



ДОНЕЦКИЙ
ИНСТИТУТ
ИНФОРМАЦИИ

Проблеми відновлення українського мовлення в Донецькій області

Аналітичний звіт

Вересень 2016



Аналітичний звіт підготовлено громадською організацією «Донецький інститут інформації» в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконують Міжнародний фонд «Відродження» (МВФ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні (SIDA). Думки та позиції, викладені в цьому звіті, є позицією автора та необов'язково відображають позицію уряду Швеції, Міжнародного фонду «Відродження» (МВФ) та Фонду розвитку аналітичних центрів (ТТФ).

Експертна група: Віталій Сизов, Олексій Мацука.

Редактор: Олексій Мацука.

Аналітичний звіт доступний для завантаження за посиланням

dii.dn.ua/news

ЗМІСТ

Вступ	4
I. Проекти вишок на території області	5
II. «Покровська вишка». Аналіз проблем та перспектив будівництва	6
III. Проект «великої вежі»	7
IV. Фінансові складнощі в реалізації проектів	9
V. Хто має платити за відновлення мовлення?	11
VI. Що робити?	14

Вступ

Однією з головних передумов реінтеграції і повернення під українську юрисдикцію тимчасово непідконтрольних районів Донбасу є повернення їх до українського інформаційного простору. Ця проблема актуальна і для прифронтової зони, багато мешканців якої сьогодні залишаються без українських засобів інформації. **Вирішення цього питання неможливе без відновлення старих та побудови нових об'єктів інфраструктури мовлення.** У разі повної заморозки конфлікту знадобляться додаткові ресурси для організації стабільного телевізійного та радіомовлення на непідконтрольну територію.

На цю проблему, зокрема, звертав увагу Президент України Петро Порошенко, який під час свого візиту в Донецьку область 5 липня 2016 року дав 2 місяці на відновлення телевежі «Краматорськ» на горі Карачун біля Слов'янська.¹ Ця вежа була зруйнована ще влітку 2014 року під час боїв за Слов'янськ. Попри те, що на відбудову цього об'єкту потрібно кілька місяців, відповідні роботи розпочались лише у червні 2016 року — за 2 роки. Це поки що єдиний «великий» інфраструктурний проект з відновлення мовлення на Донбасі, що реалізується державою.

Другим «великим» проектом в рамках відновлення мовлення на території Донецької області після будівництва телевежі «Краматорськ» — є будівництво нової телевежі в місті Покровськ (колишній Красноармійськ). На прикладі реалізації цього проекту можна визначити проблеми, які заважають повноцінному та своєчасному поверненню мешканців Донецької області до українського інформаційного поля та визначити шляхи їх вирішення. Також треба розглянути слабкі та сильні сторони української державної політики з відбудови інфраструктури мовлення та зробити порівняльний аналіз альтернативних проектів.

¹ Порошенко: через 2 місяці телевежа на Карачуні має стояти www.pravda.com.ua/news/2016/07/5/7113785

Проекти вишок на території області

При Міністерстві інформаційної політики України вже понад рік діє міжвідомча Комісія з питань забезпечення стабільного функціонування системи національного телебачення і радіомовлення. Відповідно до рішення Кабінету міністрів України, саме ця комісія відповідає за відновлення мовлення українських телеканалів на непідконтрольній території Донецької та Луганської областей та в анексованій Автономній Республіці Крим.

Комісія передусім зосередилась на питаннях встановлення додаткових передавачів для радіо та телесигналу. **Всього, станом на серпень 2016 року, на виконання її рішень було встановлено 61 передавач.**² Значну частину цих передавачів було отримано від іноземних країн. Наразі в проектному портфелі з відновлення мовлення в Донецькій області у міністерства є тільки 2 відносно масштабних проекта. Перший проект — це вишка «Краматорськ», яку зараз відновлюють неподалік від Слов'янська на горі Карачун, та проект побудови вишки в місті Покровськ (колишній Красноармійськ).

