

Проект Ради Європи
«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні»

LEX-FoE_2024_23

9 грудня 2024 р.

Юридичний висновок

щодо відповідності європейським стандартам
проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до
постанови Кабінету Міністрів України № 1039 від 28 грудня 2016 року та до
розпорядження Кабінету Міністрів України № 18 від 16 січня 2017 року»

Роль та відповідальність Ради Європи у захисті свободи слова та медіа визначені у «Рейк'явікських принципах демократії» та [Рейк'явікській декларації — «Об'єднані навколо наших цінностей»](#).

Проект [«Захист свободи слова та свободи медіа в Україні»](#) фінансується у межах [Плану дій Ради Європи для України «Стійкість, відновлення та відбудова» на 2023–2026 роки](#) та спрямований на вирішення нагальних потреб головних зацікавлених сторін і медіа акторів у країні. Метою проекту є сприяння плюралістичному медіасередовищу в Україні шляхом вдосконалення правової бази та політик відповідно до європейських стандартів. Проект реалізується за трьома основними напрямками:

1. Гармонізація законодавства України у сфері медіа, свободи слова і доступу до інформації відповідно до європейських стандартів.
2. Ефективне впровадження законодавства, що регулює захист журналістів, суспільне мовлення та роботу регуляторних органів, відповідно до європейських стандартів.
3. Ефективні комунікаційні стратегії, які просувають збалансоване висвітлення в медіа та запобігають виникненню інформаційного безладу.

Документ підготовлений у межах проекту «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» консультантами Ради Європи Гергелеєм Гоштоні (Gergely Gosztonyi) та Яношем Тамашем Паппом (János Tamás Papp).

www.coe.int/freedomofexpression

Зміст

1	I. ПЕРЕДУМОВИ	4
2	II. ПЕРЕЛІК СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ ТА ВІДПОВІДНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ І РЕКОМЕНДАЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	4
3	III. КОРОТКИЙ ОПИС СФЕРИ ДІЇ ПРОЄКТУ ПОСТАНОВИ	6
4	IV. ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ.....	7
5	V. РЕЗЮМЕ	14

1 I. ПЕРЕДУМОВИ

Цей висновок підготовлено на запит уряду України в межах проєкту Ради Європи «Захист свободи слова та свободи медіа в Україні» (далі — «Проєкт»). Він оцінює відповідність проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 1039 від 28 грудня 2016 року та розпорядження Кабінету Міністрів України № 18 від 16 січня 2017 року» стандартам Ради Європи щодо свободи слова, а також відповідним положенням законодавства Європейського Союзу у контексті зобов'язань України у межах передприєднавчого процесу. Аналіз базується на неофіційному перекладі проєкту законодавчого пакета, підготовленому в рамках Проєкту, який додається до цього правового аналізу для подальшого ознайомлення.

2 II. ПЕРЕЛІК СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ ТА ВІДПОВІДНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ І РЕКОМЕНДАЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Рада Європи

- Рекомендація [CM/Rec\(2023\)5](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасникам щодо принципів належного демократичного врядування, ухвалена 6 вересня 2023 року;
- Рекомендація [CM/Rec\(2022\)11](#) щодо принципів управління у сфері медіа та комунікацій та [Пояснювальний меморандум](#);
- Рекомендація [CM/Rec\(2022\)4](#) щодо сприяння сприятливому середовищу для якісної журналістики в епоху цифрових технологій.
- [Дайджест: Стандарти Ради Європи щодо суспільних медіа](#);
- і.
- Рекомендація [CM/Rec\(2012\)1](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасникам щодо управління суспільними медіа, ухвалена 15 лютого 2012 року;
- Рекомендація [1878 \(2009\)](#) Парламентської асамблеї щодо фінансування суспільного мовлення, ухвалена 25 червня 2009 року;
- Рекомендація [CM/Rec\(2007\)3](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасникам щодо місії суспільних медіа в інформаційному суспільстві, ухвалена 31 січня 2007 року;
- Рекомендація [CM/Rec\(2007\)2](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасникам щодо плюралізму та різноманітності контенту медіа, ухвалена 31 січня 2007 року;
- Рекомендація [1641 \(2004\)](#) Парламентської асамблеї щодо суспільного мовлення, ухвалена 27 січня 2004 року;
- Рекомендація [Rec\(2003\)9](#) Комітету міністрів (Ради Європи) щодо заходів для сприяння демократичному та соціальному внеску цифрового мовлення, ухвалена 28 травня 2003 року;

- Рекомендація [No. R \(96\)10](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасникам щодо гарантій незалежності суспільного мовлення, ухвалена 11 вересня 1996 року.

