

Реформування комунальних

друкованих ЗМІ: напрямки, проблеми та перспективи



Д. С. Кузін

здобувач Інституту економіко-правових досліджень НАН України

У статті досліджені актуальні питання, пов'язані з запланованим реформуванням державних і комунальних засобів масової інформації в Україні. Проаналізовані проекти вітчизняних законодавчих актів в порівнянні з досвідом реформування ЗМІ в європейських країнах. Сформульовані пропозиції до законопроектів про реформування ЗМІ, а також запропоновані шляхи вдосконалення діючого законодавства, подальші напрямки досліджень в сфері правового регулювання відповідних відносин.

Ключові слова: державні і комунальні друковані засоби масової інформації, реформування, приватизація, засновники друкованих ЗМІ, редакція.

В статье исследованы актуальные вопросы, связанные с запланированным реформированием государственных и коммунальных средств массовой информации в Украине. Проанализированы проекты отечественных законодательных актов по сравнению с опытом реформирования СМИ в европейских странах. Сформулированы предложения к законопроектам о реформировании СМИ, а также предложены пути совершенствования действующего законодательства, дальнейшие направ-

ления исследований в области правового регулирования соответствующих отношений.

Ключевые слова: государственные и коммунальные печатные средства массовой информации, реформирование, приватизация, учредители печатных СМИ, редакция.

The article examined current issues related to the planned reform of the state and municipal mass media in Ukraine. Analyzed projects of national legislation in comparison with the experience of media reform in European countries. The proposals for draft law to reform the media and suggested the ways of improving the current legislation, future directions of research in the field of legal regulation of the corresponding relations.

Keywords: state and municipal print media, reform, privatization, the founders of the print media, editors.

З кінця 1990-х років в суспільстві обговорюється питання реформування (роздержавлення) комунальних друкованих засобів масової інформації (далі – комунальні ЗМІ). Так, ще у 1999 році Верховна Рада України прийняла постанову «Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства та розвитку інформаційної сфери в Україні», в п. 3 якої було визнано за необхідне прискорити розробку концепції роздержавлення ЗМІ [1]. Здійснити роздержавлення ЗМІ рекомендує і Парламентська Асамблея Ради Європи – про це сказано в п. 12.4 Резолюції № 1466 [2].

На розгляд парламенту нашої країни в різні роки подавалися проекти від-

повідних законів. Наприклад, 5 квітня 2006 р. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення розглянула і затвердила проект закону про роздержавлення ЗМІ, розроблений Міністерством юстиції України. Потім свій проект розробила Національна спілка журналістів [3]. В квітні 2013 року до Верховної Ради надійшло ще два законопроекти про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації: від народних депутатів України Томенка М. В., Раупова Р. Б., Мірошніченка І. М., Курпіля С. В., Баграєва М. Г. (далі – законопроект № 2600) [4], а також від народного депутата Княжицького М. А. [5]. В цих законопроектах пропонуються різні шляхи роздержавлення ЗМІ. При цьому деякі питання, які стосуються майнової складової реформування, майбутніх договірних відносин органів влади, місцевого самоврядування із ЗМІ, правового статусу офіційних видань, а також понятійного апарату, опрацьовані в запропонованих проектах недостатньо.

Наукові дослідження з питань правового забезпечення реформування ЗМІ майже не проводяться. При цьому правові аспекти відносин у суміжних сферах, а саме – договірних відносин, в яких однією із сторін є державний орган чи орган місцевого самоврядування, а також правового статусу підприємств, заснованих державними органами чи місцевими радами, розглядаються у наукових працях Р. Ф. Гринюка [6], Р. А. Джабраїлова [7], О. Кравчук [8] та ін.

Вказані вище питання потребують ретельних досліджень, адже вони пов'язані із важливими принципами демократії, такими, як: свобода слова, незалежність ЗМІ, інформування владою населення про свою діяль-

ність, оприлюднення важливої для суспільства інформації, зокрема нормативних актів тощо. Ці та інші принципи не можуть існувати без належної матеріальної бази, господарських відносин – під час реформування ЗМІ та подальшої їх діяльності. Це все обумовлює актуальність теми дослідження.

