

**Аналіз і коментар до проекту
„Закону України про внесення змін до деяких законів України
щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно
засобів масової інформації”**

Д-р Сандра Вашич-Грватин*

і

Ад ван Лоон **

* Університет Любляни, факультет соціології, экс-Президент Словенської Ради з питань мовлення

** Керівник служби правового і нормативного супроводження VECAI (профспілки операторів кабельного мовлення Нідерландів), ад'юнкт-професор Нью-Йоркської Школи права (розробник курсів „Регулювання мовлення в Європі” і „Європейське законодавство про телекомунікації”), колишній співробітник відділу з питань ЗМІ Ради Європи, колишній радник з правових питань Європейської мережі зі спостереження ринку аудіовізуальної продукції.

Цей матеріал підготовлено для відділу з питань засобів масової інформації Ради Європи на прохання українських органів влади.

Матеріал складається з трьох частин:

- Вступу, в якому висвітлено європейські принципи щодо законодавства та політики, які стосуються прозорості взаємин власності у сфері мас-медіа;
- Аналізу того, в якій мірі такі європейські принципи є обов'язковими для України, і
- Загальної оцінки законопроекту, включно з рекомендаціями та докладними коментарями щодо окремих його положень.

Частина 1

Дотичні європейські стандарти: Загальний огляд

1 Основне право людини на свободу вираження поглядів

“Свобода вираження поглядів і свобода інформації, а також вільне поширення інформації та ідей незалежно від державних кордонів і без втручання державних органів є засадними для будь-якої справжньої демократії. Плюралізм ЗМІ, тобто існування великої кількості незалежних і автономних засобів масової інформації, які віддзеркалюють якомога широкі розмаїття поглядів та ідей, є неодмінною умовою здійснення зазначеної свободи. Прозорість ЗМІ є важливою умовою забезпечення і зміцнення плюралізму.”
(Джерело: п. 1 Пояснювального Меморандуму до Рекомендації R (94) Комітету міністрів Ради Європи про заходи із забезпечення прозорості ЗМІ).

Стаття 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод (далі – ЄКПЛ) захищає право кожного на свободу вираження поглядів, що включає, окрім іншого, право шукати, одержувати та передавати інформацію та ідеї без втручання держави. Однак, ця свобода не є абсолютною і за певних обставин може бути обмежена.

Якщо медійні компанії будуть зобов'язані оприлюднювати певну інформацію, це може означати пряме чи опосередковане втручання в їхнє право на свободу вираження поглядів. В такому випадку держава матиме виправдати своє втручання відповідно до вимог п. 2 Ст. 10 ЄКПЛ та їхнього тлумачення Європейським Судом з прав людини. Якщо ж виправдань немає, виникає вірогідність, що із часом Європейський Суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) не визнає втручання таким, що відповідає вимогам ЄКПЛ. Європейський Суд вже неодноразово визнавав невідповідними рішення національних судових органів у країнах-учасниках ЄКПЛ тоді, коли доходив висновку, що такий орган, підтримавши рішення національного владного органу, прийняте згідно з національним законодавством, порушував Ст. 10 ЄКПЛ. В разі потреби ЄСПЛ може навіть визнати таким, що не відповідає ЄКПЛ, рішення конституційного суду якоїсь країни, яке визнає обмеження таким, що не суперечить свободам, котрі захищені в Конституції цієї країни.

Коротше кажучи, Ст. 10 ЄКПЛ переважає над положеннями внутрішніх законодавств держав-учасниць ЄКПЛ (включаючи положення в конституціях цих країн) в усіх випадках, коли ця Стаття гарантує вищий рівень захисту свободи вираження поглядів. Натомість, у випадках, коли національне законодавство гарантує вищий рівень захисту зазначеної свободи, ніж Ст. 10 ЄКПЛ, Суд поважно поставиться до будь-якого рішення національного судового органу, який застосує чи визнає такі положення.

Вимагання від медійних компаній опублікування чи інакшого оприлюднення конкретних даних у друкованій або ефірній продукції є втручанням у їхнє право на свободу вираження поглядів; відтак, всі подібні вимоги мають бути виправдані в світлі тих обмежень, які допускаються відповідно до Ст. 10 ЄКПЛ.

Таким чином, наш аналіз має початись із того, щоби визначити, які права і чиї права захищені Ст. 10 ЄКПЛ і за яких умов обмеження таких прав є виправданими.

Згідно зі Ст. 10 ЄКПЛ, будь-яке обмеження свободи вираження поглядів має

- 1 Переслідувати одну чи більше з тих законних цілей, які перелічені в п. 2 Ст. 10 ЄКПЛ;
- 2 Бути встановленим законом, і
- 3 Бути необхідним у демократичному суспільстві.

За багато років ЄСПЛ напрацював великий масив рішень, де тлумачиться Ст. 10 ЄКПЛ. Суд розробив системний підхід до оцінки того, чи мало місце втручання у право заявника на свободу вираження поглядів і чи було таке втручання виправданим. Задля цього на практиці використовується така послідовність перевірочних питань:

Чи мало місце втручання у право заявника на свободу вираження поглядів?

Ст. 10 захищає такі права, як:

- 1) свобода дотримуватись своїх поглядів;
- 2) свобода шукати інформацію та ідеї;
- 3) свобода передавати інформацію та ідеї, і
- 4) свобода одержувати інформацію та ідеї.

Чи підпадають заявники та їхні інтереси під захист Ст. 10 ЄКПЛ?

Стаття захищає:

- 1) фізичних осіб, і
- 2) юридичних осіб (включаючи підприємства, які займаються видавницькою діяльністю, та суб'єктів мовлення)

Стаття також, окрім інших, захищає:

- 1) вираження поглядів у комерційній сфері (справа Маркт);
- 2) вираження поглядів для досягнення технічних чи економічних цілей (справа Ауτροнік), і
- 3) інформацію та ідей, які „ображають, шокують, непокоять”.

Чи втручання є наслідком якоїсь дії носія державної влади?

- 1) законодавчого органу
- 2) державної структури
- 3) суду
- 4) і т.д.

Чи заявник вичерпав усі можливості захисту своїх прав у національних судах?

Чи втручання було встановлене законом?

Цю вимогу дотримано, якщо правила

1) передбачувани,

2) до них є легкий доступ;

Чи міг заявник або його радники скоригувати власну поведінку під існуючі законні вимоги?

3) ті правила зрозумілі, і

4) чітко викладені.

Чи втручання переслідувало законну ціль?

1) інтереси національної безпеки;

2) інтереси територіальної цілісності;

3) інтереси громадського спокою;

4) охорона порядку і запобігання злочинам;

5) охорона здоров'я або моралі;

6) захист репутації або прав інших осіб;

7) запобігання розголошенню конфіденційної інформації, і

8) підтримання авторитету та безсторонності суду.

Щодо *мовників* ЄСПЛ визнав, що Держави мають право переслідувати інакші законні цілі в рамках системи ліцензування, згідно із положенням п. 1 Ст. 10 („Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств”).

Саме в цьому світлі Суд постановив, що надання ліцензії мовнику або відмова в ній може залежати від інших чинників (ніж ті, які зазначені в п. 2 Ст. 10), „включаючи ... характер і цілі пропонованої станції, її потенційну аудиторію на національному, регіональному і місцевому рівнях, права і потреби конкретної аудиторії та зобов'язання відповідно до міжнародних договорів” (див. п. 32 рішення по справі *Лентія*).

Суд зрозумів, що

“Це може призвести до втручань, цілі яких будуть законними відповідно до третього речення п. 1, навіть якщо вони не відповідають жодній цілі, встановленій в п. 2”

Відтак, Суд нагадав, що

“Сумісність таких втручань із Конвенцією все одно необхідно оцінювати в світлі інших вимог п. 2”.

Цими іншими вимогами є те, щоби правила, за якими здійснюється втручання у право на свободу вираження поглядів заявника, були встановлені законом (див. вище) і щоби таке втручання було необхідним у демократичному суспільстві.

Чи було втручання необхідним (у демократичному суспільстві)?

1) нагальна суспільна потреба;

2) межі розсуду держави;

3) європейський нагляд.

3.1 Чи захід як такий міг досягнути цілі, яку він переслідував?

3.2 Чи захід був пропорційній переслідуваній цілі?

3.3 Чи були інші, менш обмежувальні заходи задля досягнення заявленої цілі?

2 Європейська Конвенція про транскордонне телебачення

Європейська Конвенція про транскордонне телебачення є міжнародним договором, який було напрацьовано в рамках Ради Європи для полегшення державам, які є його Сторонами, транскордонної трансляції та ретрансляції телевізійних передач (Ст. 1). Зміни до Конвенції були внесені в 1998 р. Сторонами Конвенції є ті Держави, які ратифікували її, а також Держави, які є учасницями Європейської Культурної Конвенції та країни Європейської Співдружності, які забажають додержуватись вимог Конвенції про транскордонне телебачення.

В Ст. 6.1 цієї Конвенції зазначено, що

“Уповноважений орган Сторони, яка здійснює трансляцію, має, по отриманні запиту, надавати інформацію про мовника. Як мінімум, така інформація має включати його назву, статус, місцезнаходження, прізвище юридичного представника, структуру капіталу і природу, цілі та спосіб фінансування програмної послуги, яку мовник надає або має намір надавати.”

Згідно з п. 144 Пояснювального меморандуму,

“З огляду на поточний розвиток телемовлення вкрай необхідно, щоби інформація про мовника була доступна для всіх. Зростання і диверсифікація програмних послуг, з одного боку, і транскордонний характер трансляції, з іншого боку, вимагають того, щоби і Сторони, і глядачі, знали, хто за що відповідає”.

