

УДК 007:304:001

КРАСНОСТУП Г.М., кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
Науково-дослідний інститут інформатики і права
Національної академії правових наук України

СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ СУСПІЛЬНОГО ТЕЛЕБАЧЕННЯ І РАДІОМОВЛЕННЯ: ПРАВОВІ ШЛЯХИ РОЗВ’ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМ

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню правових проблем, пов’язаних зі створенням в Україні суспільного телебачення і радіомовлення, та розробці практичних рекомендацій щодо їх розв’язання.*

***Ключові слова:** суспільне телебачення і радіомовлення, організаційно-правова форма*

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию правовых проблем, связанных с созданием в Украине общественного телевидения и радиовещания, и разработке практических рекомендаций по их решению.*

***Ключевые слова:** общественное телевидение и радио, организационно-правовая форма.*

***Summary.** The article investigates the legal problems of the creation in Ukraine of public television and radio, and development of practical recommendations for their resolution.*

***Keywords:** public television and radio, organizational and legal form.*

Постановка проблеми. 17 квітня 2014 р. Верховною Радою України прийнято Закон України № 1227-VII “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”.

Відповідно до частини другої статті 1 вказаного Закону України для забезпечення поступового та послідовного становлення Суспільного телебачення і радіомовлення України Кабінет Міністрів України на базі Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України, Державної телерадіокомпанії “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”, Державної телерадіокомпанії “Культура”, обласних державних телерадіокомпаній, Державної телерадіокомпанії “Крим”, Київської державної телерадіокомпанії, Севастопольської державної телерадіокомпанії, Української студії телевізійних фільмів “Укртелефільм”, що реорганізуються, утворює юридичну особу публічного права “Національна суспільна телерадіокомпанія України” [1].

Пунктом 4 розділу IV “Прикінцеві та перехідні положення” вказаного Закону України Кабінету Міністрів України доручено у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом:

підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом;

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

здійснити заходи, пов’язані із створенням Національної суспільної телерадіокомпанії України, в порядку, визначеному цим Законом.

Сьогодні в Україні триває широка дискусія щодо шляхів реалізації Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”.

Останні дослідження та публікації таких фахівців, як В. Бебик, О. Большакова, Р. Головенка, В. Іванова, Д. Котляр, І. Розкладай, Т. Шевченка зробили внесок у регулювання суспільних відносин щодо забезпечення створення Суспільного телебачення і радіомовлення в Україні. Водночас, більш глибокого дослідження потребують правові проблеми, що виникли під час створення в Україні суспільного телебачення і радіомовлення та можливі шляхи їх розв’язання.

Метою статті є дослідження правових проблем, що виникли під час створення в “Суспільного телебачення і радіомовлення України”, та розробка практичних рекомендацій щодо їх розв’язання.

Виклад основних положень. У попередній публікації ми дослідили правове регулювання суспільних відносин щодо забезпечення створення Суспільного телебачення і радіомовлення України та розробили практичні рекомендації щодо вдосконалення принципів правового регулювання цих суспільних відносин [2]. Проте, за останні декілька місяців відбулися суттєві зміни у правовому регулюванні процесу створення “Суспільного телебачення і радіомовлення України”, що викликало низку проблем під час реалізації відповідних нормативно-правових актів на практиці. Спробуємо їх розв’язати за допомогою загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання.

За допомогою методу системного аналізу окреслимо коло досліджуваних правових проблем. Використання методу екстраполяції дозволить поширити висновки щодо окремих правових аспектів створення суспільного телебачення і радіомовлення (організаційно-правова форма, структура, формування органів управління, фінансування) на оцінку досліджуваної проблеми в цілому. Використання системно-функціонального методу дозволить розкрити теоретичні та практичні положення організації діяльності органів управління Національної суспільної телерадіокомпанії України (далі – НСТУ). Методи моделювання та прогнозування сприятимуть встановленню можливих наслідків належного правового регулювання суспільних відносин щодо порядку створення та визначення засад діяльності “Суспільного телебачення і радіомовлення України”.