Європейський Союз

- Регламент [\(EU\) 2024/1083](#) Європейського парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року, що встановлює загальні рамки для медіапослуг на внутрішньому ринку та вносить зміни до Директиви 2010/13/ЄС (Європейський акт про свободу медіа, далі — «EMFA»), PE/4/2024/REV/1, OJ L, 2024/1083, 17.04.2024.
- Протокол [\(No 29\)](#) про систему суспільного мовлення в державах-учасниках, OJ C 326, 26 жовтня 2012 року;
- Директива [2010/13/EU](#) Європейського парламенту та Ради від 10 березня 2010 року про координацію окремих положень, встановлених законами, регламентами або адміністративними актами держав-учасниць, що стосуються надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіапослуги, далі — AVMSD), OJ L 95, 15.04.2010 р., зі змінами, внесеними Директивою, що була переглянута у 2018 р.

Стаття 5 EMFA визначає гарантії незалежного функціонування суспільних медіа (далі — «суспільні медіа»), зокрема:

- постачальники суспільних медіа є редакційно та функціонально незалежними та неупереджено забезпечують плюралізм інформації та думок для своїх аудиторій,¹
- процедури призначення та звільнення керівника або членів правління суспільних медіа спрямовані на забезпечення незалежності таких медіа,²
- процедури фінансування суспільних медіа базуються на прозорих та об'єктивних критеріях, визначених заздалегідь.³

Протокол (№ 29) та EMFA не регулюють конкретні правовідносини щодо організаційно-правової форми та принципів діяльності суб'єктів у сфері суспільних медіа. Однак такі питання мають бути визначені національним законодавством. Преамбула (31) EMFA наголошує на необхідності для держав спиратися на міжнародні стандарти, розроблені Радою Європи, та забезпечити відповідні правові гарантії незалежного функціонування суспільних медіа, вільного від різних видів впливу (урядового, політичного, економічного чи приватного). Це повинно включати принципи організації державами-учасниками суспільних медіа, таких як ті, що існують у межах національного адміністративного права або корпоративного права, які

¹ EMFA, ст. 5(1).

² EMFA, ст. 5(2).

³ EMFA, ст. 5(3).

застосовуються до приватних акціонерних товариств, стосовно призначення та звільнення осіб чи органів, які відіграють роль у визначенні редакційної політики або є вищим органом прийняття рішень у цьому аспекті в рамках суспільного медіа.

3 III. КОРОТКИЙ ОПИС СФЕРИ ДІЇ ПРОЄКТУ ПОСТАНОВИ

Проект постанови пропонує внести зміни до:

- A. Постанови Кабінету Міністрів України № 1039 від 28 грудня 2016 року, щоб викласти Статут Акціонерного товариства (далі — «АТ») «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (далі — «НСТУ») в новій редакції,
- B. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 18 від 16 січня 2017 року «Питання управління майном Акціонерного товариства «Національна суспільна телерадіокомпанія України»», щоб визначити Державний комітет телебачення і радіомовлення органом, що здійснює управління державним майном АТ «НСТУ».

Згідно з пояснювальною запискою до проєкту постанови, пропонуються наступні зміни:

- приведення термінології Статуту у відповідність до законодавчих актів України;
- визначення структури та органів управління АТ «НСТУ», уточнення норм щодо виключної компетенції загальних зборів;
- встановлення порядку роботи, прав та обов'язків корпоративного секретаря;
- визначення порядку оренди державного майна, яке не входить до статутного капіталу АТ «НСТУ» і закріплене за ним на праві господарського відання, а також відчуження і списання такого майна;
- регулювання питань відчуження, списання та оренди майна, що належить АТ «НСТУ» на праві приватної власності;
- встановлення правонаступництва прав і обов'язків АТ «НСТУ», впровадження програмної політики АТ «НСТУ»;
- визначення порядку формування Редакційної ради та її повноважень;
- встановлення основних вимог до Редакційного статуту АТ «НСТУ» і розповсюдження програм АТ «НСТУ».

