

---

# АНАЛІТИЧНА ДОВІДКА

---

з питань реформування державних та комунальних друкованих ЗМІ та перспектив реформування телерадіокомпаній державної та комунальної форми власності в Україні

Partnership for Good Governance  
Партнерство заради належного врядування



## ЗМІСТ

I. Актуальність реформування державних і комунальних телерадіокомпаній.....	2
II. Досвід проведення реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ: виявлені проблеми та ризику. Можливі шляхи їх подолання та/чи запобігання.....	4
Недоліки законодавства України, що перешкоджали ефективному впровадженню реформи .....	5
Практичні перешкоди на шляху реформування .....	8
III. Аналіз національного законодавства України з метою визначення можливих моделей реформування телерадіоорганізацій .....	11
1. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка є аналогічною найпопулярнішій моделі «роздержавлення» друкованих ЗМІ, а саме – вихід місцевих рад із складу засновників телерадіоорганізацій та перетворення їх в суб'єкти господарювання за пропозиціями трудових колективів з передачею майна, що перебувало на балансі телерадіоорганізацій, трудовим колективам у власність безкоштовно (крім приміщень та земельних ділянок, які передаються в довгострокову оренду на пільгових умовах). .....	14
2. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій шляхом продажу на аукціоні з умовами відповідно до законодавства з питань приватизації.....	16
3. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій шляхом викупу.....	19
4. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій, переданих в оренду. ....	20
Переоформлення ліцензії на мовлення. ....	21
Захист від бездіяльності органів місцевого самоврядування у процесі роздержавлення. ....	22
IV. Пропозиції щодо нормативно-правових актів, які необхідно прийняти для впровадження реформи комунальних телерадіоорганізацій .....	24
Нормативно-правові акти, які потрібно прийняти для впровадження реформи:.....	25
V. Додаток. Досвід країн Європи у вирішенні питань роздержавлення телерадіокомпаній. Медіа у Польщі: від державних до суспільних і навпаки.....	26
Європейський законодавчий контекст .....	26
Трансформація суспільних медіа 1989–2015 років .....	27
2015–2018: суспільні медіа навпаки .....	32
ДОДАТОК. Найважливіші європейські документи, що стосуються незалежності суспільних медіа: ..	33

## I. Актуальність реформування державних і комунальних телерадіокомпаній.

Після розпаду Радянського Союзу та департизації преси, телебачення і радіо в Україні найчисельнішими та найвпливовішими залишались засоби масової інформації, засновані на державній та комунальній власності. Зрозуміло, що в таких умовах про плюралізм та незалежність ЗМІ годі було й говорити.

9 листопада 1995 року Україна приєдналась до Ради Європи, взявши на себе зобов'язання дотримуватись норм Статуту цієї організації, в тому числі стандартів демократії, верховенства права та захисту прав людини і основоположних свобод. Це вимагало проведення низки реформ, в тому числі і в сфері діяльності ЗМІ.

5 жовтня 2005 року Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла резолюцію «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» № 1466. Вона закликала органи влади нашої держави провести реформування існуючих медіа і перетворити державні телерадіокомпанії в канали суспільного мовлення згідно з відповідними стандартами Ради Європи. Крім того, ПАРЕ наголосила на доцільності проведення роздержавлення друкованих засобів масової інформації, заснованих органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також на необхідності гарантування прозорості власності на засоби масової інформації, створенні рівних умов діяльності для всіх ЗМІ.

У Доповіді<sup>1</sup> Парламентської асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань висловлено підтримку створення в Україні системи суспільного телебачення та радіомовлення та звернуто увагу, зокрема, на таке: «роздержавлення державних друкованих ЗМІ може розглядатись як важливий елемент запровадження ринкових відносин у сфері масової інформації та збільшення кола видань, вільних від політичного чи економічного тиску. Існування в Україні державних засобів масової інформації є анахронізмом, що перешкоджає розвитку інформаційного суспільства в країні. Система прямих та прихованих державних субсидій друкованим ЗМІ і пільг для їхніх співробітників спотворює умови ринкової конкуренції та дискримінує видання інших власників. Журналісти державних та муніципальних друкованих видань мають статус державних службовців та ряд додаткових привілеїв... **Ми заохочуємо органи влади України продовжувати процес ліквідації державної власності у сфері ЗМІ, оскільки існування державних засобів масової інформації суперечить європейським стандартам**».

Проте шлях перетворення державних телерадіокомпаній у суспільного мовника та роздержавлення друкованих ЗМІ був тривалим. Лише у квітні 2014 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», а наприкінці 2015 - Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації».

19 січня 2017 року нарешті було зареєстровано як юридичну особу публічне акціонерне товариство "Національна суспільна телерадіокомпанія України". Національна телекомпанія України, Національна радіокомпанія, Державна телерадіокомпанія "Культура" та низка інших державних мовників припинили свою діяльність внаслідок реорганізації, проведеної з метою створення системи суспільного мовлення.

---

<sup>1</sup> Див. пункти 100-104 та 109-111 Доповіді Парламентської асамблеї Ради Європи щодо виконання Україною обов'язків та зобов'язань, у тому числі Резолюція ПАРЕ № 1466 та Рекомендація ПАРЕ № 1722 від 5 жовтня 2005 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/6782>.

Що стосується реформування державних та комунальних друкованих ЗМІ, то варто звернути увагу на те, що станом на липень 2018 року до Зведеного переліку об'єктів реформування, який веде Державний комітет телебачення і радіомовлення України, внесено 749 державних і комунальних друкованих ЗМІ (662 - комунальних, 87 - державних)<sup>2</sup>. Їх засновниками та / або учасниками виступали органи влади, в тому числі Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, відомства та підпорядковані ним органи, а також районні та обласні державні адміністрації, обласні, районні, міські та інші місцеві ради тощо. Лише третина цих видань пройшла процедуру роздержавлення. Всі інші за півроку до завершення строку реформування все ще перебували у державній чи комунальній власності.

2 жовтня 2018 року парламент України зробив крок назад і виключив з процесу роздержавлення два видання: «Голос України» та «Урядовий кур'єр». З цією метою до закону про реформування було внесено необхідні зміни. Зокрема, статтю першу доповнили новим абзацом, відповідно до якого дія Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» не поширюється на зазначені газети, оскільки вони здійснюють офіційне опублікування законів України та інших нормативно-правових актів. Отже, держава все ще намагається зберегти певний вплив на медіа, контролюючи два потужні засоби масової інформації, засновані на державній власності.

Слід також наголосити, що реформи в сфері суспільного мовлення не охопили низку державних телерадіокомпаній. Продовжують працювати і численні комунальні телерадіоорганізації.

Такий медійний ландшафт обумовлюється вимогами законодавства України. Зокрема, відповідно до частини 1 статті 11 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» структуру національного телебачення і радіомовлення України становлять: комунальні телерадіоорганізації, акціонерне товариство "Національна суспільна телерадіокомпанія України" (далі - НСТУ), Державна телерадіокомпанія "Всесвітня служба "Українське телебачення і радіомовлення", державне підприємство "Парламентський телеканал "Рада", приватні (незалежно від способу розповсюдження програм), громадські та інші телерадіоорганізації, засновані відповідно до вимог законодавства.

Варто зазначити, що Державна телерадіокомпанія "Всесвітня служба "Українське телебачення і радіомовлення" припинила своє існування. На її базі створено державне підприємство "Мультимедійна платформа іномовлення України", метою діяльності якого є захист 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<sup>3</sup>.

Офіційний веб-сайт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення містить інформацію про те, що наразі в Україні здійснюють інформаційну діяльність у сфері телебачення і радіомовлення численні комунальні теле- та радіокомпанії. Зокрема, з розділу «Прозорість медіа» можна дізнатись, що існує біля дев'яноста комунальних мовників, засновниками яких виступають місцеві ради. Вони мають різні організаційно-правові форми.

---

<sup>2</sup> Див. Звіт Держкомтелерадіо України за результатами проведення моніторингу процесу реформування друкованих засобів масової інформації та редакцій у першому півріччі 2018 року, - реж. доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=148196&cat\\_id=126285](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148196&cat_id=126285)

<sup>3</sup> Див. статтю 2 Закону України «Про систему іномовлення України», - реж. доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-19>

Переважна більшість цих медіа є комунальними підприємствами. Проте деякі з них працюють як установи (наприклад, редакція міськрайонного радіомовлення "Радіо-Лубни", "Редакція Вовчанського районного радіомовлення" тощо) чи організації (зокрема, "Лебединська редакція міськрайонного радіомовлення "Світанок", "Жмеринська міськрайонна редакція ефірного радіомовлення "Обрій" та інші) або заклади („Редакція Петрівського районного радіомовлення” (радіо "Голос Петрівщини"). Всі вони засновані на комунальній власності і підконтрольні органам місцевої влади.

Описана ситуація свідчить про те, що європейські стандарти ще не в повній мірі втілено в українському медійному середовищі. Існує нагальна потреба в продовженні реформ і роздержавленні, зокрема, комунальних мовників. Це дало б можливість впровадити ринкові відносини у сфері масової інформації та зменшити тиск органів влади на ЗМІ.

## **II. Досвід проведення реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ: виявлені проблеми та ризики. Можливі шляхи їх подолання та/чи запобігання.**

1 січня 2016 року набрав чинності Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» (далі по тексту – Закон про реформування), прийнятий Верховною Радою України 24 грудня 2015 року. Він визначив механізм реформування друкованих засобів масової інформації, заснованих органами державної влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування. Основними цілями та завданнями, які ставилися при прийнятті цього закону, є обмеження впливу органів державної влади, інших державних органів та органів місцевого самоврядування на редакції друкованих засобів масової інформації, зведення до мінімуму використання друкованих засобів масової інформації з метою маніпулювання суспільною свідомістю і особистою думкою громадян.

Варто зазначити, що низці видань вдалось успішно здійснити роздержавлення і перетворити державне чи комунальне ЗМІ у приватне. За інформацією Держкомтелерадіо України станом на 1 липня 2018 року реформовано 218 друкованих ЗМІ та редакцій (203 - комунальних, 15 - державних) із збереженням їх назви, цільового призначення, мови видання і тематичної спрямованості. Це становить близько 31% комунальних та 17% державних видань від загальної кількості об'єктів реформування<sup>4</sup>. Такі засоби масової інформації наразі успішно працюють і розвиваються, нарощуючи нові потужності та розширюючи сферу інформаційної діяльності. В переважній більшості випадків це стало можливим завдяки тому, що засновники таких ЗМІ сприяли проведенню реформи та забезпечували дотримання необхідних процедур.

Проте не обійшлося і без проблем, які створили суттєві перешкоди на шляху роздержавлення газет та журналів. Виявилось, що визначений в законі механізм реформування має чимало «білих плям» та неузгодженостей, які дозволяли органам влади саботувати реформу. Існувало дві основні групи проблем:

---

<sup>4</sup> Див. Звіт Держкомтелерадіо України за результатами проведення моніторингу процесу реформування друкованих засобів масової інформації та редакцій у першому півріччі 2018 року, - реж. доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=148196&cat\\_id=126285](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148196&cat_id=126285)

- 1) Недоліки законодавства України;
- 2) Практичні перешкоди на шляху реформування.

Водночас, варто зазначити, що друга група проблемних питань тісно пов'язана із першою і також є наслідком недосконалого механізму роздержавлення, визначеного законодавством України. Розглянемо ці питання детальніше.

### Недоліки законодавства України, що перешкоджали ефективному впровадженню реформи

#### 1. Щодо способу реформування.

Закон надав можливість провести роздержавлення одним із чотирьох способів. Пріоритетне право обирати спосіб реформування належало трудовому колективу друкованого засобу масової інформації.

Варто зазначити, що за два роки та десять місяців роздержавлення на практиці майже не застосовувався третій спосіб реформування, який передбачав можливість приватизації майна редакції. Нам вдалось знайти лише одне видання – КП "Редакція Криворізької міської комунальної газети "Червоний гірник", щодо якого Криворізька міська рада 25.05.2016 року приймала рішення про приватизацію майна редакції в процесі роздержавлення. Проте і це рішення не було виконане. 25.04.2018 року до нього внесено зміни в частині зміни способу реформування і трудовому колективу було надано право здійснити перетворення редакції у суб'єкт господарювання із збереженням назви, цільового призначення, мови видання й тематичної спрямованості друкованого засобу масової інформації (спосіб № 2). Таку ситуацію, на наш погляд, можна пояснити тим, що трудові колективи, маючи можливість безоплатно отримати все, що перебувало на балансі редакції та укласти договори довгострокової оренди приміщень редакції на пільгових умовах, не мали сенсу обирати зазначений шлях. Органи влади також не поспішали позбавлятися своїх активів і не проводили відповідні процедури.