Особливістю суспільного телерадіомовлення є те, що воно служить інтересам суспільства, а не інтересам держави, політиків, бізнесменів чи будь-яких інших груп. Саме це відрізняє суспільне мовлення від комерційного та державного [3, с. 6].

При цьому воно й утримується суспільством, і підзвітне тільки суспільству! Прикладом такого телерадіомовлення є відомі у всьому світі європейські медіа: компанії британська BBC, німецька ZDF, італійська RAI. Лідери суспільного мовлення Європи мають найвищий рейтинг у своїх країн. Так, сукупна частка ринку BBC на британському телебаченні становить 33 %, а на радіо – більше 50 %. В Данії 66 % телевізійних новин виробляють суспільні мовники. В Україні 97 % теленовин виробляють комерційні телерадіокомпанії [4].

7 листопада 2014 р. Урядом прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 693 “Про утворення публічного акціонерного товариства” Національна суспільна телерадіокомпанія України”, яка набрала чинності 10 грудня 2014 р. [5].

Вказаним урядовим рішенням передбачено:

утворити публічне акціонерне товариство “Національна суспільна телерадіокомпанія України” (далі – товариство), 100 відсотків акцій якого належить державі;

установити, що:

статутний капітал товариства формується за рахунок майна Національної телекомпанії, Національної радіокомпанії, Державної телерадіокомпанії “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”, Державної телерадіокомпанії “Культура”, обласних державних телерадіокомпаній, Державної телерадіомовної компанії “Крим”, державних організацій “Київська державна регіональна телерадіокомпанія”, “Севастопольська регіональна державна телерадіокомпанія”, Криворізька регіональна державна телерадіокомпанія “Криворіжжя”, “Новгород-

Сіверська регіональна державна телерадіокомпанія “Сіверська” та Української студії телевізійних фільмів “Укртелефільм”, які ліквідуються;

повноваження з управління корпоративними правами держави стосовно товариства здійснює Держкомтелерадіо;

доручення Держкомтелерадіо: підготувати та подати Кабінетові Міністрів України для затвердження проект статуту товариства; забезпечити оформлення та підписання протоколу рішення про закрите (приватне) розміщення акцій товариства; вжити заходів до реєстрації в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку випуску акцій товариства; забезпечити укладення договору про обслуговування емісії акцій між товариством та депозитарієм цінних паперів; здійснити для формування статутного капіталу товариства закрите (приватне) розміщення першого випуску простих іменних акцій; затвердити результати закритого (приватного) розміщення акцій товариства; здійснити в установленому порядку заходи, пов’язані з утворенням товариства та його державною реєстрацією;

визнано такими, що втратили чинність, деякі акти Кабінету Міністрів України, у тому числі ті, якими було затверджено статuti Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України.

Утворення товариства та підготовка його статуту потребують часу, що пов’язано з необхідністю: внесення змін до законодавства;

припинення діяльності визначених урядовим рішенням юридичних осіб;

проведення оцінки відповідного майна з метою формування статутного капіталу товариства.

На сьогодні зазначені у Законі України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” державні телерадіоорганізації є бюджетними установами.

Частиною першою статті 14 вказаного Закону встановлено, що фінансування Національної суспільної телерадіокомпанії України здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України протягом чотирьох років з дня набрання чинності цим Законом. Тобто, передбачена Законом юридична особа публічного права НСТУ є бюджетною установою.

Згідно з частиною першою статті 3 Закону України “Про акціонерні товариства” акціонерне товариство – господарське товариство, статутний капітал якого поділено на визначену кількість часток однакової номінальної вартості, корпоративні права за якими посвідчуються акціями [6].

З огляду на наведене, чинним законодавством не передбачено механізму перетворення бюджетних установ у публічні акціонерні товариства. Таке перетворення може відбуватися лише шляхом корпоратизації державних підприємств.