Стосовно п. 2 Ст. 6 в меморандумі конкретно зазначено наступне:

“148. Це положення не означає, що Сторона, яка забезпечує додержання принципу прозорості, мусить автоматично оприлюднювати подібну інформацію. Однак, їй належить принаймні переконатись у тому, що така інформація є наявною і що вона надається за запитом будь-якої зацікавленої фізичної чи юридичної особи – громадянина, організації, мовника, держави, тощо. Коли це доречно, така інформація запитуватиметься по каналах уповноваженого органу Сторони, яка приймає трансляцію; Стаття 19 Конвенції передбачає визначення одного чи кількох органів, задачею яких, окрім іншого, буде надання інформації, зазначеної у цьому параграфі.

149. Прозорість, яка вимагається згідно із цим параграфом, має більш загальну мету, ніж мета попереднього параграфу; вона має ціллю задовольнити інтерес громадськості до назви, під якою зареєстровано мовника або під якою він відомий широкому загалу, його складу, юридичного статусу та способів фінансування, тощо. В цьому контексті слід послатись на Рекомендацію No. R (94) 13 про заходи сприяння прозорості ЗМІ, яка визначає кілька можливих варіантів дій задля забезпечення прозорості організацій, що здійснюють мовлення.

150. Надання зазначеної в цьому параграфі інформації має відбуватись у рамках загальних правил надання інформації із належним дотриманням, зокрема, правил щодо захисту даних, професійних таємниць та комерційних таємниць. Із цього виходить, що інформація про структуру капіталу та про способи фінансування означає інформацію загального характеру про джерела фінансування (державні та/ або приватні, плата за ліцензію та/ або комерційні ресурси) та структуру капіталу.

151. Хоча з п. 150 слідує, що інформація щодо структури капіталу і способу фінансування має загальний характер, зазначену Статтю в жодному разі не слід тлумачити як таку, що обмежує права Сторін на застосування внутрішнього законодавства, яка запобігатиме зловживанням тих, хто перебуває в домінуючому становищі.”

3 Рекомендація про заходи щодо сприяння прозорості засобів масової інформації¹

Як зазначалось вище, п. 149 Пояснювального меморандуму до Європейської Конвенції про трансграничне телебачення містить посилання на Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи Державам-учасницям про заходи щодо сприяння прозорості засобів масової інформації.

У преамбулі Рекомендації знов зазначається,

“концентрація ЗМІ на національному й міжнародному рівнях може мати не тільки позитивні, а й шкідливі наслідки для плюралізму та різноманітності, а це може виправдати втручання з боку урядів”.

У Пояснювальному меморандумі до Рекомендації в свою чергу зазначається, що „прозорість ЗМІ є важливою умовою забезпечення і зміцнення плюралізму”; отже, заходи, які сприяють прозорості мас-медіа, стають передумовою правил і стратегій, котрі мають ціллю забезпечення і посилення плюралізму в медійному секторі.

Відповідно до Пояснювального меморандуму, заходи, спрямовані на забезпечення плюралізму ЗМІ, можуть бути виправдані такими причинами:

“Сучасний розвиток концентрації ЗМІ вірогідно створюватиме труднощі для прозорості ЗМІ. Зростаюча інтернаціоналізація капіталу та діяльності медійних компаній, розбудова мульти-медійних груп і поява в секторі мас-медіа нових учасників із інших сфер економічної діяльності, разом із поступовою інтеграцією ЗМІ в більші структури, які охоплюють увесь – від початку до кінця - процес виробництва і розповсюдження медійної продукції, мають двоякий вплив на прозорість ЗМІ. Передовсім, структура власності ЗМІ та відносини опосередкованої залежності від присутнього капіталу чи підконтрольності йому стають все складнішими. Крім того, зазначене уможлиблює ситуації, коли ЗМІ залежатимуть від органів, які, не будучи ані власниками, ані акціонерами цих ЗМІ, зможуть чинити тривалий і значний вплив на їхню діяльність і, можливо, навіть на зміст трансльованої або інакшим чином поширюваної інформації, - через те, що вони надають ЗМІ фінансові ресурси, обладнання або якісь нематеріальні засоби (програми), які є важливими і подеколи необхідними для функціонування ЗМІ”.

“Це явище вже помітне в багатьох європейських країнах і вірогідно набере обертів в подальші роки з розвитком нових комунікаційних технологій, які сприятимуть тенденції до інтеграції (наприклад, цифрової технології), і з появою в медійному секторі нових типів операторів, в розпорядженні яких перебуватимуть значні фінансові ресурси (наприклад, телекомунікаційних компаній і виробників електронного обладнання й устаткування для обробки інформації). Біль того, це явище вірогідно набиратиме пан-Європейських масштабів із приходом ринкових відносин до медійного сектору в країнах Центральної та Східної Європи.”

У преамбулі Рекомендації зазначено,

“що регулювання процесу концентрації ЗМІ передбачає, що уповноважені установи або органи влади володіють інформацією, яка дає їм змогу дізнатися про реальну структуру власності в ЗМІ і, крім того, визначати треті сторони, які можуть здійснювати вплив на незалежність ЗМІ”.

Далі в преамбулі наголошується, 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.”

З огляду на все це Комітет міністрів рекомендував урядам Держав-учасниць „розглянути питання про внесення до національного законодавства положень, що гарантують або

¹ Оригінальний текст Рекомендації див. на сайті (<http://cm.coe.int/ta/rec/1994/94r13.htm>).

спрямовані на забезпечення прозорості ЗМІ, а також полегшують процес обміну інформацією з цього питання між державами”, щоби

- Допомогти державним органам, які відповідають за впровадження правил, що обмежують концентрацію мас-медіа, в отриманні інформації про справжню структуру власності ЗМІ та у визначенні третіх осіб, які можуть чинити вплив на незалежність ЗМІ, та
- Забезпечити широкому загалу можливість формувати думку про вартість інформації, ідей та поглядів, які поширюються засобами масової інформації.

До Рекомендації додано шість керівних принципів, які мають підказати Державам, що за положення їм слід включити до внутрішнього законодавства задля досягнення означених вище цілей.

В Пояснювальному меморандумі указано, що такі керівні принципи

“... мають ціллю запропонувати урядам Держав – учасниць Ради Європи та інших європейських держав конкретні способи гарантування та посилення прозорості ЗМІ. Ці керівні принципи представляють широкий спектр регуляторних заходів щодо прозорості ЗМІ, із якого кожна Держава може вибрати заходи, які вона вважає необхідними і пропорційними меті забезпечення прозорості ЗМІ. Державам також належить забезпечити, щоби такі заходи поважали права та законні інтереси тих, хто підпадає під зобов'язання відносно прозорості. Державам-учасницям в ході впровадження керівних принципів також належить брати до уваги конкретні особливості різних ЗМІ”.

В Пояснювальному меморандумі додатково зазначається, що

“Ціллю керівних принципів є не нав'язування єдиної низки норм, які гарантуватимуть прозорість мас-медіа, а радше пропонування можливих дій урядам держав, які або не мають норм щодо прозорості і воліють запровадити їх до національного законодавства, або мають такі норми, але воліють переглянути чи розширити їх. Урядам залишається свобода вибору задля врахування усього розмаїття ситуацій, які склались у Державах: різних конституційних норм і різної структури відповідальності національних органів за регулювання ЗМІ, розмаїття регулярних засобів та відмінностей між тим, що на національному рівні віднесено до сфери дії законів про конкуренцію і законодавства про регулювання ЗМІ; розмаїття норм у сфері корпоративного права, які мають стосунок до положень щодо прозорості; розмаїття норм стосовно гармонізації заходів із забезпечення прозорості (норми, які стосуються свободи торгівельної та виробничої діяльності, захисту даних, захисту комерційної таємниці чи обов'язку застережливого ставлення до інформації, яка перебуває в розпорядженні працівників регулюючих служб чи органів, і т.д.). Так само керівні принципи не мають ціллю спонукання державних органів до втручання у зміст інформації, поширюваної мас-медіа, або до якихсь форм контролю над ним. Єдиною ціллю керівних принципів є забезпечення надходження до широкого загалу і до дотичних служб або органів тих даних, які необхідні їм для інформації, із дотриманням усіх згаданих вище норм. Слід додати, що, окрім законодавчих та нормативних положень, засобом сприяння прозорості ЗМІ може стати вжиття самими медійними підприємствами заходів із саморегулювання.”

Керівні принципи поділені на три групи.

До першої групи відносяться два керівні принципи щодо *загальних засад* прозорості ЗМІ.

Керівний принцип No 1 рекомендує включення до національного законодавства норм, які гарантуватимуть доступ широкого загалу до інформації про ЗМІ. Утім, Комітет міністрів наголосив, що

“Процес передавання цієї інформації членам громади засобами масової інформації або установами чи органами влади, відповідальними за забезпечення прозорості ЗМІ, має здійснюватись за умови поваги прав і законних інтересів осіб або органів, що повинні дотримуватись зобов'язань щодо прозорості. Особливу увагу слід приділяти потребі узгоджувати вимогу щодо прозорості з принципом свободи торгівлі та промисловості, а також з

вимогами про захист баз даних, комерційної таємниці, конфіденційності джерел інформації ЗМІ та редакційної таємниці.”

Керівний принцип No 2 пропонує включення до національного законодавства положень щодо обміну інформацією щодо прозорості ЗМІ між дотичними органами держави та подібними органами в інших Державах.

При цьому Комітет міністрів підкреслив, що

“Будь-які можливі обставини передавання такої інформації мають бути детально викладені в законодавстві, а будь-який запит щодо доступу до неї з боку установ або органів влади інших держав-членів повинен містити вмотивування необхідності доступу”,

і що

“Положення, які визначають порядок видачі дозволу на передавання інформації, мають бути сформульовані з урахуванням будь-яких норм, що можуть стосуватися питань конфіденційності обов’язків працівників відповідних установ або органів влади, а також розкриття інформації іноземним органам влади. Якщо це потрібно, варто адаптувати положення таким чином, щоб зробити подібні обміни інформацією можливими”.