Певна частина медіа реформувалась шляхом виходу органів влади із складу засновників друкованого ЗМІ та редакції (спосіб № 1). Це було можливим за умови відсутності в майні редакції державного чи комунального майна.

Проте, більшість видань обрали такий спосіб роздержавлення, як вихід органів влади із складу засновників друкованого ЗМІ та редакції з перетворенням редакції членами її трудового колективу у суб'єкт господарювання (за умови збереження назви, цільового призначення, мови і тематичної спрямованості друкованого ЗМІ – спосіб № 2). Частина з них успішно пройшла процедуру реорганізації. Але низка газет та журналів зустрілась з серйозними труднощами. Проблеми виникли і при намаганні здійснити перетворення друкованих ЗМІ, заснованих центральними органами виконавчої влади, в офіційні друковані видання (спосіб № 4).

Причини такого явища були пов'язані із недосконалістю законодавчого регулювання процесу реформування, а саме:

- 1) Найпопулярніший другий спосіб реформування - **перетворення редакції** членами її трудового колективу у суб'єкт господарювання із збереженням назви, цільового призначення, мови видання і тематичної спрямованості друкованого засобу масової інформації, **не можна було застосовувати до видань, які не мали статусу юридичної особи** (наприклад, випуск газети у світ здійснював структурний підрозділ державного чи комунального підприємства або органу влади). Це пов'язано з тим, що перетворення – це спосіб реорганізації підприємства, який передбачає зміну організаційно-правової форми всієї

юридичної особи. Він не може застосовуватись до її окремих структурних підрозділів. Водночас, закон про реформування не передбачав можливості виділити редакцію такого видання у окрему юридичну особу і забороняв проводити будь-які операції з майном редакції до завершення періоду реформування<sup>5</sup>. В результаті, структурні підрозділи державних та комунальних підприємств, які випускали газети і журнали, залишились поза процесом реформування. І, вірогідно, починаючи з 2019 року вони перестануть виходити у світ.

## 2) Перетворення в офіційні видання.

Стаття 10 Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» передбачає, що друковані ЗМІ, створені центральними органами виконавчої влади, можуть за рішенням власника перетворюватись в офіційні друковані видання. Проте, процедура такого перетворення законом не визначена, що робить неможливим застосування цього способу реформування на практиці.

Отже, із наведеного можна дійти висновку, що визначаючи способи реформування, необхідно одночасно передбачати і, за необхідності, законодавчо закріплювати відповідні процедури, необхідні для реалізації кожного з таких способів реформування.

## 2. Неможливість роздержавлення у селах, селищах, містах, районах та областях, де діють військово-цивільні адміністрації.

У зв'язку із збройною агресією Російської Федерації на сході України в 2015 році Верховна Рада України прийняла Закон України «[Про військово-цивільні адміністрації](#)». Цей закон передбачає, що у разі потреби за рішенням Президента України утворюються військово-цивільні адміністрації, внаслідок чого **припиняються повноваження** обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) **рад**, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових та службових осіб місцевого самоврядування.

Отже, внаслідок припинення повноважень зазначених органів місцевого самоврядування, останні не можуть приймати необхідні рішення стосовно реформування заснованих ними газет та журналів. Водночас, військово-цивільні адміністрації, які здійснюють управління в тих чи інших населених пунктах та місцевостях, не мають всього обсягу прав, закріплених за радами Законом України «Про місцеве самоврядування». Зокрема, вони **не мають повноважень вирішувати питання відчуження**, у тому числі і шляхом приватизації, комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік<sup>6</sup>. Таким чином, військово-цивільні адміністрації не можуть реалізувати обов'язки з проведення реформування, покладені на ради Законом України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації». Внаслідок цього, у місцевостях, де створено військово-цивільні адміністрації, комунальні друковані ЗМІ позбавлені можливості прийняти участь у реформуванні.

---

<sup>5</sup> Частина 3 статті 5 Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» передбачає: «З дня набрання чинності цим Законом і до завершення процесу реформування відповідних друкованих засобів масової інформації органам державної влади, іншим державним органам та органам місцевого самоврядування, що є засновниками (співзасновниками) редакцій, забороняється проводити операції, наслідком яких може стати відчуження майна редакцій, зокрема його продаж, обмін та застава, встановлення іпотеки, безоплатна передача та реалізація для погашення заборгованості, передача в оренду, внесення його до статутних (складених) капіталів суб'єктів господарювання, передача в управління та проведення операцій з борговими вимогами і зобов'язаннями (факторинг)».

<sup>6</sup> Див. пункт 12 частини 1 статті 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»

На жаль, ці особливості не були враховані під час підготовки закону по реформування друкованих ЗМІ. Усунення описаних проблем можливе лише шляхом внесення відповідних змін до законодавства України, які б враховували особливості здійснення управління в окремих областях, районах та населених пунктах на території нашої держави.

*3. Неможливість перетворення редакцій друкованих ЗМІ, створених у формі установ.*

Ця перешкода на шляху роздержавлення виникла 17 червня 2018 року, фактично за півроку до закінчення строку реформування, визначеного законом. 06 лютого 2018 року статтю 104 Цивільного кодексу України доповнено новою частиною 4, відповідно до якої «установа не може бути перетворена».

Водночас, на момент набрання чинності цим приписом закону, в Україні існували редакції друкованих ЗМІ, які зареєстровані в формі установ (наприклад, редакції газети «Галичина» та журналу «Перевал», Івано-Франківська область). Трудові колективи таких редакцій ще на початку 2016 року вирішили реформуватись шляхом перетворення редакції комунального ЗМІ у суб'єкт господарювання, створений трудовим колективом, і це рішення підтримала відповідна рада – засновник видання.

Внаслідок наведених законодавчих змін, працівники редакцій опинились в патовій ситуації: змінити спосіб реформування неможливо (його можна було обирати лише до 31.03.2016 року), як і неможливо здійснити перетворення редакції.

Виходом із цієї ситуації могли би стати зміни законодавства України, які б передбачили виключення із загального правила, встановленого частиною 4 статті 104 ЦК України, для редакцій, які підпадають під дію Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації».

Наявні проблеми необхідно врахувати при підготовці законодавства з питань реформування державних та комунальних мовників, оскільки, як зазначалось вище, деякі з них створені у формі установ та закладів, а відповідно, можуть мати такі ж проблеми під час перетворення, які описані вище.

*4. Половинчастість реформи.*

4.1. З одного боку парламент України декларує курс на роздержавлення державних друкованих ЗМІ, але з іншого вчиняє низку кроків, спрямованих на збереження впливу на центральні друковані видання.

Зокрема, 2 жовтня 2018 року Верховною Радою України ухвалено Закон України [«Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення офіційної публікації законів України та інших нормативно-правових актів»](#), яким такі видання, як "Голос України" та "Урядовий кур'єр" виведені з під роздержавлення. Отже, через них органи влади і надалі будуть впливати на суспільну думку, витрачаючи на видання цих газет значні суми коштів платників податків.

4.2. Закон про реформування передбачив, що засновниками друкованих ЗМІ після завершення процесу реформування не можуть бути органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування. Вони повинні вийти із складу засновників редакції та ЗМІ, передавши свої права іншому підприємству, створеному трудовим колективом. У разі невчинення зазначених дій до 31.12.2018 року, реєструючий орган повинен визнати свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ недійсним.



Проте, зазначені заборони не стосуються державних і комунальних підприємств, створених органами державної та місцевої влади. Внаслідок цього ми мали можливість спостерігати, як органи влади передають свої засновницькі права на ЗМІ зазначеним підприємствам, зберігаючи в такий спосіб контроль над газетами та журналами і продовжуючи здійснювати вплив на їх редакційну політику. Проте такий стан речей прямо суперечить суті роздержавлення друкованих ЗМІ і частково нівелює реформу.

Відповідно, варто було б на законодавчому рівні усунути цю проблему. Пропозиції відповідних змін викладені у проекті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» (реєстр. № 8441 від 06.06.2018 р.). Проте вони не були підтримані парламентом України.

*5. Відсутність у трудового колективу можливості звернення до суду за захистом права на реформування та неможливість захистити порушені права після закінчення строку реформування, визначеного законом.*

Закон про реформування друкованих ЗМІ надав трудовому колективу редакції низку прав. Зокрема, він має пріоритетне право визначати спосіб реформування, проводити перетворення редакції у суб'єкт господарювання, який він створить, розподіляти в процесі перетворення частки майна редакції між своїми членами тощо. Проте, у разі порушення прав трудового колективу редакції, він не має можливості захистити їх у суді, адже він не має статусу юридичної особи і, за формальними ознаками, не може виступати позивачем у суді.

На жаль, відсутня і стала судова практика, яка б демонструвала зворотне.

У зв'язку з цим, в законодавстві варто чіткіше визначати права та обов'язки трудового колективу в процесі реформування, надаючи йому можливість здійснювати захист своїх прав та законних інтересів в суді.

### **Практичні перешкоди на шляху реформування**

До типових проблем, пов'язаних із реалізацією закону про реформування на практиці, можна віднести наступні:

а) ухилення засновників (співзасновників) друкованих ЗМІ від ухвалення необхідних рішень про реформування та/або скасування вже прийнятих рішень із зазначених питань;

б) відмова засновників (співзасновників) у підписанні документів, необхідних для перетворення редакції у суб'єкт господарювання відповідно до вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», а також для перереєстрації друкованого ЗМІ відповідно до вимог Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»;

в) звільнення редакторів та членів трудового колективу редакції та призначення на їх місце інших, лояльних до влади працівників;

г) позбавлення редакцій майна (або його частини). Найбільше спорів виникало щодо приміщень, в яких перебувають редакції. Крім того, спостерігались складнощі з укладенням договорів оренди приміщень, якими користувалась редакція, на строк, визначений законом (15 років та більше);

г) відсутність сталої практики розв'язання спорів з питань реформування у судах та проблеми з підсудністю таких справ.

Найгострішою під час реформування стала проблема ухилення засновників від ухвалення рішень, необхідних для здійснення процедури перетворення державного чи

комунального ЗМІ у приватне. Насамперед мова йде про рішення щодо припинення державного чи комунального підприємства – редакції ЗМІ, створення комісії з припинення та визначення строку для пред'явлення вимог кредиторів. Без зазначеного документу розпочати процес роздержавлення засобу масової інформації неможливо. За інформацією Держкомтелерадіо станом на 1 липня 2018 року близько 9 % співзасновників державних і комунальних друкованих видань не ухвалили рішень про реформування друкованих ЗМІ<sup>7</sup>.

Крім того, нерідко спостерігались випадки, коли місцеві ради не приймали рішення про затвердження передавального акту та інших документів, без яких трудовий колектив газети не міг провести необхідні реєстраційні дії, пов'язані з реформуванням. Аналогічні проблеми виникали і у зв'язку з неприйняттям рішень про передачу засновницьких прав на видання та відмовою від укладання відповідного договору, що, в свою чергу, унеможливило перереєстрацію друкованого ЗМІ за новим власником.

Такі негативні явища відбувались, як правило, внаслідок того, що місцеві ради не включали проекти рішень з питань реформування газет та журналів до порядку денного сесії, або не приймали рішення із зазначених питань, оскільки депутати місцевих рад уникали голосування, або голосували проти. Жодних законних способів примусити місцеву раду прийняти рішення, необхідне для реформування ЗМІ, українське законодавство не містить. Судова практика вирішення спорів, пов'язаних із необхідністю розв'язання описаної проблеми, також була неоднозначна. Деякі суди задовольняли позови і зобов'язували місцеву раду розглянути зазначені питання і прийняти результативне рішення. Але нерідко суди й відмовляли в цьому, мотивуючи такі рішення неможливістю втручання у виключну компетенцію органів місцевого самоврядування.

Отже, ця проблема так і залишилась не подоланою. Її вирішення можливе лише на законодавчому рівні шляхом впровадження **збалансованого механізму** проведення процедури реформування.