Метою цієї статті є обґрунтування необхідності уточнення та доповнення законопроектів про реформування державних і комунальних ЗМІ (а саме норм, які стосуються комунальних ЗМІ) з урахуванням досвіду європейських країн.

Для юридичної проблематики важливим є визначення понять, які будуть використовуватися. Одним з основних в нашому дослідженні є, зокрема, поняття «комунальний друкований засіб масової інформації». Але в законопроектах про реформування ЗМІ цей термін не визначений, відтак не зовсім зрозуміло – що планується реформувати? Така невизначеність впливає на те, що можуть виникнути складнощі під час запланованих реформвань.

Відповідно до статті 1 Закону «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів» (далі – Закон № 540/97), комунальним є «друкований засіб масової інформації, створений органом місцевого самоврядування або органом місцевого самоврядування спільно з місцевою державною адміністрацією як засновником (співзасновником) на базі чи за участю комунальної власності та відповідного фінансування з місцевого бюджету і статутом (програмними цілями, програмною концепцією) редакції (юридичної особи), яким передбачається, зокрема, інформування громадян про діяль-

ність цього органу та вищих органів державної влади» [9].

У статті 1 Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» зазначено, що ЗМІ органу державної влади чи органу місцевого самоврядування – це «засіб масової інформації, засновником (співзасновником) якого є орган державної влади або орган місцевого самоврядування і який повністю або частково утримується за рахунок державного чи місцевих бюджетів» [10].

Це визначення не розкриває зміст поняття «комунальний засіб масової інформації», а об'єднує його з поняттям «державний ЗМІ». Але для реформування комунальних ЗМІ необхідно відокремлювати їх від інших ЗМІ, зокрема від державних ЗМІ.

В той же час в законопроектах про реформування ЗМІ розглядаються «друковані засоби масової інформації, засновниками (співзасновниками) яких є органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування, і редакції друкованих засобів масової інформації, засновниками (співзасновниками) яких є органи державної влади, інші державні органи та органи місцевого самоврядування» [3; 4].

Поняття «комунальний» і «державний» друкований ЗМІ під час реформування ЗМІ треба розрізняти, як це зроблено в Законі «Про державну підтримку засобів масової інформації...». Адже, по-перше, правове регулювання їх діяльності відрізняється, а по-друге, реформування двох різних видів ЗМІ має проходити з певними особливостями для кожного з них. До речі, розповсюджені випадки, коли співзасновниками ЗМІ місцевої сфери розпов-

судження виступають районна (обласна) рада (орган місцевого самоврядування) та відповідна держадміністрація (орган державної влади). Фінансується в такому випадку ЗМІ з районного (обласного) бюджету. До якого виду відноситься таке ЗМІ, згідно із законопроектами про реформування, – до державного чи комунального? Відповідь на це питання дає визначення терміна, яке міститься в ст. 1 зазначеного вище Закону. Але можливі і більш складні варіанти відносин засновництва ЗМІ і форм власності видавця, редакції тощо. А для того, щоб під час реформування була можливість визначити саме комунальні ЗМІ, і треба ввести таке поняття до законопроекту. Це дозволить більш чітко врегулювати правовий статус різних видів ЗМІ, а також диференціювати ЗМІ під час реформування.

Зважаючи на викладене, поняття «комунальний ЗМІ», яке визначене в Законі № 540/97, пропонуємо ввести в законопроект про реформування ЗМІ, а також в інші нормативні акти, де є цей термін. Це можна зробити шляхом відповідного посилання на цей термін.

Далі розглянемо суть реформування ЗМІ. Основним принципом реформування державних і комунальних ЗМІ, що пропонується в проектах законів, які розроблені різними суб'єктами, є заборона органам державної влади і місцевого самоврядування бути засновниками друкованих ЗМІ. Для втілення цього принципу пропонується використати декілька процедур.

По-перше, органи державної влади і місцевого самоврядування виходять із числа засновників друкованих ЗМІ і в подальшому не можуть бути засновниками таких видань.