Згідно із Пояснювальним меморандумом, Держави, при обміні інформацією або при наданні інформації причетним службам чи органам інших Держав,

“... мають також брати до уваги положення міжнародних договорів, учасниками яких вони є і які, окрім іншого, регулюють надання та обмін інформацією на міжнародному рівні. Особливої уваги заслуговує Конвенція Ради Європи про захист осіб при автоматичній обробці особистих даних (ETS No. 108) та, зокрема, її Глави III, яка стосується транскордонного руху інформації, а також Європейська Конвенція про одержання за кордоном інформації та доказів у адміністративних справах (ETS No. 100). Якщо це можливо, надання інформації має здійснюватись на основі письмової чи мовчазної згоди осіб або органів, яких стосується така інформація. Можливі обмеження надання інформації службам чи органам інших країн мають бути чітко зазначені в законодавстві і завчасно повідомлені зазначеним службам чи органам в усіх випадках, коли такі обмеження стають дотичними”.

Крім того,

“... для того, щоби обмін інформацією відбувався якомога чітко в інтересах усіх причетних сторін, підстави передачі інформації мають бути чітко зазначені в законодавстві, а іноземна служба чи орган, який бажає отримати інформацію, мусить зазначити підстави, на яких ця інформація запитується”.

Насамкінець,

“... при прийнятті положень, які мають за мету уможливлення передачі інформації іноземним службам чи органам, особливу увагу слід приділяти нормам, які стосуються зберігання таємниці, при виконанні службових обов’язків, працівниками служб або органів, які мають надавати зазначену інформацію. Такою ж мірою належить враховувати загальні правила, які регулюють і, можливо, карають за передачу інформації іноземним державним органам. Метою такого порядку має бути визначення того, чи такі норми або правила запобігають наданню інформації чи обмежують його, щоби вони були змінені з огляду на уможливлення передачі інформації причетними працівниками”.

У Розділі II Додатку до Рекомендації містяться три поради щодо конкретних заходів, які можуть гарантувати прозорість мас-медіа у сфері *мовлення*:

Згідно із Пояснювальним меморандумом, до організацій суспільного мовлення не можуть висуватись менш жорсткі вимоги щодо прозорості, ніж до інших мовників,

“... з огляду на те, що надання суспільних послуг організаціями суспільного мовлення зазвичай супроводжується отриманням державних коштів”,

хоча

“Необхідно враховувати положення національного законодавства щодо суспільного мовлення та механізмів підзвітності відповідних організацій, з яких деякі механізми певною мірою відповідають цілі забезпечення прозорості: положення про представництво громадськості в керівних або наглядових структурах таких організацій, особливі вимоги щодо бюджетного та фінансового контролю, положення про представлення організаціями суспільного мовлення звітів про професійну та фінансову діяльність і т.д.”

При цьому

“Окрім питання про напрямки діяльності, які пов'язані з основною діяльністю із здійснення мовлення, ще одним дотичним аспектом з точки зору прозорості може бути надання організаціями суспільного мовлення інших, додаткових до основної діяльності послуг, тобто побічних послуг, пропонує за власною ініціативою або у співпраці з іншими, зовнішніми партнерами. При таких обставинах, так само, як і у випадках, які описувались вище, важливим для врахування чинником можуть служити встановлені норми щодо таких послуг, які підлягають ліцензуванню.”

Керівний принцип No 3 пропонує включати у внутрішнє законодавство норм щодо надання інформації при видачі організаціям-мовникам ліцензій на мовлення.

Комітет міністрів запропонував, щоби інформація, яку має подати той, хто звертається зі заявою про видачу ліцензії на радіо- або телемовлення, була „досить широкою за обсягом і цілком конкретною за змістом”. Інформація, котра має надаватись, поділена на три категорії:

- 1 *„інформація, що стосується осіб або органів, які є учасниками структури, котра планує використовувати канал, а також інформація щодо характеру й ступеню відповідної участі цих осіб або органів у зазначеній структурі”;*

У Пояснювальному меморандумі щодо цієї категорії інформації зазначається,

“що ціллю одержання інформацією цієї категорії є формування більш-менш повного уявлення про структуру, яка надаватиме послуги, і про тих, хто асоціюватиметься з цією структурою”,

і що

“Одним із чинників, пов'язаних з розподілом капіталу, є вартість уваги чинник розподілу прав голосу відповідно до одержаних акцій. Права голосу можуть варіюватись і відтак впливати на управління наданням послуг - додатково до того, як це можна було би передбачити тільки з огляду на структуру капіталу (пакети акцій, які дають право не на один, а на багато голосів про голосуванні).”

Крім того,

“... одним із конкретних способів забезпечення прозорості капіталу є обов'язкова вимога іменної реєстрації акцій компаній, які подають заяву на ліцензію на надання послуг із мовлення”,

і

“Ці відомості можуть також містити дані про інакші форми участі засновників у структурі організації, яка збирається здійснювати мовлення (наприклад, внески натурою, шляхом

надання обладнання або виділення персоналу чи технічних засобів або якихсь послуг), задля повнішої картини можливого способу функціонування майбутньої структури”.

Нарешті,

“... вимога щодо прозорості може бути поширена також на осіб, які в силу договорів або інших прав наділені повноваженнями спрямовувати, керувати або наглядати за діяльністю організації, яка здійснюватиме мовлення. Ця вимога може стосуватись не тільки тих вже чинних актів, які наділяють подібними повноваженнями, але й тих актів, які передбачають виникнення таких повноважень у майбутньому (наприклад, обіцянка передати право на експлуатацію).”

- 2 *„інформація про характер і частку капіталу, що мають вищезазначені особи та органи в інших ЗМІ або медіа-органах, навіть в інших секторах економіки”;*

В Пояснювальному меморандумі пояснюється, що ця категорія інформації

“... уможливить здійснення службами чи органами, які видають ліцензії, оцінки тієї міри, в якій організація, що надаватиме послуги мовлення, або її учасники, або і перші, і другі укупі причетні до діяльності інших ЗМІ чи медійних утворень”,

i

“Рівень прозорості різнитиметься залежно від ступеню повноти інформації, яка вимагатиметься щодо участі в інших ЗМІ, незалежно від форми (фінансової чи інакшої) або міри, або ж відносно наявності великих майнових інтересів, які уможливають чинення впливу на інші ЗМІ. У другому випадку обов'язковим буде, приміром, лише надання відомостей про участь у капіталі, яка перевищує конкретний показник і відтак означає здатність впливати на прийняття рішень керівних або наглядових органів відповідної компанії. Більш того, цю вимогу можна модифікувати відповідно до категорій засобів масової інформації, які потрібно враховувати. Наприклад, це зобов'язання може стосуватись лише даних щодо участі в медійних структурах, котрі надають такі ж послуги, ліцензію на які хоче отримати заявник (як участь в інших телевізійних компаніях – тоді, коли в заявці на ліцензію ідеться про здійснення організацією-заявником телевізійної діяльності). Аналогічно, подібні вимоги можуть стосуватись лише даних про участь у ЗМІ, які діють на тій самій географічній території, де збирається вести свою діяльність заявник; такий підхід дозволить оцінити сукупний вплив усіх цих ЗМІ у відповідній зоні мовлення. Насамкінець, в разі потреби від заявників може вимагатись інформація про їхні майнові інтереси у близьких до медійної діяльності сферах, які можуть створити або вплинути на формування зв'язків або із структурою, яка подала заявку на ліцензію, або з іншими ЗМІ, або навіть між заявником і цими іншими ЗМІ (як, наприклад, у випадках участі в компаніях, які займаються рекламою в мас-медіа, або виробляють програми для радіо або телебачення, або розповсюджують або транслюють програмну продукцію структури-заявника іншими способами – на відео, по кабельних мережах, через супутниковий зв'язок, тощо)”;

на додачу до зазначеного,

“Окрім подання відомостей про зв'язки з іншими, пов'язаними із мас-медіа сферами діяльності, закон може також передбачати надання особами, які подають заявки на здійснення послуг мовлення, даних про їхні фінансові та майнові інтереси в інших секторах економіки. Ця вимога, як і в попередньому випадку, може бути більш або менш жорсткою, вимагаючи, наприклад, подання інформації лише про ті майнові інтереси в інших підприємствах, які перевищують певний пороговий показник.”

- 3 *„інформація про інших осіб або органи, які можуть чинити значний вплив на програмну політику цього каналу шляхом надання певних видів ресурсів (характер яких має бути чітко визначений в процедурах ліцензування) установі або особам чи органам, задіяним у його використанні”.*

В Пояснювальному меморандумі щодо цієї категорії інформації зазначається, що

“... ціллю є створення можливостей для визначення службами чи органами, які відповідають за видачу ліцензій на мовлення, тих осіб і організацій, котрі, окрім формально задекларованих операторів послуг мовлення, вірогідно матимуть значний вплив на редакційну незалежність або програмну політику організації мовлення”,

і що

- “одним із таких чинників може бути факт виділення значних фінансових ресурсів для створення організації або її діяльності. В цьому контексті може бути доцільним вимагати від заявників, які прагнуть здійснювати мовлення, зазначення джерел фінансування очікуваної діяльності. Це водночас дасть змогу судити про фінансову спроможність таких організацій;
- ще одним таким чинником може бути виділення значних технічних або людських ресурсів (приміром, обладнання або навчених кадрів) для функціонування організації мовлення;
- останній можливий чинник полягає в наданні мовникові значного обсягу програмної продукції третьою особою: постачання аудіовізуальних програм і фільмів виробниками або компаніями, які володіють каталогами програм і яких у Європі стає все більше і більше; постачання відео-музики на музичні канали музичними фірмами-видавцями; постачання тематичних програм на спеціалізовані канали (спортивних програм на канали, котрі спеціалізуються на спортивних трансляціях, або рекламних програм на канали, які спеціалізуються на теле-продажах, тощо). В цьому контексті можна згадати і бартерні оборудки, коли треті особи безкоштовно, але в обмін на ефірний час для реклами надають програмну продукцію мовникам. Одним із способів забезпечення прозорих відносин із майбутніми постачальниками організації мовлення може бути обов’язкове зазначення заявниками, які прагнуть ліцензії мовлення, джерел надходження продукції, котра відповідатиме заявленому змісту майбутніх передач; при цьому від заявників можна вимагати представлення відповідних договорів або угод, в тій мірі, у якій це дозволено національним законодавством. Зрозуміло, що прозорість таких відносин стосується не тільки початкового етапу здійснення мовлення, але й усіх подальших етапів такої діяльності (див. нижче)”.