Мали місце і поодинокі випадки, коли місцеві ради намагались скасувати або скасовували вже прийняті ними рішення з питань реформування. Проте, зазначені проблеми ефективно вирішувались шляхом надання відповідних правових роз'яснень щодо незаконності таких дій, або в судовому порядку. Наприклад, Дубенський міськрайонний суд Рівненської області задовольнив позов комунального підприємства "Редакція газети "Замок"» до Дубенської міської ради і визнав протиправним і скасував її рішення, яким скасовувалось рішення міської ради "Про реформування газети "Замок" та комунального підприємства "Редакція газети "Замок"» Дубенської міської ради". Це судове рішення було залишене без змін Житомирським апеляційним адміністративним судом і набрало законної сили<sup>8</sup>.

Інший комплекс проблем пов'язаний із трудовими та майновими спорами, які з'явилися у зв'язку з реформуванням.

Для того, що б зберегти фактичний контроль за деякими виданнями, засновники – органи влади, почали змінювати керівників друкованих ЗМІ, а інколи – і оновлювати склад трудового колективу. Крім того, подекуди стали проводитись скорочення чисельності та

---

<sup>7</sup> Див. Звіт Держкомтелерадіо України за результатами проведення моніторингу процесу реформування друкованих засобів масової інформації та редакцій у першому півріччі 2018 року, - реж. доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=148196&cat\\_id=126285](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148196&cat_id=126285)

<sup>8</sup> Див. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/61471796> та <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63586623>.

штату працівників газет та журналів, що давало можливість решті отримати більшу частку майна в підприємстві, яке стане правонаступником державного чи комунального ЗМІ. Відповідно, стали виникати судові спори про поновлення на роботі. Деякі пропозиції, спрямовані на запобігання зловживанням у наведених питаннях, були викладені у проектах законів про внесення змін до Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації». Проте, вони не були прийняті Верховною Радою України.

Майнові спори виникали через те, що органи влади в деяких випадках намагались уникнути виконання приписів закону про реформування і не передавати приміщення, в яких перебували редакції, в оренду на пільгових умовах на строк, не менший ніж 15 років. Крім того, проблеми з вирішенням долі майна редакції виникали і тоді, коли видання мало на балансі майно друкарень (або друкарня була структурним підрозділом редакції). В таких випадках засновники навідріз відмовлялись приймати рішення про реформування і вимагали передачі майна друкарень на баланс іншої особи.

Описані проблеми також виникли внаслідок недосконалості законодавчої бази. Зокрема, під час реформування закон не дозволяв вилучити у редакцій майно, що використовувалось для друку газет та журналів, а друкарські відділи, які були структурними підрозділами видань, не дозволялось виділяти в окрему юридичну особу. Тому зазначені питання або вирішувались в судах, або шляхом пошуку компромісних рішень. Водночас, уникнути більшості суперечок можна було б шляхом внесення змін до законодавства України. Зокрема, у наведених випадках доцільно було б дозволяти проводити виділ майна редакції, яке не пов'язане із діяльністю ЗМІ, та визначити механізм подальшого використання та/або відчуження такого майна.

Стосовно судової практики вирішення спорів, пов'язаних із реформуванням державних і комунальних видань, варто зазначити, що вона є неоднозначною та суперечливою. Крім того, мусимо констатувати, що нерідко рішення в судових спорах з питань реформування були не ефективними. Це пояснюється тим, що навіть у випадках, коли суд задовольняв позовні вимоги і зобов'язував засновника розглянути те чи інше питання, пов'язане з реформуванням видання, виконання такого рішення цілком залежало від того ж самого засновника. А він міг його виконувати не краще, ніж вимоги законодавства України з питань реформування друкованих ЗМІ.

З іншого боку, судами прийнято немало рішень, якими визнано відсутність порушень з боку засновників видань, які не приймали рішень з питань реформування. Так, наприклад у справі № 328/2467/16-а суд встановив, що комунальне підприємство "Газета "Наше місто Токмак" звернулось до суду з адміністративним позовом до Токмацької міської ради Запорізької області про визнання бездіяльності протиправною та зобов'язання Токмацьку міську раду прийняти рішення щодо реформування та способу реформування друкованого засобу масової інформації газети "Наше місто Токмак" та КП "Газета "Наше місто Токмак", відповідно до законодавства шляхом скликання позачергової сесії впродовж 15 днів з дня набрання законної сили рішенням суду. Суди відмовили у задоволенні позову, посилаючись на відсутність підстав для визнання бездіяльності Токмацької міської ради протиправною, оскільки питання про реформування друкованого засобу масової інформації газети "Наше місто Токмак" та редакції КП "Газета "Наше місто Токмак"" двічі виносились на розгляд сесії

міської ради<sup>9</sup>. Той факт, що місцевою радою рішення по суті питання прийнято не було судом до уваги не бралось.

Проблеми підсудності. Під час проведення роздержавлення державних та комунальних друкованих видань спостерігалась ситуація, за якої спори, пов'язані із бездіяльністю місцевих рад, які не приймають рішень щодо реформування та щодо способу реформування друкованих ЗМІ, вирішуються як адміністративними, так і господарськими судами, що порушує принцип правової визначеності. Наприклад: справа за позовом Комунального підприємства "Газета "Наше місто Токмак" до Токмацької міської ради, наведена вище, розглянута за правилами Кодексу адміністративного судочинства України, в той час як аналогічна справа Комунального підприємства «Редакція газети Розінформ» до Розівської районної ради Запорізької області (№908/1344/16), вирішена за правилами Господарського процесуального кодексу України. Така ситуація є неприйнятною і потребує чіткої регламентації правил підсудності справ, пов'язаних із реформуванням. Зазначені спори повинні розглядатись лише судом однієї юрисдикції.

Наведені проблемні питання необхідно врахувати під час розробки концепції роздержавлення державних та комунальних телерадіокомпаній і врахувати при підготовці відповідних законопроектів.

### **III. Аналіз національного законодавства України з метою визначення можливих моделей реформування телерадіоорганізацій**

На даний час в Україні діють комунальні телерадіоорганізації, засновниками яких виступають місцеві ради (органи місцевого самоврядування). Відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на засадах їх підпорядкованості, підзвітності та підконтрольності органам місцевого самоврядування.

Виключно на пленарних засіданнях місцевої ради вирішуються, зокрема, питання прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади.

Отже, наразі повноваження щодо реорганізації комунальних телерадіоорганізацій та відчуження відповідно до закону комунального майна мають місцеві ради, які діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Саме тому для реформування комунальних телерадіоорганізацій потрібна пряма норма у законодавстві, яка буде передбачати необхідність виходу органів місцевого самоврядування зі складу засновників комунальних телерадіоорганізацій.

Також, необхідно при реформуванні комунальних мовників враховувати, що у деяких населених пунктах України, в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, діють військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів та інші повноваження, визначені законодавством. Вони позбавлені таких повноважень, як вирішення питання

---

<sup>9</sup> Див. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73249918>

відчуження, у тому числі і шляхом приватизації, комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік<sup>10</sup>. Отже, для реформування комунальних телерадіоорганізацій на зазначених територіях, також, необхідні відповідні зміни до законодавства.

Комунальні телерадіоорганізації в Україні мають різні організаційно-правові форми: підприємства, установи, організації, заклади. Тому при розробці механізмів реформування комунальних телерадіоорганізацій, з метою виконання, взятих Україною на себе зобов'язань стосовно приведення телерадіомовлення у відповідність до стандартів Ради Європи, необхідно врахувати цей факт.

Звернемо увагу на норми законодавства України, направлені на забезпечення прозорості власності ЗМІ та реалізацію принципів державної політики у сфері телебачення і радіомовлення.

З метою забезпечення прозорості відносин власності підприємства, крім державних та комунальних підприємств, зобов'язані надавати інформацію про своїх кінцевих бенефіціарних власників державному реєстратору<sup>11</sup>.

Одним із додаткових заходів контролю, який запроваджено при оформленні ліцензії на мовлення, є вимога надавати відомості про учасника, що володіє істотною участю, та кінцевих бенефіціарних власників (контролерів) телерадіоорганізації та провайдера програмної послуги. Невчасне інформування ліцензіатом про зміну складу кінцевих бенефіціарних власників може стати підставою для застосування санкцій аж до анулювання ліцензії<sup>12</sup>.

Основні принципи державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, зокрема, передбачають, що держава встановлює дієві обмеження щодо монополізації телерадіоорганізацій промислово-фінансовими, політичними та іншими групами чи окремими особами, а також гарантує захист телерадіоорганізацій від фінансового і політичного тиску з боку фінансово-політичних груп та органів державної влади і органів місцевого самоврядування<sup>13</sup>.

Ефективна реалізація цього надзвичайно важливого принципу забезпечується покладенням на суб'єктів інформаційної діяльності зобов'язань розкривати інформацію про структуру своєї власності та вказувати фактичних власників, а також запровадженням санкцій за неподання, несвоєчасне подання такої інформації або подання інформації, що не відповідає дійсності<sup>14</sup>. Це дає можливість здійснювати кращий контроль і не допускати монополізму, захищати від фінансового та політичного тиску з боку держави і фінансово-політичних груп. Крім того, одночасне покладення на Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення певних обов'язків щодо обґрунтування рішень про ліцензування, створює необхідні передумови для оздоровлення ринку телевізійного та радіомовлення в Україні, та не допущення монополізму.

В Україні забороняється засновувати та брати участь в телерадіоорганізаціях або провайдерах програмної послуги, зокрема:

---

<sup>10</sup> Див. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»

<sup>11</sup> Див. статтю 64<sup>1</sup> Господарського кодексу України

<sup>12</sup> Див. пункт б частини 5 статті 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

<sup>13</sup> Див. статтю 4 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

<sup>14</sup> Див. статтю 12 Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

- органам державної влади та органам місцевого самоврядування, юридичним особам, які вони заснували, на усіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації, якщо рішення про їх створення або положення про них не передбачає повноважень засновувати телерадіоорганізації;
- юридичним особам та фізичним особам-підприємцям, зареєстрованим в офшорних зонах, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України, а також особам без громадянства;
- фізичним і юридичним особам, які є резидентами країни, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, а також юридичним особам, учасниками (акціонерами) яких є такі юридичні або фізичні особи, на усіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації і кінцевим вигодоодержувачам;
- політичним партіям, профспілковим, релігійним організаціям та юридичним особам, які вони заснували, на всіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації або провайдера програмної послуги;
- забороняється створення та діяльність телерадіоорганізації, засновником (співзасновниками), власником (співвласниками) якої є нерезидент (нерезиденти), що зареєстрований в одній з офшорних зон, перелік яких визначений Кабінетом Міністрів України.

Варто зазначити, що Конституція України гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань. Цензура в Україні заборонена.

Чинне законодавство України містить вимоги щодо змісту редакційного статуту, до яких, зокрема, відносяться вимоги щодо особливості поширення інформації про політичні партії та політиків під час виборчого процесу та поза його межами, неупередженості та збалансованості інформації, що розповсюджується телерадіоорганізацією, вимоги щодо недопущення прихованої реклами та одержання творчими працівниками телерадіоорганізації товарів і послуг безкоштовно або за пільговими цінами.

Аналізуючи наявну правову базу та наведені приписи законодавства, зокрема, можна дійти висновку, що державне регулювання спрямоване на те, щоб звести до мінімуму концентрацію аудіовізуальних ЗМІ, зробити більш прозорою діяльність українських мовників та провайдерів, запровадити додаткові гарантії свободи слова та створити передумови для прозорого ліцензування телерадіомовлення як запоруки вільного поширення об'єктивної та неупередженої інформації, позбавленої будь-якого тиску та цензури.

Для досягнення цих же цілей Україна взяла зобов'язання перед Радою Європи та Європейським Союзом щодо реформування всіх комунальних та державних ЗМІ. І, в межах їх виконання, після створення суспільного мовника і реформування преси, настав час комунальних телерадіоорганізацій, на базі яких має бути створено приватні компанії. **Розглянемо можливі моделі реформування комунальних ТРО, які можливо реалізувати на підставі чинного законодавства України і за умови прийняття необхідних змін.**

1. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка є аналогічною найпопулярнішій моделі «роздержавлення» друкованих ЗМІ, а саме – вихід місцевих рад із складу засновників телерадіоорганізацій та перетворення їх в суб'єкти господарювання за пропозиціями трудових колективів з передачею майна, що перебувало на балансі телерадіоорганізацій, трудовим колективам у власність безкоштовно (крім приміщень та земельних ділянок, які передаються в довгострокову оренду на пільгових умовах).