Попри вказівку президента щодо відбудови телевежі на горі Карачун, виконати її у намічений їм строк не вдалося, але роботи з відновлення об'єкту ведуться та перспектива його завершення у найближчі місяці виглядає цілком реальною.³

Другим «великим» проектом в рамках відновлення мовлення на території Донецької області є будівництво нової телевежі в місті Покровськ (колишній Красноармійськ). Наразі цей проект проходить стадію узгодження, кошти на його реалізацію не виділені. Роботи по будівництву Покровської вежі ще не ведуться навіть не дивлячись на їх відносно невисоку вартість — за попередніми даними, 20 мільонів гривень.

² МІП: Радіо "Голос Донбасу" відтепер можна почути в Мар'їнці mip.gov.ua/news/1381.html

³ На горі Карачун під Слов'янськом почали відновлювати телевежу www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249150895&cat_id=244277212

«Покровська вишка». Аналіз проблем та перспектив будівництва

Покровськ — це хаб та найбільше місто центральної частини Донецької області, що знаходиться під контролем української влади. Населення міста становить понад 60 тисяч осіб без урахування вимушених переселенців, яких у місті зареєстровано понад 27 тисяч.⁴ **Покровськ є центром Покровської агломерації, яка об'єднує переважно малі шахтарські міста з загальним населенням понад 300 тисяч осіб.** Мовлення українських телеканалів на цей район велося за допомогою найбільшої в Донецької області телевежі — Донецької. Зараз ця вежа контролюється представниками організації «Донецька народна республіка». За її допомогою ведеться мовлення лише російських та підконтрольних адміністрації «ДНР» телеканалів. Як зазначалось в попередніх дослідженнях «Донецького інституту інформації», **телеканал «ОПЛОТ» в місті Красноармійськ можна побачити навіть в HD- якості.**⁵

У Покровську є власна телевежа висотою 100 метрів, яку обслуговує власний персонал. Теоретично, цих людей можна використовувати для обслуговування нової телевежі. З огляду на це та кількість населення агломерації, можна констатувати, що місце для будівництва нової вежі було обрано вдало. Заплановано, що висота об'єкту становитиме 180 метрів. Це дозволить розширити радіус мовлення до 70 кілометрів.

Головною слабкою стороною будівництва вежі в Покровську є відсутність можливості за її допомогою транслювати сигнал на непідконтрольну територію.

Сильні сторони проекту «Покровська вишка»:

- вирішує проблему покриття якісним телесигналом великої Покровської агломерації;
- за умов стабільного фінансування має короткі строки виконання;
- відсутність проблеми з персоналом;
- низька вірогідність ураження нового об'єкту з боку російських військових формувань через відстань.

⁴ Паспорт територіальної громади Красноармійської міської ради обласного значення krasn-rada.gov.ua/misto/pasport

⁵ Відновлення телемовлення на окупованій території: нагальний стан та виклики dii.dn.ua/news/news_286.html

Слабкі сторони:

- на непідконтрольній території покриває сигналом лише Донецьк;
- проблеми з фінансуванням проекту.

Проект «великої вежі»

Фахівці багаторазово наголошували, що для повноцінного відновлення мовлення на непідконтрольній території необхідно побудувати телевежу, аналогічну за своїми технічними характеристиками телевежі, що залишилась в Донецьку. Тобто такий об'єкт має бути висотою 365 метрів — у два рази вищим ніж вежі у Слов'янську та Покровську.⁶ Реалізація такого проекту є великим викликом для державних інституцій. **Ідеальним сектором для будівництва такої вежі є район, близький до зони активних бойових дій — міста Мар'їнка та Красногорівка, які знаходяться в зоні досягання реактивної артилерії іншої сторони.** Єдиним великим позитивним фактором на користь будівництва такого об'єкту є можливість покрити аналоговим та цифровим сигналом значну площу непідконтрольної території.

Сильні сторони проекту «великої вежі»:

- можливість покрити мовленням значну частину непідконтрольної території.