4 IV. Оцінка відповідності

- A. Пропозиція змінити назву з «телерадіокомпанії» на «НСТУ», «суспільне мовлення» та «суспільне телерадіомовлення України» на «суспільний засіб масової інформації України» (див. Загальні положення, пункт 1) може здатися нейтральною законодавчою зміною. Однак перехід від терміну «мовлення» до терміну «засіб масової інформації» відповідає одній із головних цілей, які переслідують стандарти Ради Європи, а саме — Рекомендації [CM/Rec\(2007\)3](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасникам щодо місії суспільних медіа в інформаційному суспільстві. Ця рекомендація акцентує на необхідності адаптації до функціонування у новому «цифровому» інформаційному середовищі. Однак справа «Бака проти Угорщини»⁴ Європейського суду з прав людини показує, що перейменування державної установи може призвести до непередбачених або небажаних наслідків. Тому в цьому випадку рекомендується дотримуватися більшої послідовності у зміні назв. (Див. Також «М»)
- B. Вилучення первинної (чинної) редакції статті 5 Загальних положень, яка передбачала, що телерадіокомпанія визнається національним активом і що продаж, передача (за винятком короткострокової оренди) чи приватизація її нерухомого майна, незавершених будівництв, земельних ділянок, на яких розташовані ці активи, а також державних акцій у статутному капіталі компанії суворо заборонені, може знизити рівень захисту НСТУ від потенційних спроб впливу через майбутню приватизацію. Хоча статті 91–94 гарантують права НСТУ, зокрема, що компанія управляє державним майном відповідно до його призначення та правових обмежень без права на його вільне відчуження, окрім випадків, передбачених законом, а також може володіти, користуватися і розпоряджатися своїм приватним майном (експропріація, списання та оренда якого регулюються наглядовою радою і Кабінетом Міністрів України), ця зміна може розглядатися як крок назад, оскільки вона не забезпечує ґрунтового принципового захисту майна НСТУ.
- C. Нові положення у статті 37 про компетенції Загальних зборів, які дозволяють змінювати тип НСТУ, випускати акції або оборотні цінні папери, коригувати статутний капітал (збільшувати, зменшувати чи реструктуризувати), ухвалювати кодекс корпоративного управління та затверджувати або змінювати положення щодо наглядової ради, узгоджуються з європейськими стандартами за умови, що вони не втручаються у редакційну свободу і політику НСТУ.⁵ Наведені умови є юридично прийнятними, але слід зазначити, що конкретні рішення, ухвалені в межах цих правил, повинні відповідати

⁴ «Бака проти Угорщини» (*Baka v. Hungary*), заява № 20261/12, 23 червня 2016 р., пункти 25, 146.

⁵ Див. Кабрера Бласкес Ф. Х. (Cabrera Blázquez, F.J.) – Каппелло, М. (Cappello, M.) — Талавера, М. Х. (Talavera, M.J.) – Вале, С. (Valais, S.) (2022 р.): *Управління та незалежність суспільних ЗМІ*. IRIS Plus, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, м. Страсбург.