Отже, проаналізуємо можливу процедуру перетворення відповідно до чинного законодавства України, в т.ч. із врахуванням досвіду реформування комунальної та державної преси.

Перетворенням юридичної особи є зміна її організаційно-правової форми. Здійснюється воно за рішенням його учасників або органу юридичної особи, уповноваженого на це установчими документами. Тобто, рішення щодо перетворення комунальних телерадіокомпаній повинна приймати місцева рада або орган, уповноважений на це в установчому документі (статуті, положенні) комунальної телерадіоорганізації<sup>15</sup>. І, для мінімізації ризиків саботажу з боку органів місцевого самоврядування, слід дуже ретельно виписувати процедуру ініціювання перетворення. В тому числі, передбачити спеціальні норми, що у випадку відсутності такого рішення підставою для початку процедури може бути рішення, прийняте на загальних зборах трудового колективу.

Також, слід враховувати, що комунальні телерадіоорганізації в Україні мають різні організаційно-правові форми: підприємства, установи, організації, заклади, а цивільне законодавство містить норму, яка передбачає, що установа не може бути перетворена<sup>16</sup>. Відповідно, для реформування комунальних телерадіоорганізацій, які діють у формі установ, необхідне внесення змін у чинне законодавство України.

Профільний закон, який запроваджуватиме дану модель, має містити і спеціальну норму що безоплатної передачі майна комунальних телерадіокомпаній у процесі їх реформування (крім приміщень та земельних ділянок, які передаються в довгострокову оренду на пільгових умовах).

Стосовно майна територіальних громад, яким користувались комунальні телерадіоорганізації, що реорганізуються шляхом перетворення, зокрема, приміщень та земельних ділянок, якими користувався трудовий колектив комунальних ТРК, слід зауважити, що органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Див. статтю 106 Цивільного кодексу України

<sup>16</sup> Див. частину 4 статті 104 Цивільного кодексу України

<sup>17</sup> Див. частину 5 статті 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Отже, для забезпечення належної діяльності реорганізованих телерадіоорганізацій потрібен договір оренди нерухомого майна та земельної ділянки, який укладається відповідно до вимог чинного законодавства України<sup>18</sup>.

При цьому, слід звернути увагу, що в Україні заборонено відчуження приміщень, в яких перебувають редакції засобів масової інформації, друкарні, видавництва, книгарні, підприємства книгорозповсюдження, засновниками яких є органи державної влади, місцевого самоврядування, об'єднання громадян, державні науково-дослідні установи, навчальні заклади, трудові колективи, а також творчі спілки<sup>19</sup>.

Під відчуженням приміщень розуміється укладення та виконання договорів купівлі-продажу, застави, іпотеки, внесення їх до статутних капіталів (фондів) суб'єктів господарювання, інших цивільно-правових актів, які передбачають перехід права власності або користування до інших юридичних та фізичних осіб, а також продаж майна під час провадження у справі про банкрутство<sup>20</sup>.

Враховуючи зазначені норми, при виписуванні процедури прийняття рішень щодо перетворення в профільному законі щодо реформи, моменту виходу засновника і передачі майна організації, що реформується, укладання договору оренди з ним, слід пам'ятати про необхідність внесення змін до Закону України «Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок». Зокрема, тих, які будуть передбачати, що його дія не поширюється на майно редакцій телерадіоорганізацій, заснованих органами місцевого самоврядування, які підпадають під реформування. Або, враховуючи проведені реформи у сфері ЗМІ і необхідність зміни форми власності регіональних ТРО з комунальної на приватну, як останнього етапу виконання міжнародних зобов'язань України – взагалі розглянути доцільність знаходження таких спеціальних заборон щодо ЗМІ в даному законі.

Крім передачі майна, важливим питанням в даній моделі реформування є забезпечення мінімальних фінансових гарантій для реформованих ТРО. Хоча б, на певний період. Повне припинення бюджетного фінансування може призвести до швидкого банкрутства і зникнення цих підприємств. Досвід перетворення комунальних друкованих ЗМІ в цій частині свідчить про важливість і необхідність дуже чіткого визначення в законодавстві (новому профільному законі щодо реформування) цих гарантій. Адже, нечіткість дефініцій, підстав і процедур може перетворити їх на формальні декларації, які не працюватимуть в реальному житті. Так, велика кількість реформованих редакцій газет так і не змогла укласти договори про висвітлення з колишніми засновниками та іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і таким чином гарантія<sup>21</sup> щодо «пріоритетного права» на таке укладання і, відповідно, наявність гарантованих мінімальних фінансових надходжень – лишилась виключно «на папері». Отже, до обов'язку органів місцевого самоврядування потрібно включати необхідність передбачати в своїх кошторисах витрати на висвітлення власної діяльності<sup>22</sup>, і, як варіант, можна додати обов'язок хоча б частину цих витрат

---

<sup>18</sup> Закон України «Про оренду державного та комунального майна».

<sup>19</sup> Див. статтю 1 Закону України «Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок».

<sup>20</sup> Див., в т.ч., статтю 14 Податкового кодексу України.

<sup>21</sup> Див. статтю 11 Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації».

<sup>22</sup> Див. статтю 5 Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».



спрямовувати на висвітлення діяльності у реформованих ТРО. В будь-якому разі необхідно прописати чіткі положення щодо державних фінансових гарантій на певний постреструктурний період для таких ТРО.

## 2. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій шляхом продажу на аукціоні з умовами відповідно до законодавства з питань приватизації.

Відповідно до чинного законодавства України майно єдиного цілісного майнового комплексу комунального підприємства або його окремих підрозділів, що є єдиними (цілісними) майновими комплексами і виділяються в самостійні підприємства можуть бути відчужені на користь громадян чи недержавних юридичних осіб і приватизовані цими особами відповідно до закону.

Приватизація комунальних підприємств здійснюється в порядку, встановленому законом.

У процесі приватизації комунального підприємства права працівників підприємства, що приватизується, гарантуються законом<sup>23</sup>.

Одним із способів продажу об'єкта приватизації є аукціон з умовами, за яким власником об'єкта приватизації стає покупець, що в ході торгів запропонував за нього найвищу ціну і взяв на себе зобов'язання виконати умови продажу об'єкта приватизації.

Об'єкти приватизації поділяються на об'єкти малої приватизації та об'єкти великої приватизації.

До об'єктів малої приватизації належать, зокрема, єдині майнові комплекси державних і комунальних підприємств, їх структурних підрозділів, у тому числі єдині майнові комплекси та їх структурні підрозділи, що передані в оренду, крім єдиних майнових комплексів державних і комунальних підприємств, що належать до об'єктів великої приватизації; пакети акцій акціонерного товариства, утвореного у процесі приватизації або корпоратизації; об'єкти соціально-культурного призначення.

До об'єктів великої приватизації належать об'єкти державної або комунальної власності (єдині майнові комплекси державних підприємств та пакети акцій (часток) суб'єктів господарювання, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі), вартість активів яких згідно з даними фінансової звітності за останній звітний рік перевищує 250 мільйонів гривень.

Об'єкти соціально-культурного призначення **приватизуються із умовою щодо збереження профілю діяльності**<sup>24</sup>.

До об'єктів соціально-культурного призначення належать, зокрема, об'єкти телебачення та радіомовлення<sup>25</sup>.

Приватизація включає в себе наступні кроки:

- формування та затвердження переліків об'єктів, що підлягають приватизації;
- опублікування переліку об'єктів, що підлягають приватизації, на офіційних сайтах місцевих рад та в електронній торговій системі;

<sup>23</sup> Див. статтю 146 Господарського кодексу України.

<sup>24</sup> Див. статтю 15 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

<sup>25</sup> Див. статтю 5 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

- прийняття місцевою радою рішення про приватизацію об'єкта комунальної власності;
- опублікування інформації про прийняття рішення про приватизацію об'єкта та у випадках, передбачених законом, інформації про вивчення попиту для визначення стартової ціни;
- проведення інвентаризації та оцінки відповідно до законодавства;
- проведення у випадках, передбачених законом, аудиту, екологічного аудиту об'єкта приватизації;
- перетворення комунального підприємства в господарське товариство у процесі приватизації у випадках, передбачених законом;
- затвердження плану розміщення акцій акціонерних товариств, створених у процесі приватизації, у випадках, передбачених законом, та його виконання;
- затвердження у випадках, передбачених законом, умов продажу об'єктів приватизації, розроблених аукціонною комісією;
- опублікування інформації про умови продажу, в тому числі стартову ціну об'єкта приватизації;
- проведення аукціону, укладення договору купівлі-продажу;
- опублікування інформації про результати приватизації;
- прийняття рішення про завершення приватизації.

Приватизація об'єкта вважається завершеною з моменту його продажу та переходу до покупця права власності<sup>26</sup>.

Ця модель «роздержавлення» шляхом приватизації майна комунального підприємства також, як і попередньо розглянута, передбачає процедуру перетворення комунального підприємства у господарське товариство відповідного типу.

Рішення про перетворення комунальних підприємств у господарські товариства відповідного типу приймають місцеві ради.

У разі перетворення комунального підприємства в господарське товариство у процесі приватизації його засновником виступає орган приватизації, який діє в межах повноважень, передбачених законодавством.

Особливості утворення господарських товариств у процесі приватизації та перетворення комунальних підприємств у господарські товариства можуть бути встановлені рішенням відповідної місцевої ради.

У разі перетворення комунальних підприємств в акціонерні товариства відповідно до законодавства про приватизацію можуть випускатися тільки прості іменні акції.

Утворене в результаті перетворення господарське товариство є правонаступником підприємства, що приватизується.

Визначення вартості майна, що вноситься до статутного капіталу товариства, здійснюється за Методикою оцінки майна, що затверджується Кабінетом Міністрів України<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Див. статтю 10 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

<sup>27</sup> Див. статтю 17 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Слід звернути увагу, що об'єкти малої приватизації продаються виключно на електронних аукціонах.

Для продажу об'єктів малої приватизації органом місцевого самоврядування протягом 10 робочих днів з дня прийняття рішення про приватизацію об'єкта утворюється аукціонна комісія, яка, зокрема, розробляє умови продажу, що затверджуються органами приватизації.

Продаж об'єктів на аукціоні здійснюється за наявності не менше двох учасників аукціону та вважається таким, що відбувся, у разі здійснення на аукціоні не менше одного кроку аукціону на підвищення стартової ціни.

У разі якщо для участі в аукціоні подано заяву на участь в аукціоні від одного покупця, аукціон визнається таким, що не відбувся, а орган приватизації приймає рішення про приватизацію зазначеного об'єкта шляхом викупу безпосередньо такому покупцеві за запропонованою ним ціною, але не нижче стартової ціни.

Отже, відповідно до цієї моделі «роздержавлення» комунальних телерадіоорганізацій, брати участь у процесі приватизації – бути покупцями, зможуть усі бажаючі фізичні та юридичні особи, з урахуванням обмежень встановлених законодавством. Трудові колективи комунальних ТРО також можуть взяти участь в цьому процесі, як група фізичних осіб (прописати спеціальні норми щодо такої можливості в законодавстві) або через створення підприємства, яке візьме участь в аукціоні (також, можна прописати окремі норми щодо особливостей приватизації комунальних ТРО).

Право на заснування телерадіоорганізацій, як суб'єктів господарювання в Україні, належить юридичним особам України та громадянам України, не обмеженим у цивільній дієздатності.

Участь іноземних фізичних та/чи юридичних осіб у статутному капіталі телерадіоорганізацій регулюється Господарським кодексом України з урахуванням обмежень, які встановлено спеціальними нормами Закону України «Про телебачення і радіомовлення».

Зазначену модель можна ефективно використовувати для залучення інвестицій та мінімізації бюджетних витрат під час впровадження реформи. З цією метою необхідно детально і чітко прописати інвестиційні зобов'язання, які будуть умовами аукціону.

Для участі у приватизації необхідна, зокрема, письмова згода потенційного покупця щодо взяття на себе зобов'язань, визначених умовами продажу.

Під час приватизації об'єкта комунальної власності між продавцем і покупцем укладається відповідний договір купівлі-продажу.