Слабкі сторони проекту наступні:

- відсутність персоналу, необхідність його переведення;
- відсутність належного фінансування;
- висока ймовірність ураження з боку військових формувань та руйнація;
- значний термін, необхідний для будівництва.

Ймовірна реалізація Мінських домовленостей зробить цей проект фінансово невиправданим. **У разі реінтеграції непідконтрольних**

⁶ Каждый раз, когда мы что-нибудь включаем, сепаратисты отправляют «глушилки» – Попова
<http://www.radiosvoboda.org/a/27655688.html>

територій українська влада буде мати 2 великі телевежі з майже однаковим радіусом дії. Існує ризик, що у такому разі нова вишка просто не буде потрібною.

Дискусія навколо одного з інфраструктурних проєктів з відновлення мовлення на Донбасі порушує низку питань, центральним з яких є дилема між намаганнями з високими ризиками покрити мовленням непідконтрольні території чи зосередитися на менш амбіційних, але більш прогнозованих проєктах. Втім, за умов належного фінансування гіпотетичний проєкт «великої вежі» та проєкт вежі у Покровську не є взаємовиключними. Головною проблемою в питанні відновлення мовлення на підконтрольній та непідконтрольній територіях Донецької області є відсутність стабільного та достатнього фінансування, його постійні пошуки.

Проєкти телевеж



Фінансові складнощі в реалізації проектів

Як зазначалось в попередньому дослідженні «Донецького інституту інформації», МІП за своєю структурою, повноваженнями та об'ємом фінансування не в змозі самостійно вирішити завдання відновлення мовлення українських телеканалів в Донецькій області. Проте саме ця державна інституція виступає координатором процесу відновлення та відповідає за нього.

Міністерство фінансів та Міністерство економічного розвитку не погоджує фінансування будівництва вежі в Покровську із резервного фонду державного бюджету.⁷ У липні на запит «Донецького інституту інформації» у Міністерстві фінансів відповіли, що у Державному бюджеті України на 2016 рік МІПу за бюджетною програмою 3801020 «Виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб, збирання, обробка та розповсюдження офіційної інформаційної продукції» передбачено видатки у сумі 109,2 млн. грн. та Державному комітету телебачення і радіомовлення України (далі — Держкомтелерадіо), за бюджетною програмою 1701080 «Виробництво та трансляція телерадіопрограм для державних потреб» — у сумі 748,3 млн. грн. В комітеті не дали роз'яснень щодо можливості фінансування за ці гроші відбудови об'єктів інфраструктури мовлення. Але відповідно до порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для трансляції телерадіопрограм, вироблених для державних потреб, затвердженому Кабміном, *«Держкомтелерадіо» забезпечує цільове та ефективне використання бюджетних коштів» та «бюджетні кошти спрямовуються Національній телекомпанії на оплату послуг з трансляції теле- та радіопрограм».* Не допускається спрямування бюджетних коштів на: *«придбання товарів, робіт і послуг, не пов'язаних із здійсненням трансляції теле- та радіопрограм».*⁸

Тобто комітет має права сплачувати Національній телекомпанії за послуги з трансляції, але телевежі знаходяться у структурі Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення (далі — Концерн РРТ) і порядок використання бюджет-

⁷ Почему в оккупации нельзя смотреть украинские телеканалы novosti.dn.ua/article/6150-pochemu-v-okkupacy-nelzya-smotret-ukraynskye-telekanaly

⁸ Постанова Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для трансляції телерадіопрограм, вироблених для державних потреб zakon2.rada.gov.ua/laws/show/539-2012-%D0%BF#n9