По-друге, в тих ЗМІ, видавці (редакції) яких були створені в формі комунальних підприємств, трудові колективи можуть створити господарські товариства. А майно і приміщення, в яких знаходяться ЗМІ, пропонується передати новоствореним редакціям на різних умовах – в залежності від того, як це пропонує автор законопроекту.

По-третє, передбачена державна підтримка реформованих ЗМІ (також в різних формах, під різні зобов'язання), соціальний захист працівників редакцій тощо. По-четверте, планується, що подальша співпраця друкованих ЗМІ із органами держави та місцевого самоврядування буде ґрунтуватися виключно на умовах договору про висвітлення діяльності цих органів.

Зупинимось на окремих, більш суттєвих, на наш погляд, із вказаних моментів і нагальних проблемах запланованої реформи.

1. Неможливість заснування ЗМІ органами місцевого самоврядування.

Як наголошує багато журналістів та зазначено в пояснювальній записці до проекту Закону № 2600, реформувати державні і комунальні ЗМІ необхідно для обмеження впливу органів державної влади та органів місцевого самоврядування на діяльність друкованих ЗМІ, створення економічно незалежних друкованих ЗМІ, належних умов їх діяльності, що сприятиме покращенню інформаційного забезпечення громадян України [11].

Необґрунтованим видається ініціатива провести реформування усіх без винятку державних і комунальних ЗМІ з огляду на наступне. По-перше, впливати на редакційну політику зможе і новий засновник ЗМІ чи власник редакції реформованого ЗМІ. Тому без запровадження ефективних ме-

ханізмів незалежності будь-яких ЗМІ від засновників і власників редакцій реформування буде марним.

По-друге, інформувати про свою діяльність, оприлюднювати офіційну інформацію, нормативні акти органам державної влади і місцевого самоврядування необхідно буде і після проведення реформування. Цього вимагають, зокрема, ст. 75 Закону «Про місцеве самоврядування», ст. 22 Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування...». Але більшість місцевих ЗМІ (особливо в невеликих містах і районах) після реформи не зможе вижити – на цьому наголошують головні редактори місцевих друкованих видань [12]. Тому видання комунальних ЗМІ (а в деяких районах і містах просто не існує інших) є суспільно необхідним.

Відповідно до статті 143 Конституції України, територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю... Ініціатива законодавців щодо неможливості заснування комунальних ЗМІ фактично позбавляє територіальну громаду права утворювати комунальні підприємства, які мають на меті випуск друкованих ЗМІ, що поширюватимуть суспільно важливу інформацію, необхідні громаді нормативні акти тощо.

Зважаючи на викладене, необхідно розробити критерії, за якими визначати доцільність реформування конкретних державних і комунальних друкованих ЗМІ. А також надати право територіальній громаді в особі

місцевих рад визначати: чи потрібно утримувати комунальне видання, або оприлюднювати необхідну інформацію на договірних засадах в приватних ЗМІ, якщо такі існують на відповідній території.

2. Передача майна і приміщень

Згідно з офіційними даними Держкомітету по телебаченню та радіомовленню України, в одному з найбільших регіонів нашої держави – Донецькій області зареєстровано майже 50 видань, які вважаються комунальними чи державними (в цілому по Україні таких видань 667). І тільки в 12 з них засновниками виступають лише органи державної влади та/або органи місцевого самоврядування – без участі інших суб'єктів (трудових колективів, комунальних і колективних підприємств, різних господарських товариств тощо) [13]. В інших регіонах ситуація схожа.

Отже, в Донецькій області реформування згідно з запропонованими законопроектами можливе лише для дюжини видань. Більшість ЗМІ спроможні пройти цей процес і без відповідного закону. Тому що в багатьох випадках орган державної влади та/або місцевого самоврядування входить лише до складу засновників ЗМІ, а засновником редакції, як суб'єкта господарювання, виступають інші особи. В цих випадках після того, як орган державної влади та/або місцевого самоврядування вийде із засновників ЗМІ, видання продовжить виходити з іншими засновниками, які залишилися.

Якщо орган державної влади чи місцевого самоврядування є одним із співзасновників редакції, його вихід може бути оформлений господарською угодою – наприклад, про викуп частки в статутному капіталі суб'єкта господарювання.

