, с. 134]. При цьому першою за значенням формою іноземної інформаційної експансії визнається домінування в українському телебаченні. В інформаційному просторі України телебачення і радіомовлення посідають важливі позиції: за експертними оцінками, електронні ЗМІ становлять лише більше ніж 11 % загальної кількості суб'єктів поширення інформації, однак, за показниками охоплення населення та впливу на громадську думку, вони значно переважають інші ЗМІ [2, с. 135].

У діяльності недоброзичливих до України держав і їхніх утворень чітко простежується один із видів інформаційних впливів, на які звертають увагу дослідники, а саме – намагання маніпулювати суспільною свідомістю шляхом поширення спеціально підібраної, недостовірної, неповної або упередженої інформації. За результатами вдалої маніпуляції формується лояльність населення до політики іноземних держав, спрямованої на завдання шкоди національним інтересам України, досягається пасивність індивідів, введення їх у стан політичної бездіяльності, що нейтралізує потенціал народу у справі захисту суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки [3, с. 148].

Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/2017 (далі – Доктрина), яка сьогодні є головним програмним документом у сфері забезпечення інформаційної безпеки України, приділяє певну увагу й питанням інформаційної безпеки, пов'язаним із сферою функціонування телебачення [4]. Зокрема, Доктрина передбачає, що пріоритетами державної політики в інформаційній сфері поряд з іншим є визначення механізмів регулювання роботи телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій, закладів культури та засобів масової інформації, а також використання місцевих радіостанцій, телевізійних центрів та друкарень для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ та населення; оптимізація законодавчих механізмів реалізації зобов'язань України в межах Європейської конвенції про транскордонне телебачення щодо держав, які не є підписантами зазначеної Конвенції тощо.

У контексті реалізації державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки на законодавчому рівні встановлено певні обмеження в діяльності телерадіоорганізацій в Україні. Зокрема, відповідно до ст. 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 р. № 3759-ХІІ не допускається використання телерадіоорганізацій для: поширення відомостей, що становлять державну таємницю, або іншої інформації, яка охороняється законом; закликів до розв'язування агресивної війни або її пропаганди та/або розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті; трансляції телепередач, виготовлених після 1 серпня 1991 р., що містять популяризацію або пропаганду органів держави-агресора та їхніх окремих дій, що виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України; трансляції аудіовізуальних творів [5]. Ця заборона є загальним правилом, але, крім власне заборони, має існувати механізм, за допомогою якого цю норму можна було б привести у дію, тобто конкретизувати та персоніфікувати її.

Як частину такого механізму можна розглядати діяльність Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада) в частині впливу на ретрансляцію програм та передач закордонного походження. Відповідно до частини 2 статті 42 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», суб'єкт господарювання, який перебуває під юрисдикцією України, має на меті здійснювати ретрансляцію програм та передач і отримав на це дозвіл від правовласника (виробника) лише за умови відповідності їхнього змісту вимогам законодавства України, Європейської конвенції про транскордонне телебачення та у разі їх включення до переліку програм, що ретранслюються, за рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

Слід зауважити, що Національна рада не забороняє імперативним рішенням ретрансляцію програм і передач, як часто прийнято вважати. Національна рада здійснює перевірку відповідного телевізійного контенту і робить висновок про його відповідність чи не відповідність вимогам законодавства України та Європейській конвенції про транскордонне телебачення, що відображається у відповідному рішенні. Наприклад, рішенням Національної ради з питань телебачення і радіомовлення від 24 липня 2014 р. № 490 констатовано, що зміст іноземних програм «РТР-Планета», «НТВМир», «Россия 24» та «ТВ Центр-International» («TVCI») не відповідає вимогам Європейської конвенції про транскордонне телебачення згідно з ч. 1 ст. 42 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» [6]. Унаслідок цього рішення в сукупності з нормою частини другої статті 42 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» ретрансляція програм вказаних телеканалів є забороненою.