Тому, у процесі створення “Суспільного телебачення і радіомовлення України” було з’ясовано, що створенню НСТУ у формі акціонерного товариства, як це передбачено постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 693 “Про утворення публічного акціонерного товариства “Національна суспільна телерадіокомпанія України”, має передувати внесення відповідних змін до Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”.

Крім того, склалася ситуація, коли постанови Кабінету Міністрів України, якими було затверджено статuti Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України, визнані такими, що втратили чинність, а товариство ще не створено.

Таким чином, починаючи з 10 грудня 2014 р. НТКУ та НРКУ не мають установчих документів, що визначають компетенцію їх органів управління. Така ситуація може

негативно вплинути на функціонування НТКУ та НРКУ та подальшого здійснення мовлення відповідно до ліцензійних умов.

Відсутність статутів НТКУ та НРКУ фактично означає відсутність господарської компетенції зазначених мовників, що найближчим часом може призвести до відмов інших суб'єктів господарської діяльності укласти угоди, у тому числі щодо трансляції програм.

Відповідно до § 55-2 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, у невідкладних випадках Прем'єр-міністр або міністр за погодженням з Прем'єр-міністром може внести на розгляд Кабінету Міністрів проект акта без дотримання вимог цього Регламенту щодо погодження і консультацій, проведення правової експертизи Мін'юстом, розгляду на засіданні урядового комітету [7].

Такий проект акта ставиться на голосування і у разі його прийняття опрацьовується Секретаріатом Кабінету Міністрів без зміни його по суті (вносяться поправки, пов'язані з приведенням у відповідність з правилами нормопроєктувальної техніки, здійснюється редагування), а також забезпечується негайне оприлюднення підписаного Прем'єр-міністром акта.

У зв'язку з цим, Держкомтелерадіо підготував проект постанови Кабінету Міністрів України “Про відновлення дії деяких актів Кабінету Міністрів України” та 24 грудня 2014 р. звернувся до Кабінету Міністрів України з проханням розглянути його на найближчому засіданні Уряду.

3 січня 2015 р. проект постанови Кабінету Міністрів України повернули головному розробнику для погодження з керівниками заінтересованих органів (Мінфіну та Мінекономрозвитку).

Після погодження проекту постанови Кабінету Міністрів України всіма заінтересованими органами та отримання висновку Міністерства юстиції України за результатами правової експертизи, його буде подано на розгляд Кабінету Міністрів України в установленому порядку.

У Верховній Раді України восьмого скликання зареєстровано два законопроекти, спрямовані на уточнення окремих положень Закону, а саме:

“Про внесення змін до деяких законів України щодо “Суспільного телебачення і радіомовлення України” (реєстр. № 1357 від 10.12.2014 р.), внесений народними депутатами України Сюмар В.П., Черваковою О.В., Опанасенком О.В., Висоцьким С.В., Кондратюк О.К., Абдулліним О.Р., Онуфриком Б.С., Стеценком Д.О., Павленком Ю.О., Сочкою О.О.;

“Про внесення змін до Закону України “Про Суспільне телебачення та радіомовлення” (щодо створення регіонального суспільного телерадіомовлення)” (реєстр. № 1357-1 від 23.12.2014 р.), внесений народним депутатом України Томенком М.В.

Законопроект (реєстр. № 1357) спрямований на уточнення проблемних положень Закону. З урахуванням прийнятого Урядом рішення щодо організаційно-правової форми НСТУ запропоновано внести зміну до статті 1 Закону, згідно з якою Суспільне телебачення і радіомовлення України створюється у формі публічного акціонерного товариства “Національна суспільна телерадіокомпанія України”, 100 відсотків акцій якого належить державі.

НСТУ утворюється на базі Національної телекомпанії України, а також Національної радіокомпанії України, Державної телерадіокомпанії “Культура”, обласних державних телерадіокомпаній, Державної телерадіокомпанії “Крим”, Київської державної регіональної телерадіокомпанії, Севастопольської державної телерадіокомпанії,

Державної організації “Новгород-Сіверська регіональна державна телерадіокомпанія “Сіверська”, Державної організації “Криворізька регіональна державна телерадіокомпанія “Криворіжжя”, Української студії телевізійних фільмів “Укртелефільм”, що реорганізуються шляхом приєднання до Національної телекомпанії України.