вимогам ЕМФА та наданим рекомендаціям. Стаття 4 ЕМФА наголошує, що держави «повинні поважати ефективну редакційну свободу та незалежність медіа при здійсненні ними професійної діяльності», і що «держави, включаючи їхні національні регуляторні органи та установи, не повинні втручатися або намагатися впливати на редакційну політику чи редакційні рішення медіа». Захист редакційної незалежності суспільних медіа є основним принципом стандартів Ради Європи, як це відображено у численних рекомендаціях, зокрема: Пункт 3.4 Рекомендації СМ/Rec(2007)2 вказує, що «держави-учасниці повинні запровадити механізми, необхідні для гарантування незалежності організацій суспільних медіа, які є важливими для захисту їхньої редакційної незалежності та для захисту від контролю з боку однієї або декількох політичних чи соціальних груп». Ці механізми мають бути створені у співпраці з громадянським суспільством. Пункт 2 Рекомендації СМ/Rec(2012)1 підкреслює, що «першочерговим завданням суспільних медіа має бути забезпечення того, щоб їхня культура, політики, процеси та програми відображали та гарантували редакційну та операційну незалежність». Пункт 23 тієї ж Рекомендації вказує, що «фундаментальною вимогою є гарантія редакційної автономії суспільних медіа, а структури, необхідні для забезпечення незалежності редакційної діяльності, повинні бути чітко й однозначно визначені». Пункт 27 цієї Рекомендації додатково встановлює, що будь-яка система прийняття рішень чи фінансування має бути спроектована таким чином, щоб її не можна було використати для впливу на редакційну діяльність або для загрози інституційній автономії, а процес визначення рівня фінансування не повинен впливати на редакційну автономію медійної служби. Рекомендація СМ/Rec(2022)4 про «стабільне та достатнє фінансування» для суспільних медіа прямо пов'язує це з необхідністю гарантування редакційної та інституційної незалежності. Ці вимоги виконуються за умови, що Загальні збори не втручаються у прийняття рішень, пов'язаних із редакційною незалежністю НСТУ.

- D. Порівняно з тим, як запропоновано у статті 37(1), необхідно надати додаткове пояснення щодо значення фрази «зміна типу НСТУ». Якщо це може вплинути на свободу редакції, можуть знадобитися додаткові механізми захисту.
- E. Вилучення Аудиторської комісії зі структури управління суспільного медіа може викликати занепокоєння, оскільки її чітка присутність як частини органів управління значно підвищувала її роль та значення. Однак, оскільки у законодавстві ЄС немає регулювання, яке б визначало, як мають організовуватися аудити, ці положення повинні бути врегульовані національним законодавством. Наглядова рада НСТУ затверджує порядок проведення конкурсу на обрання суб'єкта аудиторської діяльності (стаття 44(21)),

визначає аудиторську компанію, яка здійснює обов'язковий аудит річної фінансової звітності, встановлює розмір оплати її послуг, узгоджує умови договору про надання аудиторських послуг. Принцип 10 Рекомендації СМ/Rec(2023)5 зазначає, що «фінансове та економічне управління повинно здійснюватися належним чином у всіх державних установах та органах, а також усіма посадовими особами». Належне фінансове та економічне управління також включає покладення фінансового нагляду за медіа та його асоційованими установами на кваліфікованого незалежного аудитора, який може неупереджено оцінювати фінансову діяльність компанії. Пункт 40 Рекомендації СМ/Rec(2012)1 пропонує, що належна система підзвітності могла б вимагати регулярного та відкритого надання інформації про фінансову діяльність, тому можна розглянути можливість оприлюднення певних частин аудиторських звітів. Рекомендація Rec(2003)9 також підкреслює у пункті 22, що «без стабільної та належної фінансової основи охоплення суспільного мовлення та масштаб їхнього внеску в суспільство можуть зменшитися».

- F. Розподіл обов'язків між Наглядовою радою та Правлінням видається доцільним для спільного забезпечення належного функціонування НСТУ як з фінансової, так і професійної точок зору. Проте важливо зазначити для майбутнього законодавства, що в пункті II.2 Додатку до Рекомендації No. R (96)10 чітко визначено, що «правила, які регулюють статус членів правління або осіб, що виконують ці функції індивідуально, повинні бути сформульовані таким чином, щоб уникнути ризику політичного чи іншого втручання».
- G. Рішення щодо утворення, реорганізації та/або ліквідації структурних та/або відокремлених структурних підрозділів НСТУ потребує уточнення. Наразі це є обов'язком Наглядової ради (стаття 44(18)), однак вона може делегувати це Правлінню (стаття 66(20)). Більш доцільним рішенням було б зазначити обґрунтування такої делегації у проєкті постанови, а не залишати це на розсуд Наглядової ради. Рекомендація СМ/Rec(2012)1 надає детальні рекомендації щодо структурних вимог, яких мають дотримуватися суспільні медіа. Не можна допустити, щоб оперативні рішення використовувалися як інструмент для впливу на редакційну діяльність. Крім того, Рекомендація СМ/Rec(2007)2 зобов'язує держави «забезпечити громадськості доступ до інформації про осіб або органи, які беруть участь у структурі медіа, а також про характер і ступінь їхньої участі у відповідній структурі і, за можливості, про кінцевих вигодоотримувачів цієї участі» (Розділ III. 1). Відповідно, ми рекомендуємо включити до тексту вищі вимоги до прозорості та правові гарантії. Крім того, стаття 5(2) EMFA передбачає, що «Голова керівництва або члени правління суспільних медіа мають призначатися на основі прозорих, відкритих,