У зазначеному контексті цікавою є природа згаданих рішень Національної ради. З одного боку, подібне рішення не є нормативно-правовим актом, оскільки не містить правових норм, але не є й індивідуальним правовим актом, оскільки не містить владного припису, адресованого конкретним суб'єктам. Водночас зазначене рішення має правові наслідки, оскільки внаслідок його прийняття приводиться в дію заборона, що міститься в законі та відбувається конкретизація і персоніфікація такої заборони. З урахуванням цієї особливості такі акти можна умовно назвати адміністративними актами опосередкованого чи нормативного правозастосування. Відповідно, у контексті забезпечення інформаційної безпеки ми маємо справу зі специфічним правовим інструментом державного регулювання – адміністративними актами опосередкованого чи нормативного правозастосування.

Відомо, що використання правових заборон як засобу державного регулювання в будь-якій сфері є ефективним тільки за умов існування засобів реагування на недотримання таких заборон. Найчастіше такими засобами виступають різноманітні санкції, які застосовуються уповноваженими органами у разі порушення чи недотримання заборон їхніми адресатами. Відповідні санкції передбачені й у сфері державного регулювання телебачення. Відповідно до статті 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», санкції за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення застосовуються за рішенням суду або, у встановлених цим Законом випадках, за рішенням Національної ради. Національна рада може застосовувати до телерадіоорганізацій та провайдерів програмної послуги низку санкцій. Найбільш суттєвими з них є оголошення попередження; стягнення штрафу; анулювання ліцензії на підставі рішення суду за позовом Національної ради. Рішення про оголошення попередження приймається у разі першого порушення законодавства чи умов ліцензії телерадіоорганізацією або першого порушення законодавства провайдером програмної послуги, стягнення штрафу незалежно від застосування до порушника санкцій у вигляді попередження, виключно в разі вчинення деяких категорій правопорушень.

Важливим із погляду державного регулювання у сфері забезпечення інформаційної безпеки є створення незалежних інформаційних ресурсів, зокрема телевізійних. Одним із таких ресурсів є суспільне телебачення. Відповідно до Закону України «Про суспільне телебачення і радіомовлення» від 17 квітня 2014 р. № 1227-VII 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 [7]. Суспільне телебачення і радіомовлення України утворюється у формі акціонерного товариства «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (далі – НСТУ), 100 % акцій якого належить державі. Як зазначає Є. Павленко, з огляду на безпекову ситуацію в інформаційному просторі України в умовах гібридної війни НСТУ вжила необхідних заходів для убезпечення власних програм від ворожих інформаційних впливів, проросійської пропаганди тощо, ухваливши власні стандарти інформаційного мовлення. Отже, НСТУ виконує покладені на неї функції в безпековій площині інформаційної діяльності, формуючи проукраїнську громадську думку, патріотичну позицію, зокрема, у прифронтових областях [8, с. 119]. Водночас залишаються невирішеними й інші важливі питання. Зокрема, проблематичним є забезпечення Суспільному телебаченню незалежності від політичної кон'юнктури та партійного забарвлення, що є властивим для європейського суспільного телебачення [9, с. 33].

Ще одним інструментом державного регулювання у сфері інформаційної безпеки є система іномовлення, запроваджена відповідно до Закону України «Про систему іномовлення України» від 8 грудня 2015 р. № 856-VIII [10]. Відповідно до цього Закону, з метою захисту національних інтересів України за кордоном, формування та підтримання позитивного іміджу України у світі шляхом оперативного, об'єктивного інформування про події в Україні, офіційну внутрішню і зовнішню політику та позицію держави, діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування утворюється державне підприємство «Мультимедійна платформа іномовлення України» (далі – МПІУ). МПІУ утворюється у формі державного підприємства на базі державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» і підпорядковується центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України. Редакційна політика МПІУ визначається необхідністю інформування іноземної аудиторії, зокрема українців за кордоном, а також аудиторії, що перебуває на тимчасово окупованих територіях України.

Можна констатувати, що державне регулювання телебачення в контексті забезпечення інформаційної безпеки здійснюється за допомогою правових та інституціональних засобів. Правовими засобами виступають нормативні заборони та обмеження, а інституціональними – створення суб'єктів, які здійснюють контроль за дотриманням телерадіоорганізаціями відповідних заборон та обмежень, а також наділених юрисдикційними повноваженнями для реагування на виявлені порушення (Національна рада з питань телебачення і радіомовлення), та суб'єктів, які реалізують активну державну політику у сфері телебачення через створення і поширення інформаційного контенту спрямованого на протидію інформаційним загрозам (НСТУ та МПІУ).

