

УДК 341.29:[347.232.1:316.752(]477):061.1ЄС

РЕАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ МЕДІАВЛАСНОСТІ (ПРАВОВІ АСПЕКТИ) ШЛЯХОМ НАБЛИЖЕННЯ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

Павло Присяжний

*Львівський національний університет імені Івана Франка,
вул. Університетська, 1, м. Львів, Україна, 79000,
e-mail: pptm.diego@gmail.com*

Проаналізовано проблемні питання функціонування українських засобів масової інформації, які пов'язані із правовим забезпеченням принципу прозорості власності. Розглянуто рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо сприяння прозорості ЗМІ і включення їх до національного законодавства. Прокоментовано законопроект і Закон «Про внесення змін до деяких Законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації», який прийнято Верховною Радою України і підписано Президентом України 25 липня 2013 р.

Окремо досліджено практичні аспекти порушення принципу прозорості медіавласності в інформаційному просторі України, що призводить до маніпулювання інтересами творчих редакційних колективів і неможливості дотримання ними ustalених морально-етичних професійних принципів, до утвердження руйнівних тенденцій на полі українського державотворення. Наголошено, що українське законодавство покликане сприяти ліквідації протистояння між власниками медіахолдингів і редакціями ЗМІ.

Ключові слова: прозорість ЗМІ, прозорість власності ЗМІ, медіапростір, медіавласність, засоби масової інформації, медіахолдинг, власник ЗМІ, творчий колектив, редакція ЗМІ, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, закон, законопроект.

Актуальність дослідження продиктована перманентним протистоянням між колективами засобів масової інформації і їхніми власниками, негативними тенденціями в українському інформаційному просторі щодо висвітлення внутрішніх подій і явищ суспільного життя, зовнішньої політики держави, руйнівними процесами, які відбуваються в окремих редакційних колективах, неможливістю цілковитої реалізації засадничих положень ст. 10 Конвенції Ради Європи про захист прав людини і *основоположних* свобод (4 листопада, 1950 р.), яка проголошує право кожного на вільне висловлення своєї думки, своїх поглядів. Значною мірою ці негативні прояви спричинені **непрозорістю засобів масової інформації**, а саме – **власності ЗМІ**, яка сприяє появі низки проблем, починаючи від маніпулювання інтересами творчих редакційних колективів і неможливості дотримання ними ustalених морально-етичних професійних принципів, до утвердження руйнівних тенденцій на полі українського державотворення.

Загальновідомо, що майже 90 відсотків українських ЗМІ є приватними, тобто перебувають під тотальним контролем кланово-олігархічних структур, конкретніше – зосереджені у руках кількох медіахолдингів, власниками яких є

кілька мільярдів (Пінчук, Фірташ, Коломойський, Ахметов та ін.). Достеменно ніхто не відає, скількома медіа вони володіють, адже процеси перепродажу, переходу ЗМІ із одних рук в інші, захоплення медіавласності не припиняються: інформація щодо приналежності тих чи інших телеканалів, друкованих ЗМІ, мережових структур відсутня, а доступна – швидко старіє і, зрештою, ніхто не може гарантувати її вичерпності чи правдивості. Як, зрештою, ніхто не може дати відповіді, яка доля українського медіапростору належить зарубіжним власникам. Автор статті «Імітація ринку» Самійло Ворс найуспішнішого «прозорого» видавця на українському медіаринку знайшов у лістингу Франкфуртської біржі, і ним виявився UMH Group, який в нас відомий як «Український медіахолдинг», президентом якого є Борис Ложкін. Журналіст підкреслює: «Компанія діє 12 років і претендує на монополізацію вітчизняного ринку друкованих ЗМІ. В її українському портфелі кілька десятків видань й кілька великих мережних проєктів (охоплюють майже половину інтернет-користувачів у нашій державі)» [1, с. 19]. Далі С. Ворс зосереджує увагу на тому, що «УМХ» позиціонує як № 1 на рекламному ринку серед видавничих домів, як лідер українського ринку преси впродовж останнього десятиріччя, сукупний тираж друкованих видань якого в Україні – близько 200 млн примірників. Холдинг, виявляється, присутній і в Росії, партнером якого є тамтешній олігарх Владімір Потанін. Однак і ці параметри найпрозорішого медіахолдингу є далеко неповними.