Крім того,

“Останнє припущення стосується потенційного чинення впливу на мовника, коли це не пов’язано з одержанням якихось послуг від третьої особи, а просто витікає з особливих стосунків між третьою особою та керівництвом майбутнього мовника. Таке виникає, приміром, в разі існування родинних зв’язків між великим акціонером компанії, яка подає заявку на ліцензію на здійснення мовлення, і особою, яка має значні майнові інтереси в інших видах ЗМІ чи у суміжних сферах діяльності, де вірогідно виникнуть взаємини з майбутнім мовником. Таке ж може трапитись за обставин, коли існують ділові взаємини між двома особами або підприємствами в інших, ніж медійний, секторах економічної діяльності. Найвищою формою прояву такого роду стосунків є ситуація, коли заявник, який завернувся по ліцензію на мовлення, просто діє як підставна особа в інтересах іншої особи або іншої компанії.”

Керівний принци No 4 пропонує включення до національного законодавства положень про надання інформації *після одержання мовником ліцензії на мовлення*.

Комітет міністрів розрізняє дві категорії відомостей, які можуть підлягати наданню на цьому етапі:

- 1 *„інформація, призначена повідомити про зміни, що відбулися в процесі роботи каналу, наприклад, щодо тих трьох категорій, про які йшлося вище”;*

В Пояснювальному меморандумі про таку інформацію зазначено, що

“... національне законодавство може передбачати інформування ліцензуючої служби або органу про всі зміни у трьох категоріях інформації, які підлягали поданню на момент видачі ліцензії (наприклад, обов’язкове сповіщення про будь-які зміни в структурі капіталу чи про такі зміни, які вважається значущими, навіть якщо при цьому не відбулись ніякі зміни в структурі керівництва організацією; обов’язкове інформування про зміни у складі керівних або спостережних органів, навіть якщо такі зміни не спричинені іншими, зазначеними вище змінами). З іншого боку, обов’язковим може бути лише інформування про такі зміни, які вірогідно призведуть до змін у керівництві організацією (наприклад, обов’язкове інформування про зміни в розподілі капіталу і у складі керівних органів, яке означає передачу управління організацією іншим особам). Вибір першого чи другого варіанту залежатиме від цілей, які переслідуються вимогами щодо прозорості при наданні послуг мовлення: одержання чіткого уявлення про зміни в управлінні організацією-мовником чи, навпаки, одержання обмеженої інформації лише про значні зміни, які можуть, приміром, стати підставами для перегляду умов ліцензії або навіть самої її видачі.”

- 2 *„інформація, що стосується інших категорій даних і пов’язана з діяльністю каналу, якщо він уже почав мовлення”.*

Про таку інформацію в Пояснювальному меморандумі зазначено наступне:

“Перш за все на увазі маються дані, які стосуються фінансової діяльності організації (джерела і обсяги коштів, прибутки); міра подання таких відомостей значно різниться у різних національних законодавствах. Закон може вимагати подання лише основних документів (балансових звітів, рахунків) або ж передбачати представлення більш детальних фінансових декларацій разом із, коли це потрібно, докладними роз’ясненнями щодо джерел і розподілу різних ресурсів (рекламна діяльність, спонсорські кошти, продаж програмної продукції, надання послуг третім особам, тощо)”.

Далі в меморандумі читаємо:

“У цьому контексті слід окремо зазначити випадки, коли мовники мають дочірні підприємства зі спеціалізацією у сферах, пов’язаних з основним видом діяльності (наприклад, коли дочірні підприємства спеціалізуються на реалізації програмної продукції організації-мовника у відеозаписах або відповідають за рекламу в діяльності організації-мовника) або ж створюють спільні підприємства з іншими ЗМІ в суміжних сферах. Задля одержання якомога чіткого уявлення про діяльність і фінансові здобутки у цих суміжних сферах може бути доцільним поширити вимоги щодо прозорості діяльності та фінансів організацій-мовників на такого роду дочірні або спільні підприємства”.

Далі в меморандумі пояснюється:

“... якщо це дозволено національним законодавством, від мовника також можна витребувати інформацію про його стосунки з третіми особами, які надають йому конкретні види ресурсів (фінансування, програмну продукцію, тощо). За таких обставин, як і в інших випадках існування вимог щодо забезпечення прозорості, треба визначитись із тим, якого роду стосунки підлягають обов’язковому сповіщенню (всі стосунки чи, натомість, лише ті, де перевищено певний пороговий фінансовий показник) і в якому порядку має подаватись така інформація (за власною ініціативою мовника чи на вимогу контролюючого органу, шляхом простої заяви або із наданням копії чинної угоди між мовником і третьою особою, коли на те буде потреба або, навпаки, з певною періодичністю).”

Керівний принцип No 5 пропонує включити в національне законодавство положення про порядок діяльності служб чи органів, які відповідають за забезпечення прозорості в наданні послуг мовлення.

Комітет міністрів вважає, що

“Завдання й повноваження установ і органів влади, відповідальних за забезпечення прозорості в процесі діяльності каналів мовлення, мають бути чітко визначені в національному законодавстві. Ці установи або органи влади мають бути наділені повноваженнями та засобами, необхідними для забезпечення ефективного виконання їхніх завдань за умови поваги прав і законних інтересів осіб і органів, які повинні розкривати інформацію. Якщо це прийнятно, вони повинні мати змогу звертатися по допомогу до інших національних органів влади або установ, а також, за потреби, по експертизу до інших осіб або органів.”

Крім того,

“Служби або органи влади, до яких надходить інформація, що її представляють заявники на користування каналом мовлення, а також органи, які керують цими каналами, повинні мати можливість передавати частину інформації певним групам громадськості, оскільки консультація останніх може виявитись потрібною для здійснення їхніх завдань.”

Щодо цього в Пояснювальному меморандумі зазначається, що

“Служби чи органи, які відповідають за застосування законодавства про мовлення, і надто ті з них, хто видає мовникам ліцензії на мовлення, в ході здійснення своїх обов’язків мають потребу в передачі третім особам певних відомостей, отриманих від бажаючих отримати ліцензії та від організацій, які вже здійснюють мовлення. В якості прикладу можна навести випадок, коли відповідний орган волів би провести консультації з організаціями, які представляють аудіовізуальний сектор, про зміст програм, які заявник – фізична чи юридична особа – має намір давати в ефір, для того, щоби оцінити доцільність та можливі наслідки такого проекту. Іншим прикладом може бути ситуація, коли державна служба чи орган хоче передати отриману від мовника фінансову документацію на експертизу щодо додержання вимог прозорості в спеціалізовану службу або структуру. В цілях уможливлення такого роду консультацій подеколи доречно включити відповідні положення в національне законодавство. Утім, особи чи організації, які в таких випадках є джерелами інформації, мають власні законні інтереси, котрі змушують обмежити передачу інформації третім особам і чітко зазначити в законі всі дотичні обмеження. Більш того, закон має передбачати передання інформації третім особам лише в обсягах, які є необхідними для виконання причетними органами чи службами наданих функцій, і лише за чітко встановленою процедурою. Нарешті, про виникнення необхідності в переданні одержаної інформації третім особам всі причетні особи чи організації мають бути завчасно про це повідомлені, щоби вони могли висловити свої позиції та можливі застереження або заперечення щодо передання певних даних третім особам”.

Розділ III Додатку до Рекомендації містить один керівний принцип про конкретні засоби, які можуть забезпечити прозорість діяльності *друкованих ЗМІ*.

Керівний принцип No 6 пропонує передбачити в національному законодавстві конкретні засоби, котрі можуть забезпечити прозорість діяльності друкованих засобів масової інформації.

Утім, позиція Комітету міністрів полягає в наступному:

“ Інформацію, що може підлягати розкриттю, схематично можна поділити на п’ять основних категорій:

- 1 *інформація, що пов’язана з ідентифікацією осіб або органів, які є членами видавничої структури органу преси, а також інформація щодо характеру та ступеня участі цих осіб або органів у структурі;*

В Пояснювальному меморандумі щодо цієї категорії відомостей зазначено таке:

“Якщо друкований орган є акціонерною компанією, вимога щодо надання інформації про осіб, які беруть участь у ній, може поширюватись на всіх акціонерів або, навпаки, обмежуватись лише тими, хто володіє значними частками акціонерного капіталу. Такі

акціонери можуть визначатись на основі відсотку належних їм акцій (наприклад, інформація подаватиметься про особи всіх власників 10 і більше відсотків акціонерного капіталу) або ж закон може вимагати надання відомостей про певну кількість акціонерів (наприклад, про п'ятьох найбільших акціонерів видання). Додатково вимоги закону, що мають ціллю забезпечити прозорість діяльності друкованого ЗМІ, можуть передбачати подання інформації про осіб, які, за договором чи завдяки іншим правам, уповноважені керувати чи управляти компанією або оцінювати ефективність її діяльності. Нарешті, ця вимога може стосуватись не тільки чинних документів, які підтверджують чиюсь частку власності, право керувати або управляти чи повноваження здійснювати оцінку ефективності діяльності, але й поширюватись на всі майбутні угоди, за якими такі права і повноваження можуть передаватись іншим особам (приміром, обіцянка продати або передати права або повноваження).”