них коштів не дає чітких роз'яснень чи може Держкомтелерадіо сплачувати кошти Концерну РРТ чи будь-якій іншій установі, що не є Національною телекомпанією за послуги пов'язані із здійсненням трансляції теле- та радіопрограм. Також не має детального роз'яснення, що є такими послугами, чи є будівництво вежі для Концерну РРТ такими послугами, чи ні. Тож позиція Держкомтелерадіо по нефінансуванню будівництва інфраструктури мовлення на Донбасі обґрунтована.⁹ Хоча ще в квітні 2014 року Держкомтелерадіо ініціювало передачу Концерну РРТ під своє управління. На думку керівників Держкомтелерадіо це, зокрема, дозволило б *«знаходити компромісні рішення в умовах хронічного недофінансування та забезпечувати їх безперебійну роботу»* та *«зосередити в одній системі структури, які здійснюють збирання, обробку та виробництво інформації та її розповсюдження»*.¹⁰ Було підготовлено відповідний проект постанови Кабміну.

Відновлення вежі «Краматорськ» відбувається за рахунок Концерну РРТ, але для відновлення інших об'єктів у Концерну в обмаль власних коштів — чистий прибуток підприємства за перше півріччя 2016 року становив лише 19.5 мільйонів гривень.¹¹

В свою чергу в МІПі наголошують, що порядок використання бюджетних коштів за програмою 3801020 не передбачає спрямування коштів на закупівлю передаючого обладнання, та передбачає видатки на інші цілі. Після того, як заяву з приводу будівництва телевежі на горі Карачун зробив **Президент України, Кабмін, за даними МІПу, підтримав ініціативу по виділенню з резервного фонду державного бюджету 40 мільйонів гривень на відновлення мовлення.**

За дорученням Кабміну МІП підготував проект відповідного нормативно-правового акту, що передбачає, в тому числі, й фінансування будівництва вежі у Покровську. Зараз проект знаходиться на стадії узгодження.¹²

⁹ Концерн радіомовлення, радіозв'язку та телебачення <http://www.rtt.ua/concern/index/about/lang/uk>

¹⁰ ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про передачу Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення до сфери управління Державного комітету телебачення і радіомовлення» comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=112423

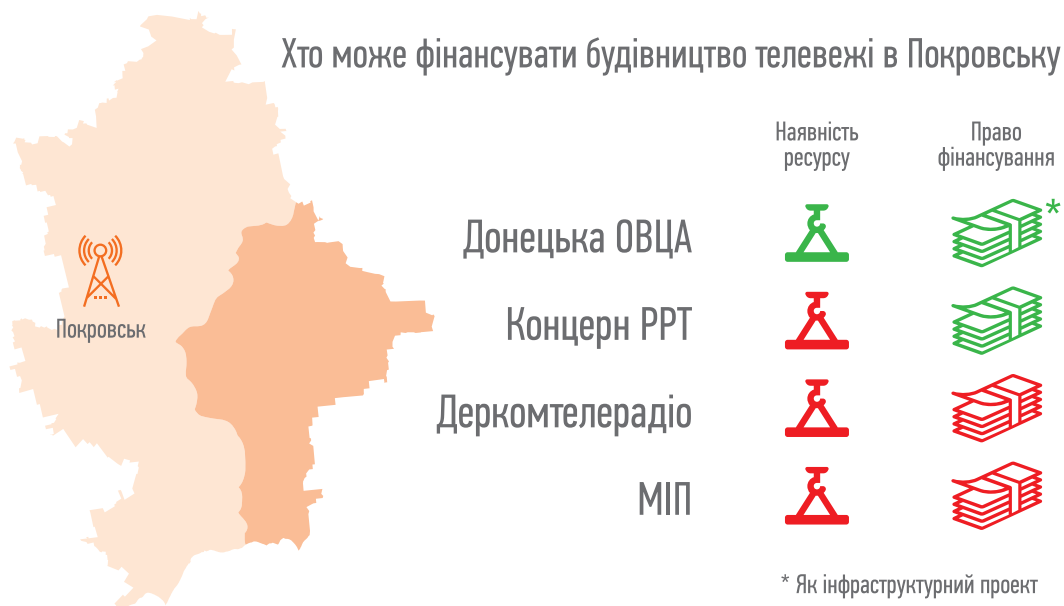
¹¹ Основні показники діяльності Концерну РРТ за I півріччя 2016 року <http://www.rtt.ua/upload/c44e8ed537e93a076545656720c82344.pdf>

¹² В Кабміне собираються виділити 40 млн гривень на строительство телевышки в Покровске novosti.dn.ua/news/260158-v-kabmyne-sobyayutsya-vydelyt-40-mln-gryven-na-stroytelstvo-televyshky-v-pokrovske

Хто має платити за відновлення мовлення?