Наше завдання полягає не у визначенні ідеологічних пріоритетів від непрозорості і пов'язаних з ними наслідків, які проявляються в проблемах політичного, економічного, культурного життя країни. **Мета** полягає в тому, щоб окреслити координати Ради Європи щодо прозорості ЗМІ і дати відповідь на питання, як положення і рекомендації РЄ виконують в інформаційному просторі держави, тобто як їх відображено в українському законодавстві.

Комітет Міністрів РЄ ще 22 листопада 1994 р. ухвалив Рекомендацію № R (94) 13 «Про заходи щодо сприяння прозорості ЗМІ», у якій підкреслив, що її виконання дасть змогу дізнатися про реальну структуру власності в ЗМІ і визначити треті сторони, які можуть впливати на незалежність ЗМІ, а також констатував, що «прозорість ЗМІ потрібна для того, щоб дати членам громади можливість формувати думку про те, яку цінність має інформація, ідеї та міркування, що їх поширюють засоби масової інформації» [7, с. 24]. У цьому документі визначено шість керівних принципів досягнення прозорості ЗМІ, положення яких рекомендували внести до національних законодавств. Стверджували, що прозорість у секторі преси може бути гарантована завдяки включенню до національних законодавств положень, що зобов'язують органи ЗМІ розкривати інформацію, яка є доволі широкою за обсягом і конкретною за змістом та пов'язана з **ідентифікацією** осіб або органів, які є членами видавничої структури органу преси, **розкриттям** характеру та ступеня участі цих осіб або органів у структурі. Наступні категорії інформації стосуються частки видавничої структури, або осіб чи органів цієї структури, в інших ЗМІ, відомостей про осіб або органи, які не беруть безпосередньої участі у роботі

видавничої структури, проте можуть значною мірою впливати на редакційну політику органів преси, якими вони керують, доступності документів, в яких визначають редакційну політику або політичну спрямованість органів преси, фінансові підсумки роботи та географію поширення [7, с. 26].

До правового впорядкування проблеми прозорості ЗМІ спонукає і Рекомендація № R(99)1 від 19 січня 1999 р. «Про заходи щодо сприяння плюралізму в ЗМІ», у преамбулі якої зазначено, що лише прозорість у питаннях контролю за медіа-органами, у тім числі провайдерами інформації та каналів нових служб комунікацій, може сприяти створенню плюралістичного медіа-простору [7, с. 57–59]. Завдання полягає у протидії закону процесам концентрації власності ЗМІ в одних руках. Комітет міністрів прямо рекомендує встановлювати на законодавчому рівні дозвольні пороги, яких може досягти одна компанія ЗМІ чи група у контролі за одним чи кількома секторами ЗМІ з тим, щоб запобігти концентрації власності і захистити плюралізм. Запропоновано і законодавчі підходи, наприклад, визначення відсотка (частки) аудиторії для компаній преси, радіо, телебачення від загальної кількості телеглядачів, радіослухачів, читачів газет на території розповсюдження продукту конкретних ЗМІ. Інша пропозиція полягає у створенні особливих органів влади з повноваженнями протидіяти концентрації власності, що спричиняє до шкідливих наслідків [5, с. 1–2].

Зазначимо, що жодну з рекомендацій Комітету Міністрів РЄ щодо прозорості ЗМІ не відображено і сьогодні повною мірою в чинному українському законодавстві. Окремі аспекти прочитуються в контексті дотримання плюралізму, проте цього недостатньо для встановлення прозорих правових норм (правил) в українському інформаційному просторі. Тому і процеси становлення, розвитку та функціонування ЗМІ в Україні супроводжуються низкою негативних проявів, які спричиняють до руйнування «неугодних» органів преси, до рейдерських захоплень ЗМІ, до скуповування, перепродажу окремих телерадіоканалів і друкованих видань, до руйнування творчих колективів, протистояння між власниками медіахолдингів і редакціями засобів масової інформації.