Реорганізація дозволить зберегти трудовий потенціал, уникнути припинення мовлення, а також забезпечити виконання соціальних гарантій пільговим категоріям працівників.

У новій редакції викладено статтю 5 Закону, згідно з якою НСТУ здійснює мовлення не менш ніж на двох загальнонаціональних каналах мовлення багатоканальної ефірної телемережі: суспільно-політичному та культурно-освітньому та не менш ніж на трьох загальнонаціональних радіоканалах: суспільно-політичному, культурно-освітньому, молодіжному.

Це дасть можливість за наявності фінансового забезпечення створити третій канал “регіонального мовлення”.

У зв’язку з цим, у вказаній статті Закону вже не йдеться про структуру НСТУ (у формі “суспільного радіо” та “суспільного телебачення”), що передбачає більш гнучкий підхід під час її формування.

З метою забезпечення належної оплати праці працівників НСТУ на рівні європейських колег, законопроектом передбачено право наглядової ради НСТУ встановлювати умови розміру оплати їх праці.

Крім того, для здійснення своєї діяльності на підставі відповідного рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення НСТУ отримує ліцензії на мовлення шляхом переоформлення, умови яких відповідають умовам ліцензій (включаючи перелік каналів мовлення), власниками яких є Національна телекомпанія України, Національна радіокомпанія України, Державна телерадіокомпанія “Культура”, обласні державні телерадіокомпанії, Державна телерадіокомпанія “Крим”, Київська державна регіональна телерадіокомпанія, Севастопольська державна телерадіокомпанія, Державна організація “Новгород-Сіверська регіональна державна телерадіокомпанія “Сіверська”, Державна організація “Криворізька регіональна державна телерадіокомпанія “Криворіжжя”.

З метою збереження державного майна законопроектом також запропоновано встановити особливості для прийняття НСТУ рішення про вчинення правочину, яке прийматиметься:

правлінням НСТУ, якщо ринкова вартість майна або послуг, що є його предметом, становить до 10 відсотків вартості активів за даними останньої річної фінансової звітності НСТУ;

наглядовою радою НСТУ за поданням правління НСТУ, якщо ринкова вартість майна або послуг, що є його предметом, становить від 10 до 25 відсотків вартості активів за даними останньої річної фінансової звітності НСТУ;

акціонером за поданням наглядової ради НСТУ, якщо ринкова вартість майна або послуг, що є його предметом, перевищує 25 відсотків вартості активів за даними останньої річної фінансової звітності НСТУ.

Крім того, залишається контроль Кабінету Міністрів України за використанням і збереженням, списанням і відчуженням переданого НСТУ майна.

Законопроектом пропонується включити норму щодо формування редакційної ради НСТУ, згідно з якою редакційна рада формується з працівників НСТУ та складається з чотирьох осіб, що призначаються Наглядовою радою НСТУ, та п’яти осіб, які обираються загальними зборами творчого колективу НСТУ.

З метою запровадження процесу створення “Суспільного телебачення і радіомовлення України” законопроектом пропонується внести зміни до законів України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, “Про приватизацію державного майна”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” шляхом уточнення їх положень в частині визначення механізму створення НСТУ, його організаційно-правової форми, джерел фінансування, умов оплати праці працівників, захисту майнових прав НСТУ та інтересів трудового колективу, удосконалення діяльності органів управління, порядку формування і засад діяльності наглядової та редакційної рад.

Законопроектом (реєстр. № 1357-1) пропонується:

внести зміни до частини першої статті 5 Закону України “Про Суспільне телебачення та радіомовлення”, згідно з якими Кабінет Міністрів України на базі юридичної особи публічного права “Національної суспільної телерадіокомпанії України” створює шляхом виділу юридичну особу публічного права “Суспільне телебачення” та юридичну особу публічного права “Суспільне радіо”;

доповнити Закон новою статтею 5-1, відповідно до якої органи місцевого самоврядування мають право створювати на базі обласних телерадіокомпаній суспільне регіональне телерадіомовлення.