До договору купівлі-продажу включаються передбачені умовами аукціону зобов'язання сторін, зокрема щодо:

- збереження основних видів діяльності підприємства;
- технічного переозброєння, модернізації виробництва (сума інвестицій) та енергомодернізації об'єкта;
- **забезпечення соціальних гарантій працівникам згідно з вимогами трудового законодавства (зокрема, недопущення скорочення чисельності працівників з ініціативи нового власника чи уповноваженого ним органу);**
- вимог та додаткових обмежень природоохоронного законодавства щодо користування об'єктом.

За виконанням умов договору купівлі-продажу, укладеного з переможцем аукціону, здійснюється контроль органом приватизації.

Зобов'язання, визначені у договорі купівлі-продажу, зберігають свою дію для осіб, які придбавають об'єкт у разі його подальшого відчуження протягом строку дії таких зобов'язань.

У разі повного або часткового невиконання умов договорів купівлі-продажу встановлюється відповідальність покупців, зокрема, у вигляді штрафів<sup>28</sup>.

Також, договір купівлі-продажу може бути розірвано, зокрема у разі невиконання умов продажу об'єкта і зобов'язань покупця, визначених договором купівлі-продажу, в установленій таким договором строк; невиконання зобов'язання покупця щодо недопущення скорочення чисельності працівників з ініціативи нового власника чи уповноваженого ним органу.

Ураховуючи вищезазначений аналіз, зазначимо, що чинним законодавством передбачено комплекс заходів щодо забезпечення прозорості приватизації, висвітлення приватизаційних процесів шляхом оприлюднення в засобах масової інформації, повідомлень про хід і результати приватизації, передбачено порядок здійснення контролю за виконанням зобов'язань, визначених у договорі купівлі-продажу.

Спори щодо приватизації комунального майна, залежно від безпосереднього предмету, можуть належати до компетенції адміністративних судів, господарських судів або міжнародного комерційного арбітражу, якщо відповідне застереження передбачено договором купівлі-продажу.

### 3. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій шляхом викупу.

Законодавство з питань приватизації, яке діяло до набрання чинності у березні 2018 року Законом України «Про приватизацію державного і комунального майна», передбачало надання пільг для придбання державного майна членам трудових колективів підприємств, що приватизуються. В тому числі, право на першочергове придбання акцій.

Наразі, у чинному законодавстві такі норми відсутні, а викуп, за логікою Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» застосовується у випадках, коли не відбувся аукціон (придбання одним покупцем за ціною не нижче стартової)<sup>29</sup>.

Виключення передбачено для викупу акцій (часток), що належать державі або територіальній громаді у статутних капіталах господарських товариств, інших господарських організацій та підприємств, заснованих на базі об'єднання майна різних форм власності. Він здійснюється відповідно до законодавства та з урахуванням установчих документів таких товариств і законодавства держав реєстрації таких товариств (організацій, підприємств).

Якщо особи, які відповідно до законодавства та з урахуванням установчих документів таких товариств не скористалися у визначений строк своїм переважним правом на викуп, органи приватизації здійснюють продаж таких об'єктів приватизації на аукціоні<sup>30</sup>. На даний час переважне право на викуп акцій (часток) передбачено законодавством тільки для засновників (учасників) господарського товариств.

<sup>28</sup> Див. статтю 29 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

<sup>29</sup> Див. статтю 15 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

<sup>30</sup> Див. статтю 16 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

Таким чином, для реалізації цієї моделі, як альтернативної, а не субсидіарної, необхідне внесення до законодавства України спеціальних норм, які б передбачили можливість ініціювання процедури приватизації саме загальними зборами трудового колективу, переважне право членів трудового колективу на викуп комунальної ТРО, чітку процедуру визначення вартості майна, можливі пільги при придбанні (розстрочка, лізинг, пільговий кредит тощо).

#### 4. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій, переданих в оренду.

Приватизація об'єктів комунальної власності, переданих в оренду, здійснюється шляхом продажу на аукціоні або шляхом викупу.

Орендарями можуть бути господарські товариства, створені членами трудового колективу підприємства, його структурного підрозділу, інші юридичні особи та громадяни України, фізичні та юридичні особи іноземних держав, міжнародні організації та особи без громадянства. Фізична особа, яка бажає укласти договір оренди державного майна з метою використання його для підприємницької діяльності, до укладення договору зобов'язана зареєструватись як суб'єкт підприємницької діяльності<sup>31</sup>.

Орендар одержує право на викуп орендованого майна (будівлі, споруди, нежитлового приміщення) за ціною, визначеною за результатами його незалежної оцінки, якщо виконується **кожна з таких умов**:

- орендарем здійснено поліпшення орендованого майна, які неможливо відокремити від відповідного об'єкта без заповідання йому шкоди, в розмірі не менш як 25 відсотків ринкової вартості майна, визначеної суб'єктом оціночної діяльності для цілей оренди майна;
- орендар отримав письмову згоду орендодавця на здійснення невід'ємних поліпшень, які надають йому право на приватизацію майна шляхом викупу;
- невід'ємні поліпшення виконані в межах трирічного строку з дати визначення ринкової вартості майна для цілей укладання договору оренди або для цілей продовження договору оренди;
- здійснення і склад невід'ємних поліпшень, у тому числі невід'ємний характер поліпшень, підтверджені висновком будівельної експертизи, а вартість невід'ємних поліпшень, підтверджених висновком будівельної експертизи, визначена суб'єктом оціночної діяльності;
- орендар належно виконує умови договору оренди, відсутня заборгованість з орендної плати;
- договір оренди є чинним на момент приватизації.

Надання згоди орендодавця на здійснення невід'ємних поліпшень здійснюється в порядку, визначеному Фондом державного майна України або місцевою радою.

У разі якщо органами приватизації прийнято рішення про приватизацію на аукціоні з умовами щодо компенсації орендарю невід'ємних поліпшень, вартість таких поліпшень компенсується покупцем.

---

<sup>31</sup> Див. статтю 6 Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Ціна продажу об'єкта приватизації зменшується на суму компенсації невід'ємних поліпшень.

Якщо покупцем об'єкта приватизації стає орендар, вартість невід'ємних поліпшень зараховується йому під час остаточного розрахунку за об'єкт приватизації.

Договір оренди зберігає чинність для нового власника приватизованого майна, а в разі якщо покупцем переданого в оренду об'єкта державного майна є орендар, дія відповідного договору припиняється з дня, за яким об'єкт оренди переходить у його власність<sup>32</sup>.

Отже, орендар має право на викуп об'єкта оренди, якщо таке право передбачено договором оренди. Об'єктами оренди можуть бути, зокрема, цілісні майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів (філій, цехів, дільниць).

Особи, які придбали комунальні підприємства як єдині майнові комплекси, є правонаступниками їх майнових прав (крім права постійного користування земельною ділянкою) і обов'язків відповідно до умов договору між продавцем і покупцем та законодавства України.

### Переоформлення ліцензії на мовлення.

В процесі реформування, також, необхідно звернути увагу на ліцензування мовлення, яке здійснюється виключно Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення відповідно до порядку та вимог, встановлених Законом України «Про телебачення і радіомовлення» та Законом України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення».

Враховуючи, що в результаті перетворення змінюється організаційно-правова форма телерадіоорганізації – виникає підстава для переоформлення ліцензії на мовлення<sup>33</sup>.

Так, у разі зміни організаційно-правової форми, умов діяльності ліцензіата чи зміни відомостей про прямого власника (співвласників) та/або кінцевого бенефіціарного власника (контролера) ліцензіат зобов'язаний протягом 30 робочих днів подати Національній раді заяву про переоформлення ліцензії на мовлення разом з документами або їх засвідченими заявником копіями, що підтверджують зміну. До заяви про переоформлення ліцензії у зв'язку із зміною відомостей про прямого власника (співвласників) та/або кінцевого бенефіціарного власника (контролера) ліцензіат додає відомості про структуру власності з урахуванням внесених змін.

Національна рада розглядає заяву і приймає рішення про переоформлення ліцензії на мовлення протягом 10 робочих днів з дати надходження заяви.

Національна рада відмовляє у переоформленні ліцензії на мовлення і розпочинає дії стосовно анулювання ліцензії на мовлення, якщо зміни у складі засновників (співзасновників) та/або власників (співвласників) суперечать вимогам чинного законодавства України (зокрема, у разі недотримання суб'єктами інформаційної діяльності законодавства про захист економічної конкуренції та допущення ними недобросовісної конкуренції, у разі заснування телерадіоорганізацій суб'єктами, яким законодавством заборонено бути засновниками телерадіоорганізацій – політичними партіями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування тощо).

<sup>32</sup> Див. статтю 18 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна».

<sup>33</sup> Див. пункт а частини 3 статті 35 Закону України «Про телебачення і радіомовлення»

Переоформлена ліцензія на мовлення видається ліцензіату не пізніше ніж через 10 днів після прийняття Національною радою відповідного рішення за умови внесення ним сплати за переоформлення ліцензії.

Методика розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дубліката ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 412 (зі змінами).

Беручи до уваги, що реформовані комунальні телерадіоорганізації повинні стати незалежними мовниками з великою кількістю викликів, в т.ч. фінансових – доцільно розглянути питання щодо звільнення юридичних осіб- правонаступників реформованих комунальних телерадіоорганізацій від внесення плати, або зменшення розміру плати за видачу, переоформлення та продовження ліцензій на мовлення.

### Захист від бездіяльності органів місцевого самоврядування у процесі роздержавлення.

Враховуючи досвід реформування комунальних та державних друкованих ЗМІ та їх редакцій, зрозумілим є виникнення непоодиноких випадків саботажу реформування, зокрема, з боку органів місцевого самоврядування.

Отже для розуміння порядку оскарження бездіяльності органів місцевого самоврядування, зазначимо, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб<sup>34</sup>.

Для позитивного вирішення питання необхідно визначитись з підсудністю справ, пов'язаних з бездіяльністю або відмовою органів місцевого самоврядування здійснювати «роздержавлення» комунальних телерадіоорганізацій:

- юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема, спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження.

- господарські суди розглядають справи у спорах, що виникають у зв'язку із здійсненням господарської діяльності інші справи у визначених законом випадках, зокрема, справи у спорах щодо приватизації майна, крім спорів про приватизацію державного житлового фонду; справи у спорах, що виникають з корпоративних відносин, в тому числі у спорах між учасниками (засновниками, акціонерами, членами) юридичної особи або між юридичною особою та її учасником (засновником, акціонером, членом), у тому числі учасником, який вибув, пов'язані зі створенням, діяльністю, управлінням або припиненням діяльності такої юридичної особи, крім трудових спорів (стаття 20 Господарського процесуального кодексу України).

Переважну більшість справ щодо роздержавлення комунальних друкованих ЗМІ розглядають адміністративні суди, бо відповідачами є суб'єкти владних повноважень – місцеві ради, а сам спір щодо реформи – публічно-правовий. Господарські суди, до яких

<sup>34</sup> Див. частину 2 статті 55 Конституції України.

також звертаються деякі редакції друкованих ЗМІ, теж приймають до свого провадження справи щодо виключення з числа співзасновників місцевих рад, зауважуючи, що оспорюються корпоративні відносини.

Ураховуючи вищезазначене, чинне законодавство передбачає механізм щодо захисту від бездіяльності органів місцевого самоврядування, однак, ситуація щодо відсутності чіткої регламентації правил підсудності справ, пов'язаних із реформуванням, потребує врегулювання на законодавчому рівні.

**Висновки:** Враховуючи всі, вищенаведені особливості правового регулювання, попередній досвід реформування преси, вважаємо, що найбільш ефективними може бути модель аукціонів з умовами (з точки зору бюджету, залучення інвестицій, розвитку регіональних ТРО) або вихід органів місцевого самоврядування зі складу засновників та перетворення їх в суб'єкти господарювання за пропозиціями трудових колективів з передачею майна, що перебувало на балансі телерадіоорганізацій, трудовим колективам у власність безкоштовно (крім приміщень та земельних ділянок, які передаються в довгострокову оренду на пільгових умовах). Менш вірогідним є варіант, пов'язаний із наданням фінансових можливостей трудовим колективам викупити підприємства з одночасним забезпеченням мінімальних фінансових гарантій для реформованих підприємств (з точки зору інтересів трудового колективу, але навантаженнями на державний бюджет/місцеві бюджети). Оренда – є проміжним етапом, яка не призведе до зміни власника і в подальшому не гарантує наявності підстав для викупу, фінансової спроможності трудового колективу для викупу або перемоги на аукціоні саме членів трудового колективу. Обрання конкретної моделі або моделей для закріплення у профільному законі щодо реформування та внесення необхідних змін в інші нормативно-правові акти для її (їх) впровадження потребує більш глибокого дослідження фінансово-матеріального стану комунальних ТРО, опитування членів трудового колективу щодо здатності і бажання взяти на себе обов'язки із забезпечення діяльності підприємства, обрахування можливого фінансового навантаження на бюджет/бюджети тощо. У випадку визначення альтернативності можливих моделей – обов'язково передбачити право визначати конкретну модель саме трудовим колективам, як і чітко прописати за ними право і процедуру ініціювати реформування.