Характерним прикладом класичного правового невпорядкування (хаосу) є квітневий (2013) скандал навколо чи не єдиного донедавна опозиційного телеканалу ТВі між його власниками – російськими бізнесменами Костянтином Кагаловським, Володимиром Гусинським, і, виявляється, народним депутатом Миколою Княжицьким, який запропонував нового інвестора – американського бізнесмена Олександра Альтмана. У результаті суспільство так і не збагнуло, хто з них справжній власник, однак протистояння, безперечно, негативно позначилося на долі загалом мобільного творчого колективу, понад 30 журналістів якого звільнено з роботи. З ефіру, відповідно, зникла низка рейтингових програм, а майбутнє ТВі, за прогнозами «Української правди», не визначене і цілком можливо, що цей острів опозиційної журналістики невдовзі зникне з українського інформаційного ринку взагалі або опиниться в таборі провладних ЗМІ [8].

Водночас українське законодавство у сфері засобів масової інформації потребує змін і доповнень, які забезпечуватимуть дотримання принципу прозорості, що гарантуватиме доступ громадськості до інформації про ЗМІ, обмін інформацією про прозорість ЗМІ між національними органами влади, розкриття інформації під час видачі телерадіоорганізаціям ліцензій на право користування та на право використання каналу мовлення, здійснення функцій установою або органами влади, відповідальними за забезпечення прозорості, в процесі діяльності каналів мовлення. Зазначимо, що 20 лютого 2013 р. нарешті передано до Верховної Ради законопроект про внесення змін у чинні закони, які регулюють діяльність ЗМІ і які узгоджуються з рекомендаціями Ради Європи щодо гарантування прозорості власності на ЗМІ [2]. Констатуємо законопроект, зауважимо, що в ньому йдеться про внесення змін до вітчизняних законів, якими регулюють сферу ЗМІ, зокрема, визначають чіткий перелік суб'єктів, які підпадають під дію цих законів. Це закони «Про телебачення і радіомовлення»; «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»; «Про інформаційні агентства», а також закони «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців».

У законопроекті пропонують передбачити, що під час подачі заяви про видачу чи продовження ліцензії на мовлення необхідно вказувати юридичну та фактичну адреси, код ЄДРПОУ, реєстраційний номер облікової картки платника податків, а за його відсутності – серію та номер паспорта засновника чи співзасновників, власника чи співвласників телерадіоорганізації. А також необхідно зазначити таку ж інформацію щодо акціонерів, які на момент подання заяви володіли пакетами акцій у понад 5 відсотків.

Передбачено зобов'язати інформаційні агентства вказувати у своїх випусках відомості про засновника та співзасновників агенції.

Законопроект передбачає подання відомостей про засновника та співзасновників друкованого видання, а також пов'язаних з ними осіб під час державної реєстрації друкованого ЗМІ тощо.

Характерно, що в законопроекті подано визначення терміна «пов'язані особи». Зокрема, це юридичні або фізичні особи, які здійснюють контроль за засновником та співзасновниками ЗМІ, а також юридична особа, за якою засновник здійснює відповідний контроль. У разі, коли одним зі співзасновників ЗМІ є фізична особа, пов'язаними з нею особами вважають також членів її сім'ї (чоловіка, дружину, дітей та батьків, мачуху та вітчима), спільно з якими вона здійснює контроль за ЗМІ.

Проект закону пропонує серед підстав відмови в державній реєстрації друкованого ЗМІ передбачити порушення засновником (співзасновниками) вимог ст. 10 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» стосовно гарантій від монополізації друкованих ЗМІ.

Запропоновано подання ліцензіатом до Національної ради з питань телебачення і радіомовлення заяви протягом 10-ти робочих днів щодо

переоформлення ліцензії на мовлення у зв'язку зі зміною організаційно-правової форми, умов діяльності ліцензіата.

Усі ці положення увійшли в Закон № 409-VII «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації», який нарешті ухвалила Верховна Рада України, а Президент України Віктор Янукович 25 липня 2013 року його підписав [6].