ефективних та недискримінаційних процедур і прозорих, об'єктивних, недискримінаційних і пропорційних критеріїв, визначених заздалегідь на національному рівні. Тривалість їхніх повноважень має бути достатньою для забезпечення ефективної незалежності суспільних медіа. Рішення про звільнення керівника управління або членів правління суспільних медіа до завершення терміну їхніх повноважень повинно бути належно обґрунтованим, прийматися лише у виняткових випадках, якщо вони більше не відповідають вимогам для виконання своїх обов'язків згідно з критеріями, встановленими заздалегідь на національному рівні, і має передбачати можливість судового перегляду».⁶ Якщо створення, реструктуризація або ліквідація окремих підрозділів проводяться непрозоро та не відповідно до цих стандартів, це може вплинути на мандати керівників, які приймають рішення, та підірвати належне функціонування суспільного ЗМІ. Тому доцільніше закріпити обсяг повноважень Наглядової ради та Правління в цій сфері у законодавстві, забезпечуючи як прозорість, так і правові гарантії, як це надається у цих рекомендаціях.

- Н. Нова стаття 45(27) потребує більш комплексного положення, оскільки одночасне розроблення та затвердження кодексу корпоративного управління тією ж Наглядовою радою може викликати порушення у дотриманні вимог прозорості. Зазвичай залучення кількох органів з різних рівнів у довгостроковій перспективі сприяє створенню більш стабільного кодексу управління. Обґрунтування для такої зміни залишається незрозумілим і потребує більш детального юридичного аналізу.
- І. Стаття 49 потребує ретельнішого аналізу причин зміни формулювання з «може» на «обов'язково». Не зрозуміло, чому така зміна була необхідною. Немає гарантії, що Наглядова рада повинна створювати постійні або тимчасові комітети. Можливо, зміна обумовлена побоюваннями, що Наглядова рада не сформує комітет у разі необхідності. Більш доцільним рішенням могло би бути збереження формулювання «може», але з додатковим визначенням випадків, коли створення такого комітету є обов'язковим.
- Ј. Буде представлена винагорода членів Наглядової ради. До цього часу вони здійснювали свої повноваження безоплатно, але, згідно з проектом постанови, винагорода буде встановлюватися Загальними зборами (проте у воєнний час зберігатиметься правило безоплатної діяльності). Рекомендація 1641 (2004) Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) закликає держави визначити належну правову, інституційну та фінансову основу для функціонування суспільного мовлення. Протокол (№ 29) передбачає, що

⁶ Див. Прайс, Е. М. (Price, E.M.) – Рабой, М. (Raboy, M.) (ред.) (2003 р.): *Збірник матеріалів із суспільного мовлення*. «Клувер Ло Інтернешнл» (Kluwer Law International), Нью-Йорк.

фінансування мовних компаній для виконання суспільного завдання може бути надано, визначено та організовано кожною державою-учасницею незалежно. Включення винагороди для членів ради в проєкт постанови може позитивно вплинути на прозорість і справедливий розподіл коштів.