**Додаток. Перелік нормативно-правових актів, які були предметом дослідження:**

1. Конституція України: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Цивільний кодекс України: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
3. Господарський кодекс України: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print>
4. Господарський процесуальний кодекс України: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
5. Кодекс адміністративного судочинства України: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
6. Закон України «Про телебачення і радіомовлення»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12/print>
7. Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>



8. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-19/print>

9. Закон України «Про оренду державного та комунального майна»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2269-12/print>

10. Закон України Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

11. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

12. Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>

13. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80>

14. Закон України «Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок»: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2274-17>

15. Методика розрахунків розмірів ліцензійного збору за видачу або продовження строку дії ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, визначення розміру плати за переоформлення ліцензії та видачу дубліката ліцензії на мовлення, ліцензії провайдера програмної послуги, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 13 квітня 2011 року № 412 (зі змінами): <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/412-2011-%D0%BF>

#### **IV. Пропозиції щодо нормативно-правових актів, які необхідно прийняти для впровадження реформи комунальних телерадіоорганізацій**

Враховуючи аналіз чинного законодавства України, розглянемо короткий огляд моделей роздержавлення комунальних телерадіоорганізацій, які можливо впровадити в Україні, з пропозиціями щодо розробки необхідних нормативно-правових актів:

**1. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка є аналогічною найпопулярнішій моделі роздержавлення друкованих ЗМІ, а саме – вихід місцевих рад зі складу засновників телерадіоорганізацій та перетворення їх в суб'єкти господарювання за пропозиціями трудових колективів з передачею майна, що перебувало на балансі телерадіоорганізацій, трудовим колективам у власність безкоштовно (крім приміщень та земельних ділянок, які передаються в довгострокову оренду на пільгових умовах).**

Ця модель передбачає зміну організаційно-правової форми юридичної особи, зміну форми власності на майно та зміну складу засновників. Лише трудові колективи за цією моделлю мають право обирати форму суб'єкта господарювання, який буде утворено в результаті перетворення та виступають його засновником. Майно, що перебувало на балансі телерадіоорганізацій, передається трудовим колективам у власність безкоштовно (крім приміщень та земельних ділянок, які передаються в довгострокову оренду на пільгових умовах).

## **2. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій шляхом продажу на аукціоні з умовами відповідно до законодавства з питань приватизації.**

Ця модель передбачає зміну організаційно-правової форми юридичної особи, зміну форми власності на майно та зміну складу засновників. За цією моделлю передбачається проведення приватизації на конкурентних умовах шляхом проведення аукціону з умовами (продаж об'єкта приватизації, за яким власником об'єкта приватизації стає покупець, що в ході торгів запропонував за нього найвищу ціну і взяв на себе зобов'язання виконати умови продажу об'єкта приватизації). В аукціоні зможуть прийняти участь усі бажаючі, яким це дозволено законодавством, зокрема, й трудові колективи телерадіоорганізацій, як група фізичних осіб або через створене підприємство (деталізація і реалізація такого права саме трудовим колективом потребує відповідних змін у чинне законодавство). Метою такої моделі є створення сприятливих умов для залучення інвестицій, умови аукціону можуть передбачати зобов'язання щодо технічного переозброєння, модернізації виробництва (сума інвестицій) та енергомодернізації об'єкта; збереження профілю діяльності об'єкта та забезпечення соціальних гарантій працівників.

## **3. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій шляхом викупу трудовими колективами.**

Ця модель передбачає зміну організаційно-правової форми юридичної особи, зміну форми власності на майно та зміну складу засновників. За цією моделлю передбачається проведення приватизації шляхом викупу трудовими колективами телерадіоорганізацій, тобто трудові колективи отримують майно у власність не безкоштовно, як в першій моделі, а після сплати його вартості. Ефективною дана модель може бути при забезпеченні фінансової можливості трудовим колективам здійснити таку операцію на пільгових умовах. Також, шлях викупу для комунальних ТРО потребує змін щодо пріоритетного права членів трудового колективу та спеціальних норм щодо зміни статусу цього шляху приватизації із субсидіарного (до аукціону) до самостійного.

## **4. Модель реформування телерадіоорганізацій, яка передбачає приватизацію комунальних телерадіоорганізацій, переданих в оренду, шляхом викупу.**

Ця модель передбачає передачу майнових комплексів телерадіоорганізацій в оренду з подальшим правом викупу. Вона також передбачає зміну форми власності на майно, зміну організаційно-правової форми юридичної особи та складу засновників. Використання цієї моделі можливе, зокрема, якщо орендарем здійснено поліпшення орендованого майна, які неможливо відокремити від відповідного об'єкта без заподіяння йому шкоди; невід'ємні поліпшення виконані в межах трирічного строку з дати визначення ринкової вартості майна для цілей укладання договору оренди або для цілей продовження договору оренди.

### **Нормативно-правові акти, які потрібно прийняти для впровадження реформи:**

1. Закон України щодо реформування комунальних телерадіоорганізацій, який буде визначати способи або спосіб реформування.

2. Зміни до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», які будуть передбачати повноваження військово-цивільних адміністрацій вирішувати питання відчуження, у тому числі і шляхом приватизації, комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік, з метою реалізації обов'язків з проведення реформування комунальних телерадіоорганізацій.

3. Зміни до Закону України «Про телебачення і радіомовлення», якими буде визначено нову структуру національного телебачення і радіомовлення України, та передбачено звільнення реформованих телерадіоорганізацій від внесення плати за переоформлення ліцензій на мовлення або її зменшення.

4. Зміни до законодавства України, які передбачають можливість перетворення ТРК, які мають організаційно-правову форму установ, організацій, закладів. Це потребує також відповідних змін частини 4 статті 104 ЦК України, а саме доповнення цього речення словами: «крім випадків, визначених законом».

5. Зміни до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна», які будуть передбачати можливість перетворення не лише комунальних підприємств, але й установ, закладів, організацій та при необхідності передбачено надання пільг для придбання майна членам трудових колективів підприємств, що приватизуються (право на першочергове придбання акцій).

6. Внесення змін до законодавства, які б заборонили фінансування ТРО з місцевого бюджету після реформування, крім витрат, спрямованих на оплату послуг із висвітлення діяльності та прийнятих органами місцевого самоврядування рішень.

## **V. Додаток. Досвід країн Європи у вирішенні питань роздержавлення телерадіокомпаній. Медіа у Польщі: від державних до суспільних і навпаки**

*Конституцією Польщі кожному гарантовано право на висловлення власної думки, на отримання та поширення інформації. Заборонена цензура у засобах масової комунікації та їх ліцензування. Статуту можуть вимагати отримання дозволів на роботу радіо й телевізійних станцій (ст. 54).*

Отже, немає регулювання преси; орган, що відповідає за регулювання електронних медіа (Національна рада з питань мовлення – НРПМ) має захищати свободу слова, право на інформацію, а також суспільні інтереси, що стосуються радіо- й телевізійного мовлення(ст. 213).

Традиції суспільного мовника з незалежною редакцією, який був би подібний до Британської телерадіомовної корпорації (BBC) – не існує. Закон про радіо і телебачення, що визначав статус електронних медіа, було прийнято парламентом 1993 року. На той час редактори TVP (державного телебачення), що відповідали за військову тематику, отримували зарплатню від Міністерства оборони, а Лех Валенса, президент Польщі, перевіряв плівки мовника зі своїми інтерв'ю перед тим, як вони виходили в ефір.

### **Європейський законодавчий контекст**

Висвітлення юридичних та організаційних змін, які відбулися з польськими суспільними медіа після 1989 року, потребує їх вивчення у контексті європейського медійного законодавства. Польща увійшла до складу Ради Європи 1991 року та приєдналася до Європейського Союзу, тож медійне законодавство, яке було створене на початку 1990-х, вже враховувало таку можливість.

У європейських демократіях до медіа зазвичай застосовують подвійний підхід: з одного боку, свобода вираження думки означає, що держава та її інституції не повинні

втручатися у медіа загалом та, зокрема, у їхній контент. З другого боку, держави зобов'язані надавати громадянам доступ до інформації та забезпечувати повагу до свободи вираження думки.

Забезпечення базового права демократії – права суспільства на інформацію – потребує різноманітності медійного середовища та незалежності медіа. Їх забезпечення є позитивним зобов'язанням держави, тож різноманітність, плюралізм і рівноправний доступ до медіа мають бути під наглядом держави. Водночас усі медіа, зокрема суспільні, мають залишатися незалежними. У XXI столітті, враховуючи наявність інтернету і зменшення аудиторії радіо й телебачення, більш ніж будь-коли завдання здається надважким. Попри все, робити спроби у цьому напрямі необхідно, тож Польща також спробувала.

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи R(96)10 щодо гарантування незалежності суспільних мовників представляє обов'язки держав у напрямі забезпечення свободи вираження суспільних медіа. Передусім мають бути визначені та виконуватися завдання суспільних медіа: (...)суспільні мовники мають виконувати свою спеціальну соціальну функцію, зокрема надавати базовий загальний сервіс, що пропонує новини, освітні, культурні та розважальні програми, призначені для різної аудиторії. (...) У контексті медіа діяльність суспільного мовника передбачає незалежність структурних елементів, що надають цей сервіс.

Рекомендація R(96)10 чітко визначає, як мають бути організовані суспільні медіа. Згідно з нею на раду керівників покладається виключна відповідальність за щоденні операції з їхньої організації Члени ради керівників не можуть отримувати виплати або представляти інтереси інших медіа, або ж отримувати повноваження та інструкції від будь-якої іншої особи. Рада керівників не має здійснювати будь-якого попереднього контролю програм.

Члени наглядових органів мають призначатися у відкритий та плюралістичний спосіб, спільно представляти загальні інтереси суспільства та не виконувати інструкцій будь-яких інших осіб, окрім тих, які їх призначили. Ставлення до співробітників суспільних медіа не має визначатися їхнім походженням, статтю, політичною, філософською або релігійною позицією, або ж членством у профспілці, також у них має бути право на протест. Насамкінець, потрібно знайти належне та безпечне фінансування для мовника.

У тому самому документі Рада міністрів реалістично зазначає, що: У деяких країнах-членах Ради Європи процес трансформації державних мовників у справді суспільні медіа відбувався повільно або ж досі не завершився, а в окремих випадках був більше формальним, аніж реальним. У деяких країнах вплив урядів та політиків на регулятори мовлення або ж сектор мовлення в цілому був визначений як основна перепона на шляху до створення та забезпечення різноманітного, неупередженого та плюралістичного мовлення. У деяких випадках також фіксується втручання приватних осіб.<sup>35</sup>

### Трансформація суспільних медіа 1989–2015 років

Стаття 1 Закону «Про радіо і телебачення» у Польщі<sup>36</sup> визначає, що: Завданнями теле- та радіомовлення мають бути: надання інформації, забезпечення доступу до культури і мистецтва, сприяння доступу до освіти, спорту та наукових досягнень, громадській

<sup>35</sup><https://rm.coe.int/168050c770> доступ 2018.10.04.

<sup>36</sup><http://www.krrit.gov.pl/en/for-broadcasters-and-operators/legal-regulations/> доступ 2018.10.04.