Окрім вищезазначеного, відповідно до закону, запроваджують заборону на створення та діяльність телерадіоорганізації, засновником (співзасновником), власником (співвласником) якої є нерезидент (нерезиденти), зареєстрований в одній з офшорних зон, перелік яких визначатиме Кабінет Міністрів України.

Також, згідно із законом, у заяві про видачу (продовження) ліцензії на мовлення, яку подають до Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, запроваджують обов'язкове зазначення відомостей про пов'язаних осіб та акціонерів, які на момент подання відповідної заяви володіють пакетами акцій у понад 5 відсотків.

Підставами відмови у видачі ліцензії на мовлення на позаконкурсних засадах є відсутність у заяві відомостей, зокрема, щодо засновника (співзасновників), власника (співвласників), пов'язаних осіб, виду мовлення, передбачуваної території розповсюдження програм, характеристик каналу мовлення, місцезнаходження та потужності передавача, періодичності, часу, обсягів та сітки мовлення, кількості домогосподарств на передбачуваній території розповсюдження програм.

Здійснення нагляду за дотриманням телерадіоорганізаціями вимог законодавства щодо складу їхніх засновників (власників) покладено на Національну раду з питань телебачення і радіомовлення.

Очевидно, що прийняття зазначених норм на законодавчому рівні даватиме змогу хоча б частково врегулювати питання прозорості відносин власності щодо засобів масової інформації.

Окрім того, на нашу думку, а також на переконання деяких експертів (наприклад, відомого медіаюриста Дмитра Котляра [4]), підписаний Президентом України закон спрямований на формальне виконання вимог Ради Європи та ЄС і майже нічого не додає до процесу реального забезпечення прозорості медіавласності. На жаль, він не дає змоги розкрити головного – фізичну особу – бенефіціара телерадіокомпанії, тобто конкретну людину, яка перебуває наприкінці ланки структури власності у різних юрисдикціях і реально контролює цю компанію. Декларативною можна вважати норму щодо заборони телерадіоорганізацій, засновниками чи власниками яких є нерезиденти, які зареєстровані в одній із офшорних зон, адже таке обмеження легко обійти, оскільки йдеться лише про перший рівень власності.

Окремі норми прийнятого закону можна розглядати як шкідливі, наприклад, щодо державної реєстрації друкованих ЗМІ в Укрдержреєстрі при Міністерстві юстиції України. Такий порядок і до того передбачав Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні». Наголосимо, що державну реєстрацію преси сьогодні вважають архаїчною нормою, яка

суперечить міжнародним стандартам свободи вираження поглядів. Європейська конвенція про права людини допускає лише ліцензування телерадіомовлення, а ОБСЄ давно визнала обов'язкову реєстрацію преси як необґрунтоване обмеження свободи діяльності ЗМІ. Закон про прозорість медіавласності, на жаль, не усунув означеного архаїзму, а, навпаки, надав державному органу повноваження відмовляти в реєстрації ЗМІ, якщо порушують вимоги щодо обмеження монополізму.