Законодавчого врегулювання потребують випадки, коли єдиним засновником ЗМІ та редакції є орган державної влади та/або місцевого самоврядування. Наприклад, газета «Жизнь» заснована Донецькою обласною радою та облдержадміністрацією, а видає газету комунальне підприємство «Редакція газети «Жизнь» (засновник – обласна рада). «Муниципальную газету» засновувала Донецька міська рада та дев'ять районних рад у м. Донецьку, а видає газету комунальне підприємство «Редакція газети «Наш дом+» (засновник – міська рада). Саме для реформування таких ЗМІ і потрібен спеціальний закон, який буде визначати, насамперед, принципи передачі майна, а також перетворення вказаних комунальних підприємств в інші види суб'єктів господарювання.

Отже, найголовніше, що очікується в новому спеціальному законодавчому акті, – це вирішення матеріальних питань, які постануть в процесі реформування і після нього. На думку юриста Української асоціації видавців періодичної преси О. Целуйка, одним із найбільш суперечливих є питання про безоплатне отримання приміщень та майна редакцій господарськими товариствами, попередньо заснованими трудовими колективами цих ЗМІ [14]. З цим твердженням можна погодитися, адже набуття власності у такий спосіб і поза конкурсами створює конкурентні переваги для реформованих ЗМІ та не відповідає принципу «рівності всіх перед законом».

Відомо, що ставляться до майна, в яке вкладені власні кошти, інакше, ніж до такого, що подароване. Вітчизняна приватизація та практика багатьох країн Східної Європи свідчать про

те, що безкоштовна передача майна ЗМІ не вирішила проблем, які поставили перед виданнями у свій час. В умовах економічної конкуренції та низьких підприємницьких та управлінських навичок журналістів-керівників безкоштовно отримане майно згодом найчастіше продається учасниками господарських товариств – членами трудових колективів (редакцій ЗМІ) третім особам. Таким чином порушуються інтереси місцевої громади, майно якої відчужується безкоштовно (наприклад, в великих містах вартість приміщень, які передаються, може бути значною).

Прикладом таких дій може слугувати приватизація у Польщі на початку 1990-х років, яка довела, що ЗМІ, які були продані бажаючим налагодити їх роботу, у більшості показали свою працездатність в умовах ринку, а ті, що були передані безкоштовно трудовим колективам, як правило, були перепродані і ставали предметом скандалів. Взагалі, у більшості країн Східної Європи приватизація ЗМІ передбачала їх продаж на конкурсних засадах. Наприклад, в Словаччині роздержавлення ЗМІ здійснювалося таким чином: в одних випадках ЗМІ були викуплені іноземними інвесторами, в інших – господарськими товариствами, заснованими членами трудових колективів ЗМІ [15].

Тому вважаємо, що безкоштовну передачу майна реформованим ЗМІ слід обмежити. Доцільним буде впровадження європейської практики роздержавлення ЗМІ, коли майно останнього (в першу чергу – нерухоме) або викупляється за балансовою вартістю (можливо – із розстрочкою платежу на декілька років), або передається у платне користування на пільгових умовах.

Також доцільно передбачити захисні механізми при передачі нерухомого майна під час реформування ЗМІ. Це може бути обов'язок використовувати приміщення лише для видання друкованих ЗМІ, заборона передачі в оренду (суборенду, якщо приміщення передані у користування на пільгових умовах) тощо.

І взагалі, питання приватизації державних і комунальних ЗМІ треба окремо визначити в законі про реформування друкованих ЗМІ, а не робити посилання на загальні правила приватизації невеликих державних підприємств, тому що існують певні особливості (це тема окремого дослідження). Попередньо треба ретельно проаналізувати досвід приватизації малих підприємств в Україні і зробити висновки, як цей досвід використати при підготовці вказаних законопроектів про реформування ЗМІ.

