

КОНЦЕПЦІЯ нової редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення”

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Мета нової редакції Закону “Про телебачення і радіомовлення” (далі – Закон) – забезпечення свободи вираження поглядів, плюралізму інформації та вільної діяльності аудіовізуальних засобів масової інформації.

Завдання:

- оновлення положень Закону з урахуванням технічного розвитку та появи нових аудіовізуальних медіа послуг;
- спрощення регулювання та скасування необґрунтованих адміністративних бар’єрів, вилучення із Закону зайвих технічних деталей;
- забезпечення чіткості та передбачуваності законодавчого регулювання, насамперед у частині обмежень діяльності у цій сфері (ліцензування, вимоги до контенту, нагляд, санкції тощо);
- забезпечення гарантій незалежності та ефективних і прозорих механізмів діяльності державного регулятора у сфері аудіовізуальних медіа послуг;
- узгодження з європейськими стандартами (зокрема, Європейською конвенцією про права людини та практикою Європейського суду з прав людини, Європейською конвенцією про транскордонне телебачення, Директивою ЄС щодо аудіовізуальних медіа послуг, Директивою ЄС щодо електронних комунікацій, документами Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї Ради Європи, рекомендаціями України експертів Ради Європи).

Принципи регулювання:

- будь-яке обмеження діяльності суб’єктів надання аудіовізуальних медіа послуг (у тому числі ті, що пов’язані з ліцензуванням, перевітками, санкціями) є втручанням у свободу вираження поглядів, яке повинно ґрунтуватися на чітких положеннях закону та бути пропорційним до правомірної мети, що переслідується;
- держава має позитивний обов’язок забезпечити плюралізм джерел інформації, контенту та точок зору аудіовізуальних засобів масової інформації (через забезпечення наявності різних програм мовлення та обмеження монополізму), а

¹ Підготовлено за підтримки Проекту Ради Європи/Європейського Союзу “Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі”. Цей документ не відображає офіційну позицію Ради Європи та Європейського Союзу.

також запобігти шкоді, що може бути завдана поширенням певної аудіовізуальної інформації;

- “технологічна нейтральність” – регулювання незалежно від технічної платформи поширення аудіовізуальної інформації, але з урахуванням природи аудіовізуальних медіа послуг, що надаються;
- законність, прозорість та справедливість процедур діяльності державного регулятора у сфері аудіовізуальних медіа послуг;
- прозорість інформації про засновників та власників суб’єктів надання аудіовізуальних медіа послуг.

Предмет регулювання нової редакції Закону:

- надання аудіовізуальних медіа послуг (лінійних – мовлення, нелінійних – “на замовлення”) засобами масової інформації та провайдерами програмної послуги², що належать до юрисдикції України; ліцензування, повідомлення та обмеження контенту таких послуг;
- державне управління, регулювання та нагляд у сфері телерадіомовлення, у тому числі порядок формування складу, повноваження та процедури діяльності Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” втрачає чинність).

Не регулюється (натомість робиться відсилка до спеціальних законів):

- комерційні повідомлення (реклама, спонсорство, телешопінг тощо);
- діяльність під час виборчого процесу;
- Суспільне телебачення і радіо (у Прикінцевих положеннях Закону встановлюється строк – наприклад, два роки, – упродовж якого державні та комунальні мовники повинні бути перетворені на суспільні або ліквідовані).

ЗМІСТ РЕГУЛЮВАННЯ

1. Ліцензування та повідомлення

1.1. **Ліцензуванню**, як дозвільній процедурі, підлягає виключно надання аудіовізуальних медіа послуг у вигляді мовлення з використанням обмеженого радіочастотного ресурсу – ефірне аналогове та цифрове мовлення.

1.2. Про здійснення діяльності з надання інших аудіовізуальних медіа послуг надсилається **повідомлення** в Національну раду з питань телебачення і радіомовлення (Національна рада) не пізніше 10 робочих днів до початку надання послуги. Це стосується лінійного мовлення (крім мовлення, яке підлягає ліцензуванню) та надання аудіовізуальних медіа послуг на замовлення – у кабельних мережах, за допомогою супутника чи мережі Інтернет у разі відповідності визначеним Законом критеріям (див. підпункт 1.4. нижче).

² Суб’єкти господарювання, що надають аудіовізуальні медіа послуги шляхом ретрансляції програм мовлення з використанням телекомунікаційних мереж.