На жаль, змушені констатувати і такий прикрий факт, що українське законодавство у сфері ЗМІ, яке загалом відповідає європейським стандартам, не знаходить належного суспільного підґрунтя для реалізації. Простежується організований спротив кланово-олігархічних груп, які не зацікавлені у розвитку цивілізованих підходів на полі українського інформаційного простору. Тут багато залежить від координації зусиль законодавчої та виконавчої гілок влади, суспільства, які покликані вивести процеси правового врегулювання сфери ЗМІ на якісно нові рівні, які б уможливили цілковите виконання зобов'язань України перед європейською та світовою спільнотою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Ворс Самійло*. Імітація ринку / Самійло Ворс // Український тиждень. – 2012. – 13 вересня. – С. 19.
2. Кабмін схвалив законопроект відносно прозорості власності на ЗМІ: деталі // FINANCE.UA. – Режим доступу : news/finance.ua/ua/-/1/0/a|2013/02/20/297048.
3. *Леценко Сергій*. Канал ТВі і сумний фінал казки / Сергій Лещенко // Українська правда. – 2013. – 26 квіт. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/04/26/6989025/>.
4. *Остапа Світлана*. Недосконалий закон про суспільне мовлення зараз, на жаль, влаштовує обидві політичні сторони / Світлана Остапа, Дмитро Котляр. – Режим доступу : stv.mediasapiens.ua/print/material/21610
5. Пояснительная записка к Рекомендациям № R(99)1 по мерам, способствующим плюрализму СМИ // Законодательство и практика средств массовой информации. – М., 1999. – Вып. 6–7. – С. 1–2.
6. Президент підписав закон про прозорість медіавласності // Інститут медіа права. – Режим доступу: medialaw.kiev.ua/news/media/2282/.
7. Стандарти Ради Європи у сфері медіа: Законодавчий бюлетень: IREX U-Media, К. – 2005. – С. 24.
8. *Щербина Сергій*. Костянтин Кагаловський: ТВі я продавати не збирався і не збираюся / Сергій Щербина, Сергій Ломець // Українська правда. – 2013. – 26 квіт. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2013/04/26/6989025/>.

Стаття надійшла до редколегії 01.03.2014

Прийнята до друку 20.03.2014

**ENSURING THE TRANSPARENCY OF MEDIA OWNERSHIP REAL (LEGAL ASPECTS)
BY ADOPTION OF EUROPEAN STANDARDS**

Pavlo Prysyzsnyy

*Ivan Franko National University of Lviv,
1, Universitetska Str., Lviv, Ukraine, 79000,
e-mail: ppm.diego@gmail.com*

Analyzed the problems of functioning of Ukrainian media that relate to the legal provision of transparency of ownership. Consider the recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe to promote media transparency and inclusion in national legislation. Commented bill and the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on ensuring transparency of ownership in respect of the media», which was adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine and the President of Ukraine signed on July 25, 2013.

Particular weight is paid to the practical aspects of the violation of the principle of transparency in media ownership information space of Ukraine, leading to manipulate the interests of creative and editorial teams inability compliance with established ethical principles of trade, to the approval of the destructive trends on the Ukrainian state. Underlined that Ukrainian legislation should facilitate elimination of conflict between the owners of media holdings and editorial media.

Key words: transparency of mass-media, transparency of property of mass-media, mass medias, proprietor of mass-media, creative collective, release of mass-media, Recommendations of Committee of Ministers of Advice of Europe, law, bill.

**РЕАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ МЕДИАСОБСТВЕННОСТИ
(ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ) ПУТЕМ ПРИБЛИЖЕНИЯ К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ**

Павел Присяжний

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко,
ул. Университетская, 1, г. Львов, Украина, 79000,
e-mail: ppm.diego@gmail.com*

Проанализированы проблемные вопросы функционирования украинских СМИ, связанные с правовым обеспечением принципа прозрачности собственности. Рассмотрены рекомендации Комитета Министров Совета Европы по содействию прозрачности СМИ и включения их в национальное законодательство. Прокомментирован законопроект и Закон «О внесении изменений в некоторые Законы Украины относительно обеспечения прозрачности отношений собственности в отношении средств массовой информации», принятый Верховной Радой Украины и подписанный Президентом Украины 25 июля 2013 г.

Отдельно исследованы практические аспекты нарушения принципа прозрачности медиасобственности в информационном пространстве Украины, что приводит к манипулированию интересами творческих редакционных коллективов и невозможности соблюдения ими устоявшихся морально-этических профессиональных принципов, к утверждению разрушительных тенденций на поле украинского государства. Подчеркнуто, что украинское законодательство должно способствовать ликвидации противостояния между владельцами медиахолдингов и редакциями СМИ.

Ключевые слова: прозрачность СМИ, прозрачность собственности СМИ, медиaprостранство, медиасобственность, средства массовой информации, медиахолдинг, владелец СМИ, творческий коллектив, редакция СМИ, Рекомендации Комитета Министров Совета Европы, закон, законопроект.