Аналіз, проведений в статті, дозволяє зробити такі висновки та пропозиції. По-перше, поняття комунального друкованого ЗМІ, яке міститься в Законі № 540/97 «Про державну підтримку засобів масової інформації...», логічно буде використати в законопроекті про реформування ЗМІ, а також в інших нормативних актах, де є цей термін. Це дозволить більш чітко врегулювати правовий статус різних видів ЗМІ, а також диференціювати ЗМІ під час реформування.

Доведено, що в законопроектах про реформування ЗМІ необґрунтовано пропонується провести роздержавлення всіх без винятку державних і комунальних ЗМІ. Це, зокрема, позбавить територіальну громаду в особі органів місцевого самоврядування певних повноважень. Тому пропонуємо розробити критерії, за якими уповноважені органи зможуть визначати

доцільність реформування конкретних державних і комунальних друкованих ЗМІ.

Безкоштовну передачу майна, в першу чергу нерухомого та коштовного, під час реформування ЗМІ слід обмежити. Треба ретельно проаналізувати досвід приватизації малих підприємств в Україні і зробити певні висновки, а умови передачі майна новим власникам редакцій (зокрема, господарським товариствам, заснованим робітниками ЗМІ) – окремо передбачити в законопроекті про реформування ЗМІ. При цьому необхідно визначити захисні механізми, які сприятимуть подальшому функціонуванню ЗМІ і унеможливлять використання цього майна для інших цілей або його перепродаж.

Подальші дослідження питань реформування державних і комунальних ЗМІ повинні, як вбачається, зосередитися зокрема на: принципах реформування редакцій комунальних друкованих ЗМІ, як суб'єктів господарювання; деталізації механізму передачі майна новим засновникам ЗМІ і редакціям; договірних відносинах між реформованими ЗМІ і органами державної влади і місцевого самоврядування; створенні умов для зміцнення незалежності (творчої і матеріальної) ЗМІ, унеможливлення впливу засновників ЗМІ на редакційну політику; розробці механізмів стимулювання розвитку незалежних ЗМІ тощо.

Отже, сформульовані в цьому дослідженні пропозиції допоможуть прийняти більш ґрунтовний закон, завдяки якому процес реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ буде більш зрозумілим, прозорим, пройде з користю для цих ЗМІ, читачів та суспільства.

Список використаної літератури

1. Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства та розвитку інформаційної сфери в Україні : Постанова Верховної Ради України від 16.02.1999 р. № 430-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 16. – Ст. 99.
2. Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною : Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 жовтня 2005 р. № 1466 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://search.ligazakon.ua>
3. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації : Проект Закону України, розроблений Національною спілкою журналістів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nsju.org>
4. Про реформування друкованих засобів масової інформації : Проект Закону України від 21.03.2013 р. № 2600, розроблений народними депутатами України Томенком М. В., Рауповим Р. Б., Мірошніченком І. М. та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації : Проект Закону України від 9.04.2013 р. № 2600-1, розроблений народним депутатом України Княжицьким М. А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
6. *Гринюк Р. Ф.* Правовой статус коммунальных предприятий в Украине : моногр. / Р. Ф. Гринюк. – Донецк, 2001. – 183 с.
7. *Джабраїлов Р. А.* Комунальна власність як передумова реалізації господарської правосуб'єктності міста / Р. А. Джабраїлов // Економіка та право. – 2009. – № 2. – С. 114-118.
8. *Кравчук О.* Поняття і правовий статус засобів масової інформації в Україні / О. Кравчук // Право України. – 2005. – № 5. – С. 125-128.
9. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23.09.1997 р. № 540/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 50. – Ст. 302.
10. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 49. – Ст. 299.
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про реформування друкованих засобів масової інформації» від 21.03.2013 р. № 2600 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>
12. Разгосударствление СМИ : точка зрения / [подгот. Л. Куц] // Журналист Донбасса. – 2013. – № 5. – С. 8-11.
13. Медійна карта : База даних комунальних друкованих засобів масової інформації України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://comin.kmu.gov.ua>
14. Роздержавлення державних друкованих ЗМІ : події, факти, коментарі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://media.parlament.org.ua>
15. Огляд досвіду роздержавлення державних і комунальних ЗМІ в країнах Східної Європи. – К. : Інститут прикладних правових досліджень «Право». – 2007. – 32 с.