*просвіті, розважання, стимулювання виробництва аудіовізуальних матеріалів усередині країни.*

Суспільні радіо й телебачення мають забезпечити все суспільство та його окремі групи різноманітними програмними сервісами та іншими послугами у галузі інформації, журналістики, культури, розваг, освіти й спорту, що також мають бути плюралістичними, неупередженими, добре збалансованими, незалежними та інноваційними і відзначатися високою якістю та добросовісністю мовлення (ст. 21.1). Контент суспільних медіа має, окрім іншого, *відповідати системі Християнських цінностей та спиратися на універсальні принципи етики.* Цей закон було прийнято наприкінці 1992 року, після трьох років інтенсивних обговорень. У той час на аудіовізуальному ринку відбувалися справжні зміни.

До 1989 року радіо й телебачення у Польщі були державною монополією. Нагляд над TVP та Polskie Radio здійснював державний Комітет з питань радіо й телебачення, пропагандистський орган комуністичної партії. *Сюжети новинної передачі «Dziennik Telewizyjny» затверджував Центральний комітет комуністичної партії. За згодою, для цього існувала окрема телефонна лінія, якою передавали інформацію щодо програм та отримували вказівки, що і як потрібно висвітлювати*<sup>37</sup>.

Профспілка «Солідарність» у своїй програмі першого конгресу від 1981 року наголошувала, що радіо й телебачення мають бути під *контролем суспільства*. Під час круглого столу 1989 року обговорювалася вимога створення інших радіо- і телевізійних мовників. Мечислав Раковський, прем'єр-міністр останнього комуністичного уряду, у той час говорив: *Той, хто контролює телебачення – має владу.* «Солідарність» отримала тільки право на тижневу програму на TVP та Польському радіо, що перебували у державній власності, але зміни на ринку вже почалися. У березні 1993 року, коли новий закон вступив у силу, було 55 нелегальних радіостанцій та 19 телестанцій, зокрема Католицьке радіо Марія та десять місцевих телевізійних мовників, що належали до мережі Полонія 1.

Від квітня 1993 року регулюванням та призначеннями державних мовників почав займатися новий орган – Національна рада з питань мовлення (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji – KRRiT). Її завдання були сформульовані так: *Національна рада має оберігати свободу слова у радіо- й телевізійному мовленні, захищати незалежність надавачів медіапослуг та інтереси публіки, а також сприяти відкритому та плюралістичному характеру радіо- і телевізійного мовлення.*<sup>38</sup>

До кінця 2005 року KRRiT мала у складі 9 членів; 4 з них обиралися Сеймом (нижньою палатою парламенту), 2 – Сенатом і 3 призначалися президентом. Кожні 2 роки 3 члени переобиралися; таким чином, склад KRRiT міг відображати політичні зміни, що відбувалися у Сеймі, Сенаті або ж після обрання нового президента. На початку голова KRRiT обирався президентом, а після відповідних змін у законодавстві – її ж членами. З 2006 року кількість членів KRRiT була скорочена до 5 (2 обиралися Сеймом, 2 президентом та 1 Сенатом, одночасно).

Щорічно Рада звітує перед обома палатами парламенту; якщо звіт отримує серйозні зауваження Сейму чи Сенату, долю KRRiT вирішує президент. Це означає, що попри те, що повноваження членів KRRiT тривають 6 років, довше, ніж депутатів (4 роки) та президента

<sup>37</sup> Jan Dworak in Beata Modrzejewska «Prezysi: oni rządzili TVP», The Facto, Warszawa 2015, p.149.

<sup>38</sup> [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/broadcasting\\_act\\_28022013.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/public/Portals/0/angielska/Documents/Regulations/broadcasting_act_28022013.pdf) доступ 2018.10.05.

(5 років), реальний термін повноважень членів KRRiT залежить від політичної підтримки, яку вони мають. Якщо певна партія має більшість в обох палатах парламенту, і президент також є представником цієї партії, вона може відкликати членів KRRiT раз на рік. Після виборів 2008 року партія-переможець «Громадянська платформа» (PO) відмовилася прийняти звіт KRRiT у парламенті, але президент від «Права і справедливості» (PiS) прийняв його. Аналогічна ситуація склалася 2009 року. Зміна складу KRRiT відбулася тільки 2010 року, після позачергових виборів, які відбулися через авіакатастрофу у Смоленську, і перемоги кандидата від Громадянської платформи. У 2011 році президент зберіг новий склад KRRiT після того, як їхній звіт відмовився приймати парламент.

За словами Юліуша Брауна, який очолював KRRiT на той час, *під час обрання членів KRRiT у Сеймі та Сенаті політичні партії намагаються отримати вплив на її майбутні рішення. Таким чином, KRRiT стала «міні-парламентом», у якому змагалися різні політичні сили. Найбільш важливим завданням стає здобути п'ять голосів проти чотирьох для того, щоб виграти голосування*<sup>39</sup>. Після зменшення кількості членів KRRiT 2006 року та змін у законодавстві почало працювати правило 4:1, а з 2016 року KRRiT складається виключно з прибічників владної партії «Право і справедливості».

Мати більшість голосів у KRRiT було особливо важливо під час прийняття особистих рішень: виборів голови та висування голів TVP, Польського радіо та регіональних державних радіостанцій. Одного разу, від самого початку роботи KRRiT, президент відкликав кандидатуру голови Ради, якого сам призначив, оскільки був невдоволений першим рішенням KRRiT щодо надання приватної ліцензії. Конституційний суд визнав це рішення неправомірним, але попри це голова втратив свою посаду. У 2005 році зміна законодавства знову надала президенту право призначати голову KRRiT, і знову Конституційний суд виступив проти цього. Інші зміни у законі щодо радіо- й телевізійного мовлення, як-от скорочення терміну повноважень членів KRRiT до 5 років, що призводило до стрімкого завершення повноважень попередньої Ради й одного місяця *перерви* у її роботі також були визнані неконституційними.<sup>40</sup>

KRRiT також обирала Програмні ради TVP, його регіональних відгалужень, TVP Polonia (для поляків, що проживають за кордоном), Polskie Radio та його регіональних станцій. Із 15 членів рад 10 пропонуються на нарадах Сейму і 5 висувуються НУО, що активні у галузі медіа та культури. Програмні ради займаються виключно питаннями програм, але не мають реального впливу на них, відтак становлячи не найбільшу проблему для керівників суспільного радіо й телебачення.

Закон «Про радіо й телебачення» вимагає від членів KRRiT бути *особами, що визначаються знаннями та досвідом у сфері мас-медіа*, і в цьому контексті під визначення потрапляє будь-який слухач радіо чи глядач телебачення. Однак вони не можуть бути активними членами політичних партій, депутатами, працювати на урядових посадах або ж мати будь-яку іншу роботу, окрім викладання в університеті.

Для членів Наглядової ради немає навіть подібних м'яких професійних вимог. Вони обираються KRRiT терміном на 3 роки; ради включають від 5 до 9 членів; один із них має бути номінований Міністром фінансів, оскільки суспільні медіа в Польщі перебувають у державній власності. Виконавчі ради (до 5 членів, разом з генеральним директором), призначаються

<sup>39</sup> Juliusz Braun «Potęga czwartej władzy», WSiP Warszawa, 2005, p. 144.

<sup>40</sup> [http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K\\_4\\_06\\_PL.pdf](http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/K_4_06_PL.pdf) доступ 2018.10.05.

Наглядвою радою терміном на 4 роки 2/3 голосів за умови присутності 3/4 членів Наглядової ради.

У 1993 році відбулася реорганізація державного радіо й телебачення. Додатково до Польського радіо, окрім програм Варшави 1, 2 і 3 було створено 17 регіональних мовників, по одному в кожному воєводстві й окремий – у Кошалині. Кожному з них була потрібна Наглядова рада, Виконавча рада і Програмна рада. Аналогічні зміни відбулися із TVP, що залишалася цілісною одиницею із 16-ма регіональними представництвами, що теж потребували власних Виконавчих рад і Програмних рад. Усі ці органи мусила призначити KRRiT.

TVP була нарешті зареєстрована як компанія 31 грудня 1993 року. Її тодішній голова, Веслав Валендзяк, пригадує:

*«Я наказав усім керівникам TVP вимкнути урядові телефони. Єдиний робочий залишався у моєму кабінеті, і він дзвонив неперервно. Політики хотіли мати свій час в ефірі, я був проти цього. Президент Валенса скаржився, що його повернення після офіційного візиту в Естонію не показали в новинах. (...) Я також був змушений продати багато власності, зокрема свиноферму і старі центри відпочинку. Найбільшим пріоритетом для мене було створення сучасного офісу, що займався б рекламою»<sup>41</sup>.*

Як зазначав Юліуш Браун, колишній голова KRRiT, у середині 1997 року, коли термін роботи перших наглядових рад добігав кінця, суперечки про склад нових рад частіше відбувалися поміж політиків, аніж усередині самої KRRiT. (...) Зрештою, Рада розподілила їх за чітким принципом: у TVP 4 крісла отримувала партія влади Союз демократичних лівих сил (SLD), 3 – партнер коаліції «Польська селянська партія» (PSL), два крісла залишалися опозиційній Унії свободи (UW) та Виборчій солідарності (AWS). (...) Болеслав Сулік, який очолював KRRiT на той момент, назвав це «чорним днем суспільних медіа»<sup>42</sup>.

Сфери влади та вплив KRRiT змістилися у бік Наглядових рад суспільних медіа, члени яких призначалися KRRiT, а потім – Виконавчих рад і керівників Польського радіо та TVP.<sup>43</sup> Думку, висловлену Юліушем Брауном, поділяло багато політиків та експертів у галузі медіа, які намагалися змінити ситуацію завдяки створенню детальних процедур цих призначень і вимог до кандидатів.

Це сталося нарешті 2010 року. Керівників суспільних медіа обрали Наглядовими радами радіо і телебачення під час складної, але добре збалансованої процедури. Кандидати на місце у наглядовій раді були запропоновані KRRiT кваліфікованими особами, що були пов'язані з медіа (серед вимог була наявність наукового ступеня) із колективних органів державних університетів. KRRiT проводили інтерв'ю із кандидатами під час громадських слухань. У 2010 році було 58 кандидатів для TVP, але 16 із них не відповідали формальним вимогам. KRRiT поговорила із 15-ма кандидатами і, зрештою, обрала 5. Одна особа була обрана Міністерством державної скарбниці, ще одна – Міністерством культури. Процедура зайняла 2 місяці.<sup>44</sup> Термін повноважень Наглядової ради становив 3 роки; її можна було розпустити тільки на підставах, передбачених законом. KRRiT виступала проти призначення

<sup>41</sup> Beata Modrzejewska «Prezisi: oni rządzą TVP», The Facto, Warszawa 2015, pp. 86–92.

<sup>42</sup> Juliusz Braun «Potęga czwartej władzy», WSiP Warszawa, 2005, p.148.

<sup>43</sup> Juliusz Braun «Potęga czwartej władzy», WSiP Warszawa, 2005, p.144.

<sup>44</sup> <http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/public/Portals/0/publikacje-krrit/nie-tylko-cyfryzacja.-druga-dekada-krrit.pdf> p. 107 доступ 2018.10.02.

діючих політиків до складу Наглядових та Виконавчих рад суспільних медіа. Їхнє місце було у Програмних радах<sup>45</sup>.

У 2013 році, після других виборів до складу Наглядових рад KRRiТ виступила із рекомендаціями, що у разі відставки члена ради у неї має бути право замінити його кандидатами, що вже працювали у їх складі замість того, щоб проходити всю процедуру з самого початку, від консультацій з університетами. Другим варіантом було скорочення кількості членів Наглядової ради.

Щодо Виконавчих рад, вони обиралися за тендерною процедурою наглядовими радами, але KRRiТ мала право накласти вето на результати відбору. У 2015 році після перевірки документації тендеру на заміщення посад у Виконавчій раді TVP KRRiТ відмовила 2-м із 3-х обраних кандидатів. KRRiТ дійшла висновку, що єдиним способом уникнути впливу політичних розподілів на мовників було зниження кількості членів Виконавчих рад до однієї людини.

Зміни у Законі «Про радіо й телебачення» від 2010 року передбачали обов'язкові щорічні обговорювані угоди між суспільними медіа та KRRiТ. Суспільне телебачення та радіокомпанії мали представити програми суспільного характеру на наступний рік, на перспективу 5 років, і тільки після схвалення цих програм могли отримати гроші, виділені KRRiТ із абонплати за користування медіаресурсами, що збирають поштові відділення з домогосподарств. Це була вимога Європейської комісії, оскільки суспільні медіа змагалися на рекламному ринку аудіовізуальних продуктів із комерційними компаніями, і відтак не могли отримувати кошти просто за сам факт свого існування. Вони мають виконувати певні обов'язки стосовно публіки, випускаючи програми, які не є достатньо прибутковими для комерційних мовників, як-от: освітні та дитячі програми, дитячі фільми, документальні фільми, історичні стрічки, телевізійні та радіотеатри, трансляції недільних католицьких мес та інших релігійних подій.