- 2 інформація про частку видавничої структури або осіб чи органів цієї структури в інших ЗМІ;*

В Пояснювальному меморандумі щодо цієї категорії інформації зазначено наступне:

“Подання інформації другої категорії має за мету забезпечення прозорості майнових інтересів структур, які видають друковані ЗМІ (та фізичних і юридичних осіб, які є учасниками таких комерційних структур), в інших мас-медіа, як у своїй країні, так і за її межами. В першу чергу це стосується участі в капіталі інших видавницьких підприємств, однак може поширюватись і на частки, якими друковані видання або їх засновники володіють у капіталі організацій телевізійного і радіо-мовлення, задля врахування тенденцій перехресного володіння в сфері ЗМІ та мульти-медійної концентрації у цій сфері. Подібні положення можуть поширюватись і на підприємства, котрі діють у суміжних сферах (наприклад, участь в акціонерному капіталі фірм, які займаються рекламою в інших друкованих ЗМІ чи в галузі мовлення). Подібна вимога може навіть бути поширена, коли таке є доцільним, на частки власності в інших секторах економіки, які не мають ніяких стосунків до сфери мас-медіа”.

- 3 інформація про осіб або органи, які не беруть безпосередньої участі у роботі видавничої структури, але можуть здійснювати значний вплив на редакційну політику органу чи органів преси, якими вони керують;*

В Пояснювальному меморандумі про цю категорію інформації зазначено:

“Інколи важливо визначити, які люди чи структури, крім тих, хто офіційно заявлені як учасники видавницького підприємства, котре видає один або кілька газет, публікацій, тощо, вірогідно матиме значний вплив на редакційну політику таких видань. Подібного роду вплив може чинитись, наприклад, тими, хто розміщує рекламу. Тут дотичні ті ж міркування щодо впливів, які фігурували вище в пп. 30 – 33, навіть якщо такий вплив може набути якогось специфічного характеру (відтак, вплив за рахунок постачання матеріалів для друку не буде апріорно значущим).”

- 4 інформація про документи, в яких визначаються редакційна політика або політична спрямованість органів преси;*

В меморандумі щодо цієї категорії інформації містяться такі пояснення:

“Може так статись, що діяльність видання регулюватиметься заявленою редакційною політикою або політичною орієнтацією (редакційним статутом, тощо). Надання текстів таких заяв може служити вірним способом досягнення однієї з основних цілей прозорості, а саме уможливлення формування широким загалом думки щодо цінності поширюваною медійними засобами інформації, на основі чіткого розуміння їхньої редакційної політики.”

- 5 інформація про фінансові підсумки роботи видавничої структури та поширення її видання (видань)”.*

В Пояснювальному меморандумі про це читаємо:

“Подання інформації цієї категорії державним органам виправдане у двох конкретних ситуаціях. По-перше, служби чи органи, які відповідають за надання прямої підтримки органам преси, по одержанні такої чіткої інформації про фінансовий стан підприємств можуть на основі встановлених критеріїв визначити видання, які можуть або, навпаки, не можуть розраховувати на таку підтримку. По-друге, така інформація може знадобитись для застосування положень національного законодавства про запобігання концентрації ЗМІ, коли у відповідних положеннях встановлюються порогові показники накладу або загального обігу, перевищення яких означає подальшу заборону дій з концентрації ЗМІ або отримання дозволу на продовження подібної діяльності. Надходження інформації такого роду допоможе уповноваженим службам чи органам перевіряти, чи не перевищені відповідні порогові показники. Слід відзначити, що подання такого роду відомостей може передбачатись у різних галузях законодавства (наприклад, у корпоративному законодавстві або в законах про ЗМІ).”

Крім того,

“надання такої інформації широкому загалу може бути корисним з точки зору передбачення можливих змін у структурі власності органу преси внаслідок поганих фінансових показників видання. При цьому, однак, треба пам'ятати про можливі ризики надання такої інформації широкому загалу.”

Різні вимоги щодо мовників і щодо преси в Пояснювальному меморандумі аргументовані тим, що

“на відміну від преси, сфера мовлення характеризується існуванням процедури видачі ліцензій, що дає державним органам переваги в забезпеченні надходження потрібної інформації.”

Дійсно, у сфері друкованих ЗМІ, як зазначено в меморандумі,

“окрім включення конкретних положень у національне законодавство, додатково існує можливість запровадження заходів саморегулювання в плані прозорості з власної ініціативи органів преси. Саморегулювання може з'явитись за рахунок затвердження кодексів професійної етики, професійних статутів та інших видів угод”.

4 Декларація Комітету міністрів про захист ролі ЗМІ в демократичному суспільстві в контексті концентрації мас-медіа

31 січня 2007 р. Комітет міністрів прийняв політичну декларацію про захист ролі ЗМІ в демократичному суспільстві в контексті концентрації мас-медіа².

В декларації увагу Держав повернуто до потенційного ризику зловживання потужністю ЗМІ в умовах значною концентрації мас-медіа та до її можливих наслідків для політичного плюралізму та демократичних процесів.

В документі зазначено, що свобода ЗМІ та політичний плюралізм життєво необхідні для демократії в силу суттєвої ролі, яку вони грають в забезпеченні свободи вираження поглядів та ідей, та як вони сприяють дієвій участі громадян у демократичних процесах. Саме в цьому контексті існує потреба у вираженні і в донесенні до населення різних поглядів, що уможливить справжнє і жваве обговорення політичних питань, які становлять загальний інтерес. Завдяки цьому громадяни стають краще і повніше обізнаними щодо участі в демократичних процесах, а

² Ця Заява була прийнята на 985-ому засіданні представників міністрів, її текст можна знайти на <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089615&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

мас-медіа відіграють ключову роль в досягненні таких цілей та у функціонуванні демократичного суспільного життя на основі участі громадян в усіх його сферах.

У цьому зв'язку Декларація

- Підкреслює бажаність ефективного та чітко видимого розмежування контролю над ЗМІ та прийняття рішень щодо їхнього змісту і, з іншого боку, здійснення політичних положень або вчинення політичного впливу;
- Привертає увагу до необхідності прийняття нормативно-правової бази задля забезпечення повної прозорості структури власності, з урахуванням особливостей всіх медійних ринків і в цілях запобігання такому рівню концентрації ЗМІ, який створюватиме ризик для демократії чи для ролі ЗМІ в демократичних процесах;
- Наголошує на корисності регуляторних і /або змішаних механізмів моніторингу ринків мас-медіа та концентрації ЗМІ, що, окрім іншого, дозволить причетним уповноваженим органам бути поінформованими про події, які відбуваються, оцінювати ризики та визначати доцільні запобіжні дії або засоби реагування;
- Зазначає, що належно оснащені та фінансовані суспільні ЗМІ, особливо суспільне мовлення, за умови справжньої редакційної незалежності та інституційної автономності, може сприяти урівноваженню ризику неналежного використання потужності ЗМІ в умовах великої концентрації мас-медіа, і
- Підкреслює, що стратегія, яка відпрацьовується в цілях спонукання розбудові ЗМІ, котрі не орієнтуються на отримання прибутків, може служити альтернативним засобом сприяння розмаїттю незалежних каналів поширення інформації та вираження поглядів, особливо тими і серед тих груп населення, які рідко потрапляють в центр уваги типових засобів масової інформації.

5 Заяви та звернення міністрів, які відповідають за політику щодо ЗМІ в державах Ради Європи

Міністри, які відповідають за питання медійної політики в Державах-учасницях Ради Європи, подеколи зустрічаються в рамках міністерської Конференції з питань політики по відношенню до ЗМІ, яка проводить раз на два роки щоразу в якійсь іншій країні. На таких конференціях учасники ухвалюють низку документів, де викладають власні ідеї по нагальних питаннях і висловлюють погляди на діяльність Ради Європи та шляхи її подальшого розвитку.

У 2005 р. Конференція відбулась у Києві. Вона затвердила План дій, який, окрім іншого, закликав Раду Європи

“9. Продовжувати моніторинг процесу концентрації ЗМІ в Європі, особливо на транснаціональному рівні, як політичний пріоритет Організації, з ціллю пропонування, де це доречно, правових або інших ініціатив, які вважатимуться необхідними в цілях збереження плюралізму мас-медіа.”

“11. Дослідити також, чи положення Рекомендації R (94) 13 про заходи щодо сприяння прозорості ЗМІ, включаючи прозорість структури власності, мають бути переглянуті у світлі зазначених процесів.”

6 Висновки та рекомендації Регіональної конференції країн Південної та Східної Європи та держав-кандидатів на членство в ЄС

11 – 12 червня 2004 р. Рада Європи та Мережа Південної та Східної Європи за професіоналізацію мас-медіа провели регіональну конференцію для країн зазначеного регіону та країн – кандидатів на членство в ЄС у м. Блед (Словенія). Учасники конференції представили низку висновків і рекомендацій щодо концентрації власності на ЗМІ та впливу цього явища на

свободу і плюралізм ЗМІ. Два таких висновки/ рекомендації мають значення у світлі досягнення мети з визначення Європейських стандартів щодо прозорості в медійному секторі.

“3. Політикам належить запровадити та забезпечити адекватні заходи із забезпечення прозорості в медіа-секторі відповідно до Рекомендації Ради Європи No. R (94) 13 про заходи щодо сприяння прозорості ЗМІ. Такі заходи мають спиратись на принцип відкритого доступу широкого загалу до точної інформації про тих, хто володіє і контролює ЗМІ. Такі заходи уможливають здійснення уповноваженими органами точної оцінки медійних ринків і та впливу процесів концентрації власності на плюралізм мас-медіа”,

i

“4. Окремі незалежні відомства мають отримати належні повноваження для моніторингу і вжиття заходів проти злиття та інших операцій з концентрації власності, якій загрожують плюралізму ЗМІ. Таким відомствам належить обмінюватись інформацією та співпрацювати з повноважними органами у власній країні та з подібними органами інших країн в межах відповідних національних та міжнародних правових режимів.”

Частина 2

Обов'язковість Європейських правових та інших норм і стандартів для України

Як член Ради Європи Україна є Стороною Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод (ЄКПЛ). Конвенція набрала чинності в Україні 11 вересня 1997 р. Відтак, Україна зобов'язана активно відстоювати свободу вираження поглядів і свободу кожного, хто перебуває під її юрисдикцією (а не тільки певних політичних, соціальних чи економічних груп), в отриманні й передачі інформації.