Водночас розглянуті вище способи та інструменти державного регулювання не здатні охопити ті сфери, в яких унаслідок суто технічних та організаційних факторів неможливо налагодити ефективний контроль і протидію. Насамперед ідеться про супутникове телебачення й інтернет-телебачення. У цих сферах державне регулювання стикається з необхідністю поєднання суто правових інструментів з інструментами технічного характеру. При цьому, якщо правові інструменти створюються досить легко з технологічного погляду, то технічні можливості блокування супутникових каналів чи відповідних інтернет-ресурсів досить обмежені. Тож ця проблема ще очікує свого вирішення. Ще однією перешкодою на шляху контролю та блокування шкідливого з погляду національної безпеки інформаційного контенту є спокуса використати відповідні інструменти в політичних цілях, наприклад для блокування інформаційних ресурсів політичної опозиції. У межах вирішення цієї проблеми необхідно створювати спеціальні правові «запобіжники», які б не давали можливості підміняти цілі інформаційної безпеки як складника національної безпеки цілями боротьби з опозицією.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Державне регулювання телебачення в Україні в контексті забезпечення інформаційної безпеки перебуває у стані перманентного розвитку та вдосконалення. Воно здійснюється за допомогою правових та інституціональних засобів. Правовими засобами виступають нормативні заборони та обмеження, а інституціональними – створення суб'єктів, які здійснюють контроль за дотриманням телерадіоорганізаціями відповідних заборон та обмежень, а також наділених юрисдикційними повноваженнями для реагування на виявлені порушення (Національна рада з питань телебачення і радіомовлення), та суб'єктів, які реалізують активну державну політику у сфері телебачення через створення і поширення інформаційного контенту, спрямованого на протидію інформаційним загрозам. Основними напрямками подальших наукових розвідок у сфері забезпечення інформаційної безпеки мають стати пошуки правових інструментів блокування інформаційних загроз під час використання супутникового телебачення та інтернет-телебачення.

Список використаних джерел:

1. Данько Ю. Феномен агресивного телебачення у контексті сучасних соціологічних досліджень. *Сучасне суспільство*. 2012. Вип. 1. С. 153–158. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2012_1_22\(153\)](http://nbuv.gov.ua/UJRN/cuc_2012_1_22(153)).
2. Гаврилюк О. Інформаційна експансія в українсько-російських відносинах. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2012. Вип. 111 (Частина I). С. 133–141
3. Руснак О. Медіа-інформаційна безпека України: правові аспекти. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 3. С. 147–150. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/spa_2013_3_21 (дата звернення: 10.05.2020).
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25 лютого 2017 р. № 47/217. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. Ст. 15.
5. Про телебачення і радіомовлення. Закон України від 21 грудня 1993 р. № 3759-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 10. Ст. 43.
6. Рішення Національної ради з питань телебачення і радіомовлення від 24 липня 2014 р. № 490. URL: <https://www.nrada.gov.ua/decisions/shhodo-vidpovidnosti-zmistu-inozemnyh-program-rtr-planeta-ntv-myr-rossyya-24-ta-tv-tsentr-international-tvsi-vumogam-yevropejskoyi-konventsiiyi-pro-transkordonne-telebachennya-zgidno-z-ch-1-st-42-zak/> (дата звернення: 12.05.2020).
7. Про суспільне телебачення і радіомовлення : Закон України від 17 квітня 2014 р. № 1227-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 27. Ст. 904.
8. Павленко Є. Функціонування суспільного телерадіомовлення України як суб'єкта державної комунікативної політики. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 4 (39). С. 115–121 (119).
9. Кострубіцька А. Механізми державного регулювання суспільного телебачення: досвід європейських країн. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Державне управління*. 2014. Вип. 1. С. 32–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vknud_2014_1_11.
10. Про систему іномовлення України : Закон України від 8 грудня 2015 р. № 856-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 37.