1.3. Мета повідомлення – забезпечення нагляду за додержанням вимог до контенту аудіовізуальних медіа послуг через доступність інформації про суб'єкта, що надає відповідні послуги.

Відмова в прийнятті повідомлення не допускається. Обов'язок повідомити про здійснення діяльності з надання аудіовізуальної медіа послуги вважається виконаним з дня надсилання Національній раді всієї необхідної інформації, передбаченої Законом.

Встановлюється адміністративна відповідальність за неповідомлення чи невчасне повідомлення інформації.

1.4. **Повідомленню підлягає** здійснення діяльності з надання аудіовізуальних медіа послуг засобами масової інформації та провайдерами програмної послуги. Надання аудіовізуальних медіа послуг засобами масової інформації підлягає повідомленню за умови відповідності таким критеріям:

1.4.1. господарська діяльність з поширення телерадіопередач;

1.4.2. редакційний контроль;

1.4.3. масовий характер поширення інформації з метою інформування, освіти чи розважання аудиторії;

1.4.4. використання телекомунікацій.

1.5. **Не відноситься до регулювання Законом** поширення аудіовізуальної інформації:

1.5.1. на веб-сайтах, де контент генерується користувачами, у тому числі веб-сайтах соціальних мереж, блогах, особистих веб-сайтах;

1.5.2. на веб-сайтах, що інформують про поточні події, на веб-сайтах зареєстрованих друкованих ЗМІ, інформаційних агентств, якщо аудіовізуальна інформація не є їхнім основним інформаційним продуктом;

1.5.3. шляхом ретрансляції на веб-сайті телерадіоорганізації її телерадіопередач;

1.5.4. у вигляді кореспонденції, що надсилається з використанням телекомунікацій;

1.5.5. у вигляді он-лайн ігор;

1.5.6. шляхом трансляції чи ретрансляції для прийому в межах одного будинку;

1.5.7. шляхом ретрансляції з використанням телекомунікаційної мережі, якщо кількість осіб, які отримують доступ до аудіовізуальної інформації, не перевищує 250;

1.5.8. іншим чином, якщо така діяльність не є наданням аудіовізуальної медіа послуги відповідно до критеріїв, визначених вище в підпункті 1.4.

1.6. **Обмеження та вимоги до змісту** аудіовізуальної інформації поширюються на аудіовізуальні медіа послуги, що підлягають ліцензуванню та повідомленню (з урахування особливостей відповідних послуг – див. підпункти 6.2.-6.3. цієї Концепції).

1.7. **Видача ліцензії** на ефірне мовлення здійснюється шляхом проведення аукціону: ліцензію отримує суб'єкт господарювання, що відповідає визначеній Національною радою програмній концепції мовлення, іншим обов'язковим умовам та який запропонував найбільшу ціну за отримання ліцензії.

1.8. **Програмна концепція** є обов'язковою лише для програм ефірного мовлення.

1.9. **Методика розрахунку початкової ціни ліцензії** на мовлення, що виставляється на аукціон, визначається безпосередньо в Законі.

1.10. **Додаткові гарантії прозорості та справедливості процедури ліцензування:** визначення чітких та прозорих критеріїв надання (переоформлення) ліцензії, оприлюднення змісту поданих заявок на участь в аукціоні з продажу ліцензії, публічний розгляд заявок та оприлюднення результатів, письмове обґрунтування рішення про перемогу в аукціоні, у тому числі щодо відповідності вимогам до програмної концепції та іншим встановленим умовам надання ліцензії.

1.11. **Дозволяється передача ліцензії на мовлення іншому суб'єкту господарювання за умови його відповідності ліцензійним умовам.**

2. Громадські мовники

2.1. Держава сприяє розвитку громадських мовників як “третього сектору” мовлення поряд з комерційним та суспільним телерадіомовленням³. Це включає: надання ліцензії поза аукціоном, включення до регіонального/місцевого цифрового мультиплексу, нижчі тарифи на послуги провайдера цифрового мультиплексу, можливість надання бюджетного фінансування.

2.2. Громадські мовники є неприбутковими організаціями та здійснюють місцеве або регіональне мовлення з метою задоволення інформаційних потреб територіальної громади або певної (наприклад, мовної) меншини. Встановлюються вимоги до програмної концепції громадського мовника, у тому числі щодо частки місцевого продукту, жанрового розподілу (розважальні передачі не більше певного, незначного відсотку від загального обсягу мовлення); заборона розміщення політичної реклами.