- K. У новому положенні (статті 66(9) і 66(10)) Правління отримує можливість визначати стартові ціни для майна, що належить НСТУ на праві приватної власності, для подальшого розподілу цього майна на оренду (лізинг), а також ухвалювати рішення щодо строків договору оренди (лізингу) такого майна. Це положення контролюється Загальними зборами (статті 37(15) і 37(16)), що відповідає європейським стандартам. Згідно з європейськими правовими стандартами у цій сфері, держава зобов'язана надавати необхідну фінансову підтримку, яка включає також забезпечення майном. Відповідно до статті 5 EMFA, держави-учасниці повинні гарантувати, що суспільні медіа є редакційно та функціонально незалежними. Процедури фінансування для цих постачальників повинні базуватися на прозорих і об'єктивних критеріях, визначених заздалегідь. Ці процедури повинні гарантувати, що суспільні медіа мають адекватні, стабільні та передбачувані фінансові ресурси, які дозволяють їм виконувати та розвивати своє суспільне завдання. Зокрема, надані фінансові ресурси мають захищати редакційну незалежність суспільних медіа. Крім того, пункт 7 Рекомендації 1878 (2009) вимагає гарантувати безпечні та належні засоби для виконання суспільними мовниками своїх місій. Управління цими ресурсами (за винятком передачі права власності) може бути покладено на Правління, хоча воно має здійснюватися під контролем Загальних зборів. Ця вимога вже добре відображена у проєкті постанови.
- L. Запровадження нового органу, передбаченого проєктом постанови, — корпоративного секретаря (статті 72–78), — буде відповідати за ефективну взаємодію між двома органами управління (стаття 41) і акціонером, підтримку практичної діяльності Наглядової ради та виконання інших функцій. Корпоративний секретар перебуватиме під контролем Наглядової ради. У наданому англійському перекладі для оцінки документа не було виявлено проблем. Принципи управління, викладені у Рекомендації [CM/Rec\(2012\)1](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасницям щодо управління суспільними медіа є фундаментальними, особливо у пунктах 30–31. Вони вимагають, щоб суспільні медіа функціонували у межах, які чітко визначає органи, відповідальні за їхню діяльність. Ресурси та управління операційною діяльністю мають дозволяти їм адаптуватися до швидко змінюваних умов. До того ж суспільні медіа повинні бути впевнені, що їхні рішення є добре обґрунтованими, а баланс навичок, перспектив і залучення в організації

забезпечує якість процесу ухвалення рішень.

- M. Як і в інших країнах Європи, де суспільне мовлення трансформувалося у суспільні медіа,⁷ це відповідає Рекомендації [CM/Rec\(2007\)3](#) Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасникам щодо місії суспільних медіа в інформаційному суспільстві. Зміни у розділі про програмну політику (стаття 79) відображають цей перехід із включенням термінів «лінійні» та «нелінійні аудіовізуальні послуги».
- N. Додавання онлайн-ігор як каналу розповсюдження у законодавство (стаття 79) може відображати зміну технологічного середовища з урахуванням гнучкості. Як зазначає Пол Гьотліх (Paul Götlich), «ігри потенційно можуть бути включені в обмеження за AVMSD» у розумінні статті 11(3)(a) для програм легкого розважального формату, і, відповідно, розміщення продуктів у таких програмах буде дозволено.⁸
- O. У статтях 80–81 недостатньо чітко пояснюється, чому вживається термін «суспільне мовлення» замість «НСТУ» (так само, як, наприклад, у статтях 151–152). Якщо це питання не стосується якості перекладу, рекомендується застосувати більш послідовний підхід до визначень.
- P. Щодо Редакційної ради та редакційного статуту у статтях 85–89, проєкт постанови потребує більш детальних процедур для захисту редакційної незалежності та щоденної роботи журналістів, що є позитивним аспектом.
- Q. Попередня (чинна) редакція статті 89, яка стосувалася квоти для європейських творів, була виключена із законодавства. Стаття 16 AVMSD вимагає від держав-учасниць забезпечити, щоб мовники зберігали більшість свого ефірного часу для європейських творів; стаття 17 AVMSD також зобов'язує мовників виділяти щонайменше 10% ефірного часу або, альтернативно, не менше 10% свого програмного бюджету на європейські твори, створені незалежними виробниками. Крім того, стаття 13 AVMSD передбачає, що послуги на запит аудіовізуальних медіа повинні активно сприяти як виробництву, так і доступності європейських творів.
- R. Зміни, запропоновані у проєкті постанови, стосуються статусу «творчого колективу». Обсяг цього визначення є нечітким, оскільки це єдине згадування творчого колективу НСТУ і не зрозуміло, хто може вважатися його членами. Це викликає низку запитань, наприклад, чи існують окремі загальні збори для творчого колективу або чи вони є

⁷ Див. Дондерс, К. (Donders, K.) (2012 р.): *Суспільні медіа та політика в Європі*. Пелгрейв Макміллан (Palgrave Macmillan), Лондон, с. 9–24.