Україна не є Стороною Європейської Конвенції про транскордонне телебачення і не є Стороною Європейської Конвенції про захист осіб при автоматичній обробці особистих даних чи Європейської Конвенції про одержання за кордоном інформації та доказів у адміністративних справах. Отже, положення цих трьох міжнародних договорів не є зобов'язальними для України.

Декларація Комітету міністрів є лише політичною заявою і відтак ані до чого не зобов'язує, хоча містить важливі принципи. Оскільки прийнято її було на основі консенсусу в Комітеті міністрів, всім державам належить слідувати її положенням.

Київський План дій, прийнятий міністрами держав Ради Європи, які відповідають за питання політики щодо ЗМІ, висловив занепокоєння відносно впливу економічних процесів на плюралізм і закликав до більшої прозорості, з можливим переглядом положень Рекомендації 1994 р. задля підвищення ефективності моніторингу.

Висновки і рекомендації регіональної конференції, яка відбулась у 2004 р. в м. Блед (Словенія), відбивають погляди її учасників і також закликають до ширшого й кращого відстеження подій у секторі мас-медіа.

Схоже, що на основі різних закликів, декларацій, рекомендацій та директивних вказівок виник консенсус, що Ст. 10 ЄКПЛ спонукає Держави активно відстоювати свободу вираження поглядів і свободу одержання і передачі інформації, і що ця свобода належить не лише тим, хто обіймає потужні позиції в суспільстві; відтак, важливим є проведення політики, яка сприяє плюралізму та розмаїттю в секторі ЗМІ, а ефективність такої політики унеобхіднює більшу прозорість в медіа-секторі, забезпечення якої можливе за рахунок різних заходів.

Рекомендація 1994 р. про заходи щодо сприяння прозорості в сфері ЗМІ стала результатом великої аналітичної та порівняльної роботи на рівні Ради Європи. У цій Рекомендації Комітет міністрів дає рекомендацій усім Державам щодо набутого передового досвіду. Такі Рекомендації завжди приймаються на основі консенсусу. Отже, керівні принципи, викладені в зазначеній Рекомендації, можуть бути визнані Європейськими стандартами.

Таким чином, положення проекту Закону слід порівнювати із пропозиціями Комітету міністрів, які містяться у вказівках, доданих до Рекомендації 1994 р., а в тих випадках, коли положення законопроекту відходять від керівних принципів або накладають на медіа-компанії більше зобов'язань, ніж пропонується в Додатку до Рекомендації, законопроект, напевно, варто також досліджувати на предмет сумісності з вимогами Ст. 10 ЄКПЛ.

Частина 3

Загальна оцінка законопроекту та деякі рекомендації й детальні коментарі щодо його конкретних положень

Досягнення прозорості власності в медійному секторі чи накладення на ЗМІ зобов'язань з надання інформації не є ціллю самою по собі; прозорість власності у ЗМІ та контролю над ними слід розглядати як механізми ефективного здійснення країнами політики забезпечення та розвитку плюралізму ЗМІ.

Після 6-ої Європейської Міністерської конференції з питань політики щодо ЗМІ в Кракові (15-16 червня 2000 р) Координаційний Комітет Ради Європи з питань мас-медіа (ККММ) утворив Дорадчу раду з питань концентрації ЗМІ, плюралізму та розмаїття (AP-MD)³ задля відстеження тенденцій у сфері розмаїття та плюралізму ЗМІ.

Під кінець 2002 р. Дорадча рада підготувала звіт, де плюралізм ЗМІ розглядається як розмаїття пропозиції, віддзеркалене в наявності численних незалежних і автономних засобів масової інформації, і розмаїття доступного широкому загалу змістовного наповнення мас-медіа. Згідно з таким визначенням плюралізм передбачає не тільки різноманітність змістів, але й розмаїтість форм власності та контролю у ЗМІ. В цілому ж концепція плюралізму включає два аспекти – *політичний плюралізм*, який має відношення до захисту демократії та забезпечує доступ до ЗМІ задля ознайомлення із різноманітними політичними поглядами та думками, і *культурний плюралізм*, який означає присутність у мас-медіа різних суспільних культур і практик і доступність мас-медіа для представників різних культур у суспільстві.

Рекомендація Комітету міністрів N° R (99) 1 про заходи сприяння плюралізму ЗМІ⁴ радить Державам прийняти законодавство, яке матиме за мету відвернути таку концентрацію мас-медіа, котра може поставити під загрозу плюралізм ЗМІ на національному, регіональному чи місцевому рівнях. Відповідно до Рекомендації, Державам належить встановити порогові показники, які обмежуватимуть вплив будь-якої окремої медійної корпорації або групи в одному або кількох секторах ЗМІ. Такі порогові показники можуть ґрунтуватись на максимальній частці загальної аудиторії, на частці доходів компанії в загальних доходах ЗМІ або на показниках присутнього капіталу. Корпорації, які досягають таких порогових показників (і, особливо, компанії, які здійснюють теле- або радіо-мовлення), не мають, відповідно до рекомендації, отримувати додаткових ліцензій на мовлення на відповідному ринку.

Як зазначалось в п.3 вище, регулювання концентрації власності у ЗМІ передбачає наявність у відповідно уповноважених служб чи органів інформації, яка дозволить їм знати справжню структуру власності в мас-медіа і, крім того, ідентифікувати третіх осіб, котрі можуть чинити вплив на незалежність ЗМІ. Більш того, прозорість власності у ЗМІ необхідна для того, щоби представники широкого загалу формували власні думки про вартість інформації, ідей чи поглядів, поширюваних засобами масової інформації.

Нижче ми пропонуємо наші коментарі щодо окремих поправок, пропонованих у проекті Закону України „Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації”. Законопроект пропонує внести поправки до чотирьох чинних законів, кожний з яких регулює окремий сектор ЗМІ (Закон України „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, Закон України „Про інформаційні агентства”⁵, Закон України „Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” і Закон України „Про телебачення і радіомовлення”).

Ознайомившись із чинним законодавством, ми дійшли висновку, що регулювання в цій сфері є надто складним і неясним. Дотичні положення розпорочені по декількох різних законах, а імплементація законів відводиться численним інституціям, та ще й за відсутності будь-яких

³ Цей звіт Дорадчої ради (Страсбург, грудень 2002 р., N/APMD (2003) 1, розміщено на сайті [http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/NAPMD\(2003\)001_en.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/media/NAPMD(2003)001_en.pdf).

⁴ Рекомендація від 19. 1. 1999, див. (<http://cm.coe.int/ta/rec/1999/99r1.htm>)

⁵ Ми не аналізували цей закон у світлі пропонованих поправок з причини відсутності його перекладу на одну з офіційних мов Ради Європи.

дієвих механізмів співробітництва між ними (бо саме такого висновку ми дійшли на основі текстів відповідних законів). На практиці такий стан справ може означати неефективне регулювання. При тому, що на перший погляд деякі пропонувані поправки дійсно містять хороші рішення, які можуть призвести до більшої прозорості відносин власності у ЗМІ, вони не можуть забезпечити умови, необхідні для розвитку плюралізму (або ж створюватимуть такі умови в зовсім незначній мірі). Як зазначалося вище, прозорість відносин власності у ЗМІ становить лише один, але не єдиний механізм забезпечення плюралізму в усьому медійному середовищі, на національному, регіональному і місцевому рівнях.

Коментарі до пропонованих поправок

1. Закон України „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”

Стаття 10: Гарантії від монополізації друкованих засобів масової інформації

„Монополізація загальнодержавних і регіональних громадсько-політичних друкованих засобів масової інформації в Україні не допускається.

Фізична або юридична особа не може бути засновником (співзасновником) чи контролювати більше 5 відсотків таких видань.

Здійснення контролю передбачає безпосереднє або через пов'язаних осіб володіння частками (паями, акціями), що забезпечує досягнення 50 і більше відсотків голосів у вищому органі юридичної особи, яка є засновником (співзасновником) друкованого засобу масової інформації.

Контроль за додержанням вимог цієї статті покладається на уповноважені органи виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сфері, здійснення державної реєстрації друкованих засобів масової інформації.

Контроль за додержанням суб'єктами діяльності друкованих засобів масової інформації законодавства про захист економічної конкуренції та недопущення ними недобросовісної конкуренції здійснюють відповідно до своїх повноважень органи Антимонопольного комітету України”.

Коментар

Ціль Ст. 10 цього Закону полягає в запобіганні монополізації ринку друкованих ЗМІ. Монополія на національному і регіональних ринках преси „не допускається”; тут відразу постає питання – а чому це не поширюється на місцеві ринки? Адже дані з інших країн Європи свідчать про те, що найвища концентрація власності спостерігається саме на місцевих медійних ринках. Другий і третій параграфи сформульовані недостатньо чітко, і нам не ясно, якою мірою таке суворе регулювання володіння частками (паями, акціями) допомагає запобігти концентрації власності на ринку преси. Контроль за додержанням цього положення на практиці покладається на органи, які захищають економічну конкуренцію згідно із відповідними законами та мають запобігати протизаконній концентрації власності, але цей закон мав би визначити ринок друкованих ЗМІ й умови, котрі свідчать про протизаконну концентрацію або ж параметри, які таку надмірну концентрацію визначають (наприклад, територія, охоплена одним друкованим виданням, кількість читачів, частка надходжень від реклами, наклад, тощо).

Для ілюстрації зазначеного наведемо в якості прикладу витяг із Закону Словенії про засоби масової інформації:

“Видавець одного чи кількох щоденних друкованих засобів масової інформації, який діє сам по собі або через одне чи кілька дочірніх підприємств, має домінуюче положення на ринку, якщо кількість примірників його реалізованих щоденних друкованих засобів масової інформації перевищує 40 % всіх примірників щоденних друкованих засобів масової інформації, які реалізуються в Республіці Словенія”.