Фінансування місцевої мережі радіо й телебачення однозначно підпадало під їхні обов'язки. Вони є важливими для місцевих спільнот і політиків, проте завжди були недофінансованими. У 1990 році, коли розпочався страйк залізничників у Західній Померанії, журналісти TVP змогли дістатися місця подій тільки три дні по тому, оскільки місцеве бюро TVP не працювало по вихідних<sup>46</sup>. Тільки суспільні медіа можуть підтримувати регіональні бюро. У 2011 році TVN, найсильніший приватний телеканал у Польщі, був змушений закрити бюро у Варшаві після 2-х років роботи, оскільки не бачив можливості вибратися з боргів. Наразі він працює тільки онлайн.

*З економічного погляду у Польщі має бути суспільна компанія телебачення та радіомовлення, на кшталт тих, що є у Франції та Великобританії. Така структура найбільш економна, і контент може бути використаний на багатьох платформах, говорить Ян Дворак, що очолював KRRiТ з 2010 по 2016 роки<sup>47</sup>. Але поки що цього так і не сталося.*

---

<sup>45</sup> Op.cit.p.109.

<sup>46</sup> Adam Dolistowski, «Prasa na tropie Wiadomości», Zeszyty Telewizyjne Nr 6/2004, p.8.

<sup>47</sup> <http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/public/Portals/0/publikacje-krrit/nie-tylko-cyfryzacja.-druga-dekada-krrit.pdf> p. 267 доступ 2018.10.04.



## 2015–2018: суспільні медіа навпаки

Після двох виборів 2015 року, президентських та парламентських, на яких перемогу здобула Право і справедливість, 29 грудня 2015 року Закон «Про радіо та телебачення» був поспіхом змінений. Він проіснував тільки півроку, до кінця червня 2016 року, але упровадив фундаментальні зміни в процес обрання керівництва суспільних медіа. Керівництво мовників, а також члени наглядових рад, тепер призначалися Міністерством державної скарбниці замість KRRiT; прозорі процедури відбору керівників суспільних медіа було знищено; більше не існувало обмежень за терміном повноважень для Наглядових та Виконавчих рад. Ці зміни були скасовані Конституційним судом минулого року, але на той момент закон вже мав інший вигляд.

Згідно з редакцією закону від червня 2016 року нова інституція: Була створена Національна рада з питань медіа (NPM). Єдиним її завданням було регулювання суспільних медіа. З 5 членів NPM 3 обиралися Сеймом та ще 2-х кандидатів, обраних поміж кандидатів опозиційних партій, висував президент. На відміну від KRRiT, членами NPM могли бути депутати. Їх 6-річний термін повноважень добре захищений: Щорічний звіт NMP перед парламентом не може бути не прийнятим, а її члени – звільненими. NMP перейняла від Міністерства державної скарбниці право призначати та звільняти керівників суспільних медіа, але робила це, намагаючись не привертати уваги, у не дуже прозорий спосіб. Адміністративні та організаційні витрати NMP фінансує канцелярія Сейму; NMP навіть не має власної інтернет-сторінки.

У січні 2017 року у Гельсінкі Фундація прав людини та НУО Article 19 рекомендували скасувати закон про створення NMP та наголошували на тому, що уряд має запровадити рішення Конституційного суду від 13 грудня 2016 року, а також що KRRiT має призначити нове керівництво та членів рад суспільних мовників відповідно до міжнародних стандартів <sup>48</sup>.

Нинішній голова TVP, Яцек Курські, політик, член партії «Свобода і справедливість», колишній депутат і заступник міністра культури, є 15-ю особою (всі – чоловіки), що займає цю посаду протягом 25 років її існування. Одного разу 3 керівники TVP були звільнені протягом одного тижня. Але до нього TVP також керували партійні боси: 1989 року – Єжи Урбан, спікер генерала Ярузельського часів військового стану; 1994–1996 – Веслав Валендзяк – консервативний журналіст, якого підтримувала правляча коаліція правого спрямування; 1998–2004 – Роберт Квятковський, тісно пов'язаний із правлячою посткомуністичною партією «Союз лівих сил» (SLD); 2007–2009 – Анжей Урбанські, міністр канцелярії Леха Качинського; 2011–2015 – Юліуш Браун, керівник у Міністерстві культури часів коаліційного уряду «Союзу лівих сил» та «Громадянської платформи». Втім, ніхто з них не зневажав законодавчих вимог настільки відкрито, як Яцек Курські.

Ст. 21 Закону «Про радіо й телебачення» зазначає, що *Суспільне теле- та радіомовлення має (...) бути плюралістичним, неупередженим, добре збалансованим та незалежним (...)*. В інтерв'ю щоденному виданню *Rzeczpospolita* Яцек Курські сказав, що *неупередженість та плюралізм не мають вимірюватися тільки на рівні TVP, але мають стосуватися також усіх ключових електронних медіа у Польщі. [Приватні телемережі] Polsat та особливо TVN не є об'єктивними, але такі й суспільні мовники. (...) TVP є більш*

---

<sup>48</sup><https://www.article19.org/resources/poland-independence-of-public-service-media/> доступ 2018.10.04.

продержавним, оскільки у нього є суспільне завдання та суспільна місія, тож він має більше інформації про уряд та урядовців, аніж приватні мовники.<sup>49</sup>

Це означає пропаганду. Головна передача TVP, *Wiadomości*, відкрито підтримує сторону партії «Порядок і справедливість» напередодні місцевих виборів, які відбудуться 21 жовтня 2018 року. Щоденний моніторинг (24–30 вер.) визначив, що 67% представлень кандидатів (зображення та голос) у програмі *Wiadomości* припадає на PiS, тоді як 23 % – на кандидатів із опозиційної сили Громадянська платформа, і їх показують тільки з негативними коментарями<sup>50</sup>. Це нагадує перегляд *Першого каналу* перед президентськими виборами 2004 року в Україні.

Репортери без кордонів у рейтингу 2018 року писали про Польщу таке: *Суспільні медіа формально перейменували у «національні медіа» і перетворили їх на рупори урядової пропаганди.*<sup>51</sup>

*Пропаганда небезпечною тоді, коли домінує у публічному просторі та заважає людям відкрито висловлювати свою думку, таким чином викривлюючи плюралізм та стаючи на заваді відкритому обміну ідеями. З цієї причини уряди мають триматися далі від новинного бізнесу.*<sup>52</sup>

**Анжей Краєвський**  
**Warsaw, October 8, 2018.**

**ДОДАТОК. Найважливіші європейські документи, що стосуються незалежності суспільних медіа:**

1. Стаття 10 Європейської конвенції з прав людини:

[https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf)

2. Європейська конвенція про транскордонне телебачення і протокол до неї :  
<https://rm.coe.int/168007b0d8>

3. Рекомендації РМ/Rec(2016)4 Комітету міністрів до країн-членів щодо захисту журналістики й безпеки журналістів та інших працівників ЗМІ:  
[https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2016-4-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-protection-of-journalism-and-safety-of-journalists-and-other-media-?inheritRedirect=false&desktop=false](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2016-4-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-protection-of-journalism-and-safety-of-journalists-and-other-media-?inheritRedirect=false&desktop=false)

4. Декларація Комітету міністрів щодо управління суспільними медіа (15 лютого 2012 року): [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/C10Tb8ZfKDoJ/content/declaration-of-the-committee-of-ministers-on-public-service-media-governance-adopted-by-the-committee-of-ministers-on-15-february-2012-at-the-1134th-m?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/C10Tb8ZfKDoJ/content/declaration-of-the-committee-of-ministers-on-public-service-media-governance-adopted-by-the-committee-of-ministers-on-15-february-2012-at-the-1134th-m?inheritRedirect=false)

5. Рекомендація РМ/Rec(2012)1 Комітету міністрів країнам-членам РЄ щодо управління суспільними медіа: <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers->

<sup>49</sup> Jacek Kurski «Obiektywizm mediów jest nieosiągalny», <http://www.rp.pl/Rozmowy-czwartkowe/310189865-Jacek-Kurski-Obiektywizm-mediow-jest-nieosiagalny.html>, доступ 2018.10.02.

<sup>50</sup> Journalist Society monitoring, в процесі створення, буде опублікований на <http://towarzystwodziennikarskie.pl/>

<sup>51</sup> <https://rsf.org/en/poland?nl=ok> доступ 2018.10.02.

<sup>52</sup> Дуня Міятович, колишня представниця ОБСЄ з питань свободи медіа, нині Комісар з питань прав людини у Раді Європи <https://vdocuments.com.br/propaganda-and-freedom-of-the-media.html> доступ 2018.10.02.

[adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2012-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-public-service-media-governance-adopted-by-the-committee-of-ministers-o?inheritRedirect=false&desktop=true](http://adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2012-1-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-public-service-media-governance-adopted-by-the-committee-of-ministers-o?inheritRedirect=false&desktop=true)

6. Рекомендація 1878(2009) Парламентської асамблеї щодо фінансування суспільних мовників: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17763&lang=en>

7. Декларація Ради міністрів щодо незалежності та функцій регуляторів у секторі мовлення (28 березня 2008 року): [http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanossag\\_torvenyek\\_CEE/Mediatorvenyek/Mediahatosag\\_coe/indpendence%20and%20functions%20of%20regulatory%20authorities%20for%20the%20broadcasting%20sector.pdf](http://www.sze.hu/~smuk/Nyilvanossag_torvenyek_CEE/Mediatorvenyek/Mediahatosag_coe/indpendence%20and%20functions%20of%20regulatory%20authorities%20for%20the%20broadcasting%20sector.pdf)

8. Рекомендація Rec(2007)3 Ради міністрів щодо завдань суспільних медіа в інформаційному суспільстві: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2007-3-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-remit-of-public-service-media-in-the-information-society](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2007-3-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-remit-of-public-service-media-in-the-information-society)

9. Рекомендація PM/Rec(2007)2 Комітету міністрів країнам-членам щодо плюралізму в медіа та різноманіття медійного контенту: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2007-2-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-media-pluralism-and-diversity-of-media-content?\\_101\\_INSTANCE\\_aDXmrol0vvsU\\_viewMode=view/](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-cm-rec-2007-2-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-media-pluralism-and-diversity-of-media-content?_101_INSTANCE_aDXmrol0vvsU_viewMode=view/)

10. Декларація Комітету міністрів щодо гарантій незалежності суспільних мовників у країнах-членах РЄ (27 вересня 2006 року): <https://rm.coe.int/1680645b44>

11. Рекомендація 1641(2004) Парламентської Асамблеї щодо суспільного мовлення: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17177&lang=en>

12. Рекомендація Rec (2000) 23 Комітету міністрів до країн-членів щодо незалежності та функцій регуляторів у сфері мовлення: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrol0vvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas?inheritRedirect=false)

13. Рекомендація PM/Rec (96)10 Комітету міністрів щодо гарантій незалежності суспільного мовлення: <https://rm.coe.int/168050c770>



Аналітична довідка підготовлена у співавторстві медіаекспертами Людмилою Опришко та Олександром Бурмагіним за підтримки проекту «Свобода медіа в Україні», що впроваджується в межах спільної програми Ради Європи та Європейського Союзу «Партнерство заради належного врядування».

*Це видання створено в межах проекту, що фінансується Європейським Союзом та Радою Європи. Думки та позиції, викладені в даній публікації, не обов'язково відображають офіційну позицію Європейського союзу або Ради Європи.*

**Рада Європи** є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона об'єднує 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави-члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює виконання Конвенції державами-членами.

**Європейський Союз** – це унікальне економічне та політичне партнерство 28 демократичних європейських країн. Його цілями є мир, процвітання та свобода для 500 мільйонів його громадян у справедлившому та безпечнішому світі. Для управління ЄС та прийняття його законодавства засновано органи ЄС. Основними з них є Європейський парламент (представляє народ Європи), Рада Європейського Союзу (представляє національні уряди) та Європейська Комісія (представляє спільний інтерес ЄС).