3. Цифрове мовлення

3.1. Національна рада встановлює граничні тарифи на послуги провайдерів багатоканальної мережі цифрового ефірного мовлення (цифрового мультиплексу), у тому числі окремо для загальнонаціонального, регіонального та місцевого мовлення.

3.2. Закон визначає обов'язки провайдерів цифрових мультиплексів, пов'язані з правами споживачів послуг, зокрема, щодо створення кол-центру, сервісного обслуговування сет-топ-боксів.

3.3. У Законі зберігається положення щодо гарантування чинному ліцензіату, що має ліцензію на аналогове мовлення, права на мовлення в цифровій мережі шляхом переоформлення ліцензії.

4. Універсальна програмна послуга

4.1. Універсальна програмна послуга (УПП) зберігається з метою забезпечення плюралізму інформації та розмаїття програм мовлення, до яких користувач має гарантований доступ. Обсяг обов'язку щодо надання УПП визначається в Законі з урахуванням принципів розумності, пропорційності, прозорості та чіткого визначення програм мовлення, які включаються в УПП.

4.2. Невиконання обов'язків щодо надання УПП тягне за собою застосування санкції у вигляді штрафу, розмір якого має забезпечувати дієвість санкції.

³ Див., зокрема, Декларацію Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі громадських ЗМІ у підтримці соціальної єдності та міжкультурного діалогу, 11 лютого 2009 р.

5. Прозорість власності та обмеження монополізму⁴

5.1. У заяві на видачу ліцензії вказується фізична особа (особи) – кінцевий бенефіціарний власник юридичної особи, що претендує на отримання ліцензії на мовлення.

5.2. Інформація, що включається в ліцензію на мовлення (у т.ч. інформація про фізичну особу (осіб) - кінцевого бенефіціарного власника телерадіоорганізації), та інформація про особу, яка здійснює діяльність з надання аудіовізуальних медіа послуг, що підлягає обов'язковому повідомленню, є відкритою та оприлюднюється на веб-сайті Національної ради. Не підлягає оприлюдненню лише інформація про адресу проживання, дату народження фізичної особи та банківські реквізити юридичної особи.

5.3. Деталізується вимога щодо обмеження контролю телерадіоінформаційного ринку – одна фізична чи юридична особа не може контролювати більше ніж 35% від загальної кількості ефірного часу мовлення усіх телерадіоорганізацій у відповідному територіальному сегменті мовлення (загальнонаціональному, регіональному або місцевому).

5.4. Вилучається заборона заснування суб'єктів господарювання, що здійснюють телерадіомовлення, іноземними фізичними чи юридичними особами.

6. Регулювання контенту

6.1. Усі вимоги та обмеження щодо контенту аудіовізуальних медіа послуг містяться виключно в цьому Законі. Нагляд за їх дотриманням здійснює Національна рада.

6.2. Такими вимогами є:

6.2.1. заборона необґрунтованого показу насильства, пропаганди ненависті на основі раси, статі, релігії чи національності;

6.2.2. заборона поширення порнографії та інших дій, за які передбачено кримінальну відповідальність;

6.2.3. захист неповнолітніх;

6.2.4. право на відповідь та право на спростування недостовірних відомостей;

6.2.5. обмеження реклами та інших комерційних повідомлень;

6.2.6. збалансоване висвітлення в передачах новин;

6.2.7. адаптація передач для осіб з вадами слуху і зору;

6.2.8. мовні квоти;

6.2.9. квоти для європейських аудіовізуальних творів та національного продукту, квоти для продукту незалежних виробників;

6.2.10. офіційні повідомлення, правила мовлення в дні трауру (скорботи, жалоби).

6.3. Вимоги до контенту, передбачені вище в підпунктах 6.2.6. – 6.2.10., поширюються лише на аудіовізуальні медіа послуги, які підлягають ліцензуванню.

⁴ Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R (94) 13 щодо заходів для заохочення прозорості медіа, 22.11.1994; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи CM/Rec(2007)2 щодо медіа плюралізму та розмаїття медіа контенту, 31.01.2007.

7. Співрегулювання

7.1. Передбачається створення комісії з питань захисту неповнолітніх від шкоди, що може бути завдана аудіовізуальною інформацією, у складі представників Національної ради та професійних об'єднань. Комісії делегуються такі повноваження:

7.1.1. визначення системи класифікації контенту та відповідних позначок попередження у телерадіопередачах;

7.1.2. розгляд спірних питань застосування системи позначок за зверненням мовників;

7.1.3. розгляд скарг на порушення вимог до позначення передач і застосування санкцій.