Статтю 10 проекту Закону сформульовано нечітко. Поріг, після його наступає монополія, лишається незрозумілим (з одного боку, „фізична або юридична особа не може бути засновником(співзасновником) чи контролювати більше 5 відсотків таких видань”; з іншого боку, „здійснення контролю передбачає безпосереднє або через пов'язаних осіб володіння частками (паями, акціями), що забезпечує досягнення 50 і більше відсотків голосів у вищому органі юридичної особи, яка є засновником (співзасновником) друкованого засобу масової інформації”. Більш того, контроль за додержанням закону покладається на два уповноважених органи, але не ясно, які механізми гарантуватимуть ефективну координацію такого контролю.

Стаття 12 – Заява про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації (з пропонуваними змінами до пункту першого частини першої)

„У заяві про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації повинні бути вказані:

1) засновник (співзасновники) та пов'язані особи — юридичні або фізичні особи, які здійснюють контроль за засновником (співзасновником) друкованого засобу масової інформації, а також юридичні особи, за якими засновник здійснює відповідний контроль. У разі коли одним із співзасновників друкованого засобу масової інформації є фізична особа, пов'язаними з нею особами вважаються також члени її сім'ї (чоловік, дружина, діти та батьки, мачуха та вітчим), спільно з якими вона здійснює контроль за друкованим засобом масової інформації;

2) вид видання;

3) назва видання;

4) мова видання;

5) сфера розповсюдження (місцева, регіональна, загальнодержавна, зарубіжна) та категорії читачів;

6) програмні цілі (основні принципи) або тематична спрямованість;

7) передбачувані періодичність випуску, обсяг і формат видання;

8) юридична адреса засновника, кожного із співзасновників та його (їх) банківські реквізити;

9) місцезнаходження редакції.

Реєструючий орган має право зажадати від засновника (співзасновників) подання документів, якими підтверджується його (їх) цивільна правоздатність та цивільна дієздатність (паспорт, статут, договір між співзасновниками, договір з правонаступником, довіреність тощо).

При проведенні державної реєстрації забороняється вимагати від засновника (співзасновників) подання інших відомостей і документів.

Про зміну виду видання, юридичної адреси засновника (співзасновників), місцезнаходження редакції засновник (співзасновники) друкованого засобу масової інформації зобов'язаний (зобов'язані) відповідно повідомити реєструючий орган у місячний термін.”

Коментар

Ст. 10 ЄКПЛ набуває значення у тих ситуаціях, коли видання друкованого органу ЗМІ можливе лише після його затвердження офіційними органами, за дотримання певних умов (наприклад, вимог реєстрації, представлення якоїсь інформації, здійснення оплати реєстрації, тощо). Виходить, що в будь-якому таку випадку преса, по суті, підпадає під порядок ліцензування. Ліцензування преси як таке не може бути виправдане відповідно до Ст. 10 ЄКПЛ, оскільки третє речення її п. 1 гласить, що держава може вимагати ліцензування діяльності лише телевізійних, радіомовних або кінематографічних підприємств. Крім того, вимагання від медійних підприємств опублікування або оголошення певних відомостей в їхніх друкованих органах або в ефірі означає втручання в їхнє право на свободу вираження поглядів, і тому подібні вимоги мусять також бути виправдані в світлі можливих обмежень, установлених у Ст. 10 ЄКПЛ.

Ми вважаємо, що зазначені вище положення Закону України „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, прийнятого в 1992 р. і звідтоді зміненого вісім разів (востаннє – в 2004 р.), не сприяють більшій прозорості відносин власності чи більшому плюралізму ЗМІ; відтак, ці положення не спроможні досягти поставленої мети. Як наслідок, у світлі юриспруденції ЄСПЛ такі обмеження діяльності друкованих ЗМІ не зможуть вважатись такими, що відповідають Конвенції.

Стаття 32

Частину першу доповнити пунктом такого змісту:

“4-1) ініціали та прізвище особи, відповідальної за випуск відповідного номера видання”.

Коментар.

Без коментарів

2. Закон України „Про інформаційні агентства”

Статтю 28 доповнити пунктом такого змісту:

“1-1) відомості щодо засновника (співзасновників)”.

Коментар

Без коментарів

3. Закон України „Про Національну раду з питань телебачення і радіомовлення”

Стаття 13, абзац 10

- після слів “вимог законодавства щодо” доповнити словами “складу їх засновників, власників, а також”.

Коментар

Без коментарів

4. Закон України „Про телебачення і радіомовлення”

Стаття 1

„статтю 1 після абзацу двадцять дев'ятого доповнити новими абзацами такого змісту:

“пов'язана особа — це юридична або фізична особа, яка здійснює контроль за засновником (співзасновниками), власником (співвласниками) телерадіоорганізації, а також юридична особа, щодо якої засновник здійснює відповідний контроль. У разі коли одним із співзасновників, співвласників телерадіоорганізації є фізична особа, пов'язаними з нею особами вважаються також члени її сім'ї (чоловік, дружина, діти та батьки, мачуха та вітчим), спільно з якими вона здійснює контроль за телерадіоорганізацією”;

контроль за засновником (співзасновником), власником (співвласниками) телерадіоорганізації — безпосереднє або через пов'язаних осіб володіння частками (паями, акціями), що забезпечує досягнення 50 і більше відсотків голосів у вищому органі юридичної особи, яка є засновником (співзасновником) телерадіоорганізації”.

У зв'язку з цим абзаци тридцятий — п'ятдесят третій вважати відповідно абзацами тридцять другим — п'ятдесят п'ятим”.

Коментар

Для забезпечення прозорості відносин власності в ЗМІ (що опосередковано допомагає визначити, чи має місце неправомірна концентрація власності) необхідно дуже чітко визначити, хто вважається пов'язаною особою і що мається на увазі під спільними діями пов'язаних осіб (з точки зору здійснення бізнесової діяльності і прийняття рішень). Підприємства, які прагнуть обійти правові обмеження щодо власності, часто укладають партнерські взаємини через пов'язаних осіб, і це явище називається непрозорістю відносин власності. У Словенії Закон про ЗМІ (від 1994 р.) в одній статті встановив обмеження, згідно з яким жодна фізична і юридична особа, чи то словенська, чи то іноземна, не може володіти більш ніж 33 % акцій. Проте, в законі не було визначення пов'язаних осіб, і, відтак, видавці та мовники обходили такі обмеження, зі зрозумілими наслідками щодо контролю над мажоритарними частками капіталу конкретних компаній.

Ми рекомендуємо відпрацювати чіткіше сформульоване положення про те, хто вважається пов'язаною особою.

Рекомендований варіант

„(1) У цьому Законі під пов'язаними особами розуміються особи, які пов'язані управлінням, капіталом або інакшим способом внаслідок якихось стосунків між ними, або, в силу таких стосунків, разом планують або злагоджено проводять бізнесову діяльність задля досягнення спільних цілей, або перебувають у таких взаєминах, що одна з цих осіб може керувати іншою особою або чинити значний вплив на прийняття нею рішень щодо фінансування засобу масової інформації, його діяльності або його програмної концепції.

(2) Пов'язаними вважаються особи, які зазначені в першому абзаці та перебувають у таких стосунках:

- Особи, які пов'язані кровними або тісними сімейними зв'язками (батьки, діти, брати, сестри, усиновителі, усиновлені);
- Подружжя і особи, які перебувають у громадянському шлюбі;
- Особи, які є близькими членами сім'ї одного з подружжя або з пари, яке живе а громадянському шлюбі;
- Особи, поодинці або разом, у випадку існування зазначених стосунків, зв'язані між собою володінням акцій, паїв, часток або інших прав у комерційних структурах, які дорівнюють не менш ніж 20 відсоткам голосів і на основі яких вони беруть участь у управлінні іншими особами;
- Особи, які вважаються такими, що сформували концерн відповідно до корпоративного законодавства;
- Особи, пов'язані між собою членством у радах директорів або спостережних радах компаній, у яких вони виконують відповідні функції, і особи, які вважаються такими, що пов'язані з членами рад директорів або спостережних рад у відповідності з іншими пунктами цієї статті.”

Стаття 12. Право на заснування телерадіоорганізацій

“3. Забороняються створення і діяльність телерадіоорганізацій:

у статутному фондi якої іноземні інвестиції становлять понад 35 відсотків; засновником (співзасновниками), власником (співвласниками) якої є нерезидент (нерезиденти), що зареєстрований в одній з офшорних зон, перелік яких відповідно до цього Закону затверджує Кабінет Міністрів України”.

Коментар

Ми погоджуємось із коментарями Ів Саломон і Кароля Янушкевича щодо Статті 12, які містяться в їхньому аналізі цього Закону від 6 лютого 2007 р. Ст. 10 ЄКПЛ гарантує право на свободу

вираження поглядів „кожному”; отже, нема ніяких виправдань дискримінаційному ставленню до тих, чиї права обмежуються відповідно до п. 1 цієї статті закону.

Стаття 24

„пункт “а” викласти в такій редакції:

“а) відомості про засновника (співзасновників), власника (співвласників) телерадіоорганізації та пов’язаних осіб (для юридичних осіб — назва, місцезнаходження, банківські реквізити, а для фізичних осіб — прізвище, ім’я, по батькові, дата народження, громадянство, адреса) і відомості про розподіл часток статутного фонду; для акціонерного товариства — список акціонерів, які володіють пакетами акцій у розмірі понад 25 відсотків”

Коментар

Ми не бачимо ніяких підстав для того, щоби відомості вимагались лише про тих акціонерів, які володіють патами акцій у розмірі понад 25 %.