Слід зазначити, що внесення пропозицій запропонованих законопроектом (реєстр. № 1357-1) до Закону не дозволить на базі державних телерадіокомпаній створити НСТУ у формі публічного акціонерного товариства.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило застереження до законопроекту стосовно того, що запропонована редакція змін не узгоджується із статтею 116 Конституції України, статтею 20 Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, статтею 5 Закону України “Про управління об’єктами державної власності”, статтею 1 Закону України “Про Суспільне телебачення та радіомовлення”, що може викликати суттєві проблеми під час реалізації положень Закону на практиці.

13 січня 2015 р. Верховною Радою України прийнято в першому читанні за основу законопроект (реєстр. № 1357).

Чи будуть найближчим часом внесені запропоновані зміни до Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” невідомо. Тому, на сьогодні здійснюється робота щодо приведення законів України у відповідність із Законом України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”. Так, Держкомтелерадіо підготовлено проект Закону України “Про внесення змін до деяких законів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” [8], який для громадського обговорення з 31 липня 2014 р. також розміщено на офіційному веб-сайті Держкомтелерадіо у підрубриці “Проекти законів” рубрики “Законопроектна діяльність”.

Законопроектом пропонується внести зміни до законів України “Про телебачення і радіомовлення”, “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, “Про вибори Президента України” та “Про управління об’єктами державної власності”.

Прикінцевими та перехідними положеннями до проекту Закону України запропоновано передбачити, що умови оплати праці працівників НСТУ визначаються

Кабінетом Міністрів України. До приведення нормативно-правових актів з питань оплати праці у відповідність з вимогами цього Закону умови оплати праці працівників НСТУ зберігаються на рівні умов, встановлених Кабінетом Міністрів України для працівників державних телерадіокомпаній.

Після погодження законопроекту всіма заінтересованими органами, його буде подано в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України.

Висновки.

Суспільне телебачення і радіомовлення в Україні має стати гарантом забезпечення прав людини на доступ до інформації та забезпечити неупереджене висвітлення суспільно необхідних подій та явищ.

Закон України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” потребує внесення змін. З огляду на наведене, на сьогодні потребує розгляду Верховною Радою України у другому читанні законопроект (реєстр. № 1357), спрямований на уточнення окремих положень Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”.

Оскільки прийняття Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” було передбачено міжнародними зобов’язаннями України і домовленостями, досягнутими з Європейським Союзом, Закон доцільно направити на експертизу до Ради Європи.

Таким чином, окремі заходи можуть реалізовуватися лише після внесення змін до Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, а саме:

експертиза Радою Європи положень Закону на відповідність європейським стандартам; підготовка підзаконних нормативно-правових актів з порушеного питання.

Використана література

1. Про Суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України від 17.04.14 р. № 1227-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 27. – Ст. 904. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1227-18>
2. Красноступ Г.М. Питання законодавчого забезпечення створення в Україні суспільного телебачення і радіомовлення // Правова інформатика. – 2014. – № 4(44). – С. 66-73.
3. Європейські стандарти у галузі суспільного мовлення ; за ред. Т.С. Шевченка, О.А. Сушко. – К. : Тютюкін, 2010. – 264 с.
4. Джолос О. Суспільне мовлення як умова демократії – Режим доступу : <http://stv.media.sapiens.ua/material/36217>
5. Про утворення публічного акціонерного товариства “Національна суспільна телерадіокомпанія України” : постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.14 р. № 693 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 98. – ст. 2849. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/693-2014-%D0%BF>
6. Про акціонерні товариства : Закон України від 17.09.08 р. № 514-VI // Відомості Верховної Ради. – 2008. – № 50. – ст. 384. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-17>
7. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.14 р. № 704 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 103. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/704-2014-%D0%BF/paran2#n2>
8. Про внесення змін до деяких законів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України” : проект Закону України – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=114111&cat_id=80453

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