8. Нагляд та санкції

8.1. На **наглядову діяльність** Національної ради поширюється Закон України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”.

Закон визначає ефективні процедури та повноваження Національної ради щодо нагляду за додержанням законодавства у сфері аудіовізуальних медіа послуг шляхом моніторингу, перевірок, розгляду скарг, прийняття актів реагування та застосування санкцій.

8.2. Загальний підхід до визначення і застосування санкцій: пропорційність (вид і розмір санкції відповідають природі порушення) та дієвість (санкції є достатніми для запобігання порушенням та їх адекватному покаранню).

8.3. **Види санкцій:** штраф та анулювання ліцензії.

Національна рада наділяється повноваженням **видання приписів** про усунення порушення законодавства у сфері аудіовізуальних медіа послуг. Припис є актом реагування на порушення, але не є санкцією. Неусунення порушення у визначений у приписі строк є підставою для застосування санкції у вигляді штрафу. Встановлюється перелік порушень законодавства, у разі вчинення яких штраф може бути стягнений лише після попереднього видання припису, що не був виконаний належним чином.

Видання припису, за невиконання якого не було застосовано санкцію, не може бути підставою для неперодовження дії ліцензії на мовлення.

8.4. Детальна **шкала штрафів** визначається в Законі; розмір штрафів – у відсотковому відношенні до доходу суб'єкта господарювання, що надає аудіовізуальні медіа послуги, за минулий рік. Розміри штрафів і пені за прострочення сплати штрафу визначаються подібно до тих, що застосовуються за порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Штраф застосовується Національною радою з можливістю оскарження в суді.

8.5. **Анулювання ліцензії** може бути застосовано лише за нове грубе порушення після попереднього накладення штрафу. Анулювання ліцензії – у судовому порядку за поданням Національної ради.

8.6. Незначні порушення (наприклад, неповідомлення чи невчасне повідомлення про зміну відомостей, які відображені в ліцензії, якщо це не стосується зміни території покриття, характеристик каналу мовлення) не можуть призвести до анулювання ліцензії.

8.7. **Додаткові гарантії справедливого розгляду:**

8.7.1. суб'єкт надання аудіовізуальних медіа послуг попереджається заздалегідь про розгляд Національною радою питань, що може призвести до застосування санкції (наприклад, повідомляється про скаргу, що розглядається Національною радою); суб'єкту надається можливість подати письмові пояснення;

8.7.2. суб'єкт надання аудіовізуальних медіа послуг повідомляється заздалегідь про проект рішення про застосування санкції, його представники запрошуються на відповідне засідання Національної ради та мають можливість подати письмові чи усні заперечення;

8.7.3. рішення про застосування санкції повинно містити обґрунтування підстав для накладення санкції та застосування конкретного виду і розміру санкції.

9. Інші положення

9.1. **Розділення функцій** визначення політики та регуляторної і наглядової діяльності у сфері аудіовізуальних медіа послуг: План розвитку національного телерадіоінформаційного простору затверджується законом; регулювання і нагляд здійснює Національна рада.

9.2. Скасовується державна **реєстрація суб'єктів інформаційної діяльності**.

9.3. Заборона встановлення **списків адаптованих програм**. Програми, що походять з країн, які є сторонами Європейської конвенції про транскордонне телебачення, поширюються без обмежень; у разі порушення в таких програмах вимог Конвенції або законодавства України використовуються механізми врегулювання, передбачені Розділом VIII Конвенції. Поширення з інших країн програм, які порушують законодавство України, може бути обмежено в судовому порядку за позовом Національної ради після вжиття заходів урегулювання (контакти з регулятором відповідної країни).

9.4. На регуляторну діяльність Національної ради поширюється Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Крім того, встановлюються додаткові **вимоги до регуляторної діяльності Національної ради**: прийняття регуляторних актів лише після обов'язкових консультацій з професійними об'єднаннями та громадськістю (письмові консультації, публічні слухання тощо).

9.5. Вилучаються положення щодо обов'язковості **редакційних статутів** та створення редакційних рад – ці питання належать до внутрішнього саморегулювання діяльності суб'єктів надання аудіовізуальних медіа послуг. Втручання держави у питання саморегулювання не є ефективним і доцільним.