„у пункті “в” слова “юридична адреса” замінити словом “місцезнаходження”

Коментар

Без коментарів

Стаття 27

„пункт “б” частини третьої викласти в такій редакції:

“б) місцезнаходження організації”;

в абзаці п’ятому частини четвертої слова “більш як по п’ять відсотків” замінити словами і цифрами “у розмірі понад 25 відсотків”;

5) у пункті “в” частини сьомої статті 33 слова “частини другої” замінити словами “частини другої чи третьої”

Коментар

Без коментарів

Стаття 35

„назву статті доповнити словами “та додатків до неї”;

частину першу викласти в такій редакції:

“1. У разі зміни даних, передбачених частиною третьою цієї статті або абзацом шостим частини четвертої статті 27 цього Закону, ліцензіат подає до Національної ради заяву про переоформлення ліцензії на мовлення чи відповідного додатка до неї за встановленою Національною радою формою”;

у пункті “а” частини третьої слова “організаційні зміни статусу” замінити словами “зміна організаційно-правової форми”;

частину четверту викласти в такій редакції:

“4. У разі появи підстав для переоформлення ліцензії на мовлення або додатків до неї у зв'язку із зміною організаційно-правової форми, умов діяльності ліцензіата чи складу його засновників (власників), ліцензіат зобов'язаний протягом 10 робочих днів подати до Національної ради заяву про переоформлення ліцензії на мовлення або додатка до неї разом з документами чи їх нотаріально засвідченими копіями, що підтверджують зміну”;

Коментар

Без коментарів

Стаття 59

„доповнити частиною такого змісту:

“2. Телерадіоорганізація зобов'язана щороку до 31 березня оприлюднювати звіт про результати своєї діяльності за попередній рік з обов'язковим зазначенням відомостей про джерела фінансування телерадіоорганізації, а також про зміну:

а) засновника (співзасновників) або власника (співвласників);

б) розподілу часток її статутного фонду або зміну акціонерів, які володіють пакетами акцій у розмірі понад 25 відсотків;

в) керівника, складу виконавчого та наглядового органів.

Телерадіоорганізація може оприлюднювати зазначений звіт як у друкованих та електронних засобах масової інформації, так і на власному веб-сайті”

Коментар

Це положення сформульоване нечітко. Воно вимагає від телерадіоорганізацій (слово „зобов'язана”) оприлюднення певної інформації до конкретної дати (31 березня), але при цьому бракує ясності щодо того, в якій формі має бути оприлюднена така інформація.

Тут ми знов хотіли б привернути увагу до Європейської Конвенції про транскордонне телебачення та її Статті 6, котра стосується інформації про мовника.

В п. 2 цієї статі зазначено:

“Уповноважений орган Сторони, яка здійснює трансляцію, має, по отриманні запиту, надавати інформацію про мовника. Як мінімум, така інформація має включати його назву, статус, місцезнаходження, прізвище юридичного представника, структуру капіталу і природу, цілі та спосіб фінансування програмної послуги, яку мовник надає або має намір надавати.”

Відповідно до п. 144 Пояснювального меморандуму,

“З огляду на поточний розвиток телемовлення вкрай необхідно, щоби інформація про мовника була доступна для всіх. Зростання і диверсифікація програмних послуг. З одного

боку, і транскордонний характер трансляції. З іншого боку, вимагають того, щоби і Сторони, і глядачі, знали, хто за що відповідає”.

Більш того, стосовно п. 2 Ст. 6 в меморандумі конкретно зазначено наступне:

“148. Це положення не означає, що Сторона, яка забезпечує додержання принципу прозорості, мусить автоматично оприлюднювати подібну інформацію. Однак, їй належить принаймні переконатись у тому, що така інформація є наявною і що вона надається за запитом будь-якої зацікавленої фізичної чи юридичної особи – громадянина, організації, мовника, держави, тощо. Коли де доречно, така інформація запитуватиметься по каналах уповноваженого органу Сторони, яка приймає трансляцію; Стаття 19 Конвенції передбачає визначення одного чи кількох органів, задачею яких, окрім іншого, буде надання інформації, зазначеної у цьому параграфі.

149. Прозорість, яка вимагається згідно із цим параграфом, має більш загальну мету, ніж мета попереднього параграфу; вона має ціллю задовольнити інтерес громадськості до назви, під якою зареєстровано мовника або під якою він відомий широкому загалу, його складу, юридичного статусу та способів фінансування, тощо. В цьому контексті слід послатись на Рекомендацію No. R (94) 13 про заходи сприяння прозорості ЗМІ, яка визначає кілька можливих варіантів дій задля забезпечення прозорості організацій, що здійснюють мовлення.

150. Надання зазначеної в цьому параграфі інформації має відбуватись у рамках загальних правил надання інформації із належним дотриманням, зокрема, правил щодо захисту даних, професійних таємниць та комерційних таємниць. Із цього виходить, що інформація про структуру капіталу та про способи фінансування означає інформацію загального характеру про джерела фінансування (державні та/ або приватні, плата за ліцензію та/ або комерційні ресурси) та структуру капіталу.

151. Хоча з п. 150 слідує, що інформація щодо структури капіталу і способу фінансування має загальний характер, зазначену Статтю в жодному разі не слід тлумачити як таку, що обмежує права Сторін на застосування внутрішнього законодавства, яка запобігатиме зловживанням тих, хто перебуває в домінуючому становищі.”

ЧАСТИНА 4

Висновки у світлі європейських стандартів щодо прозорості власності у ЗМІ

Як зазначалось вище у Частині 2, положення законопроекту

- слід порівняти з пропозиціями Комітету міністрів Ради Європи у керівних принципах, які викладені в Додатку до Рекомендації 1994 р. про заходи щодо сприяння прозорості ЗМІ, і
- в тих випадках, коли положення законопроекту відходять від керівних принципів або накладають на медіа-компанії більше зобов'язань, ніж пропонуються в Додатку до Рекомендації, законопроект варто також досліджувати на предмет сумісності з вимогами Ст. 10 ЄКПЛ.

Намагаючись проводити аналіз саме у такий спосіб, ми зіткнулись із певними труднощами, з наступних причин:

- законопроект містить проекти поправок до чинних законів; нас попросили проаналізувати і прокоментувати запропоновані поправки, а не вже чинні закони; два з цих законів нещодавно окремо аналізувались двома іншими експертами;

- **дуже непросто одночасно читати кілька різних законів**, через що у нас склалось враження існування декількох **неясностей** і навіть **несумісних положень**.

Якщо Стаття 10 Закону про пресу буде доповнена новою третьою частиною, то в другому абзаці ми читатимемо, що

„Фізична або юридична особа не може бути засновником(співзасновником) чи контролювати більше 5 відсотків таких видань”,

а в новому, пропонованому параграфі ми бачимо, що

«Здійснення контролю передбачає безпосереднє або через пов'язаних осіб володіння частками (паями, акціями), що забезпечує досягнення 50 і більше відсотків голосів у вищому органі юридичної особи, яка є засновником (співзасновником) друкованого засобу масової інформації”;

як наслідок, нам **не зовсім ясно**, що саме розуміється під „контролем”. Аналогічно, **не зрозуміло**, яким чином таке жорстке регулювання частки у власності сприяє запобіганню концентрації прав власності на ринку друкованих ЗМІ. Також **не ясно**, яким є пороговий показник монополізації і як саме ці дві частини пов'язані між собою.

Крім того, „Контроль за додержанням вимог цієї статті покладається на уповноважені органи виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сфері, здійснення державної реєстрації друкованих засобів масової інформації”;

Нам не зрозуміло, які саме органи маються на увазі.

Більш того, змінена Стаття 10 покладає контроль за додержанням „суб'єктами діяльності друкованих засобів масової інформації” законодавства про захист економічної конкуренції та недопущення ними недобросовісної конкуренції на відповідно уповноважені органи, але при цьому в Законі про друковані засоби масової інформації (пресу) **бракує визначення ринку друкованих ЗМІ і параметрів, які могли би визначити неналежну концентрацію власності** (наприклад, аудиторія/ територія, охоплювана мовником, частка загальних надходжень від реклами, тираж, тощо).

Вимога реєстрації друкованого органу для того, щоби він міг виходити, є **явним порушенням Статті 10 ЄКПЛ**, оскільки накладає вимогу ліцензування на видавців преси. Більш того, виникає велике питання, чи реєстраційні дані, яких вимагає Стаття 12 Закону про пресу, сприяє більшій прозорості відносин власності у ЗМІ чи більшому плюралізму мас-медіа. Ми вважаємо, що це є типовим прикладом обмеження свободи вираження поглядів підприємствами преси, яке, вочевидь, не може досягнути поставленої мети. З огляду на юриспруденцію Європейського Суду з прав людини подібні обмеження свободи друкованих ЗМІ ніяк не можуть бути виправдані.

В Законі „Про телебачення і радіомовлення” треба чіткіше визначити, хто вважається „пов'язаними особами” і що мається на увазі там, де йдеться про юридичні особи, які аналогічним способом контролюються засновником (з точки зору бізнесової діяльності чи прийняття відповідних рішень).

Ми оцінюємо обмеження іноземних інвестицій 35 % „статутного фонду” **порушенням права мовника на свободу вираження поглядів відповідно до Ст. 10 ЄКПЛ**, яка захищає право „кожного” на свободу вираження поглядів „незалежно від державних кордонів”. Ми розуміємо, що за певних обставин якісь обмеження мають сенс, але це положення законопроекту є надто загальним. Також нам не ясно, як українські державні органи зможуть аргументувати такий підхід згідно з перевірочним списком, наведеним вище в частині 1.

Пропонована поправка до Статті 59 Закону „Про телебачення і радіомовлення” **сформульована нечітко**. Вона „зобов'язує” телерадіоорганізації оприлюднювати певні відомості до конкретної дати (31 березня), але їй **бракує чіткості** щодо форми, в якій така інформація підлягає оприлюдненню.

Рекомендація

Ми **рекомендуємо** українським законодавцям підготувати, новий окремий законопроект про прозорість відносин власності в сфері засобів масової інформації на основі керівних принципів Рекомендації 1994 р. про заходи щодо сприяння прозорості засобів масової інформації.