⁸ Див. Гьотліх, П. (Götlich, P.) (2007 р.): *Онлайн-ігри з точки зору законодавства про медіа та авторського права*. IRIS Plus, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, м. Страсбург, с. 8

журналістами чи іншими медійними професіоналами, що належать до персоналу НСТУ. Пункт 37 Рекомендації CM/Rec(2012)1 Комітету міністрів (Ради Європи) державам-учасницям щодо управління суспільними медіа наголошує, що суспільні медіа мовлення повинні підтримувати високий рівень відповідальності шляхом «створення та зміцнення культури журналістських і виробничих стандартів», за якими зацікавлені сторони можуть оцінювати їхню діяльність. Аналогічно, стаття 4 EMFA зобов'язує держави-учасниці поважати редакційну свободу та незалежність медіа у їхній професійній діяльності. Стаття 6 EMFA додатково вимагає від суспільних медіа, які пропонують новини та актуальні матеріали, вживати відповідних заходів для забезпечення незалежності редакційних рішень. Якщо творчий колектив, згаданий у проєкті постанови, має на увазі склад журналістів, ці гарантії повинні бути включені до процесу прийняття рішень для захисту редакційної незалежності.⁹

- S. У проєкті постанови мають бути передбачені наслідки ситуацій, якщо Наглядова рада постійно відхиляє поданий НСТУ редакційний статут (стаття 87(1)). Ця стурбованість виникає через можливість того, що Наглядова рада може неодноразово відхиляти статут, запропонований редакційною радою НСТУ. Така ситуація може призвести до тривалого тупика, що потенційно може підірвати редакційну незалежність та оперативну ефективність НСТУ. Щоб уникнути управлінських глухих кутів та забезпечити ефективне виконання редакційною радою її ролі, проєкт постанови має визначити наслідки багаторазових відмов і передбачити механізм для вирішення таких спорів.
- T. Зміни щодо ролей майна, фінансових та економічних ресурсів НСТУ повинні здійснюватися відповідно до порядку, встановленого Кабінетом Міністрів України (стаття 91). Такий підхід відповідає стандартам Ради Європи. Як зазначено в пункті L цього правового висновку, держава несе відповідальність за забезпечення державного фінансування. Будь-які зміни, що стосуються цих ресурсів, можуть відбуватися лише відповідно до чинних правових вимог, які гарантують захист цих ресурсів і прозорість процесів ухвалення рішень. Згідно з пунктом 34 Рекомендації CM/Rec(2012)1, суспільні ЗМІ мають бути готові до інноваційного підходу до внутрішнього розподілу ресурсів. Крім того, пункт 30 Рекомендації CM/Rec(2007)3 наголошує, що, зважаючи на розвиток цифрових технологій, держави-учасниці можуть розглядати додаткові рішення для фінансування, приділяючи належну увагу питанням ринку та конкуренції. Отже, певні коригування розподілу державних коштів можуть бути необхідними, проте такі зміни

⁹ Див. Пуппіс, М. (Purpiss, M.) — Алі, К. (Ali, C.) (ред.) (2021 р.): *Внесок суспільних медіа в суспільство*. Нордіком, Гьотеборг (Nordicom, Göteborg).

повинні бути результатом спеціального рішення уряду.

5 V. РЕЗЮМЕ

Положення та цілі проєкту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 1039 від 28 грудня 2016 року та до розпорядження Кабінету Міністрів України № 18 від 16 січня 2017 року», що стосуються визначення НСТУ як суб'єкта у сфері суспільних аудіовізуальних медіапослуг, мети його створення та принципів діяльності, не суперечать Протоколу (№ 29), Регламенту 2024/1083, законодавству ЄС та стандартам Ради Європи.¹⁰

Проте, виходячи з певних питань, порушених у цьому правовому висновку, у проєкт постанови слід внести деякі законодавчі корективи, щоб забезпечити повне роз'яснення юридичного значення запропонованих положень і їхню відповідність релевантним європейським стандартам щодо свободи слова, включаючи сферу суспільних медіа.

¹⁰ Практичне виконання проєкту постанови не була предметом цього правового висновку.