Для того, щоб зрозуміти, хто зобов'язаний та має право фінансувати відновлення вишки у Покровську розглянемо нормативні акти, що регулюють діяльність органів влади та установ, що зараз дотичні до її відновлення. Відповідно до Положення про Міністерство інформаційної політики України, затвердженого постановою Кабміну, **«МІП є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів»**.¹³

Відповідно до положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України, **Держкомтелерадіо — «є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сфері»**. Ця структура «розробляє заходи щодо запобігання внутрішньому і зовнішньому інформаційному впливу, який загрожує інформаційній безпеці держави, суспільства, особи» та «бере участь у формуванні єдиного інформаційного простору, сприянні розвитку інформаційного суспільства».¹⁴



¹³ Положення про Міністерство інформаційної політики України <http://mip.gov.ua/documents/7.html>

¹⁴ Положення про Міністерство інформаційної політики України mip.gov.ua/documents/7.html

Концерн РРТ знаходиться під управлінням Державної служби зв'язку та захисту інформації України, функції якої відносяться до «державної політики у сферах криптографічного і технічного захисту інформації, телекомунікацій, користування радіочастотним ресурсом».¹⁵ **До компетенції служби зв'язку відносяться технічні питання захисту інформації.** В цієї структури немає завдань з формування інформаційного простору чи забезпечення «інформаційного суверенітету», проте вона може фінансувати відбудову своїх об'єктів.

Розглядаючи питання відновлення інфраструктури мовлення в Донецькій області неможливо оминати роль місцевої обласної військово-цивільної адміністрації. Відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», вони створюються задля «забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення». **Голова адміністрації є розпорядником бюджетних коштів. Військово-цивільна адміністрація має повноваження складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього.**¹⁶ Тобто в її розпорядженні є власні кошти.

Розпорядженням голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 18 березня 2016 року № 213 «Про затвердження переліку інфраструктурних проектів» було затверджено перелік інфраструктурних проектів області, які планується реалізовувати у 2016 році за рахунок бюджетних та позабюджетних коштів.¹⁷ Цей перелік вже оновлювали. Наразі в ньому є проекти з ремонту мостів та водогонів, шкіл тощо. Об'єми фінансування доволі великі. Краматорськ має отримати 200 мільйонів гривень лише на капітальний ремонт доріг.

Також 2 червня 2016 року Верховна Рада України затвердила Закон України «Про внесення зміни до підпункту 4 пункту 24 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України».¹⁸ Відповідно до

¹⁵ Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України zakon4.rada.gov.ua/laws/show/411-2014-п

¹⁶ Указ Президента України Про утворення військово-цивільних адміністрацій <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/123/2015>

¹⁷ Про внесення змін до розпорядження голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації від 18 березня 2016 року № 213 donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02.08&iface=Public&cmd=showdoc&args=id:4593

¹⁸ Закон України "Про внесення зміни до підпункту 4 пункту 24 розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України" <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ru/1406-19>

цього закону залишки коштів місцевих бюджетів населених пунктів, розташованих на непідконтрольній території, що обліковуються станом на 1 січня 2016 року на рахунках в органах Казначейства України, зараховуються до спеціального фонду відповідних обласних бюджетів Донецької та Луганської областей та спрямовуються на відновлення *«об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду, систем забезпечення життєдіяльності, включаючи їх утримання, та соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей»*.

4 липня 2016 року було видано Розпорядження голови обласної військово — цивільної адміністрації «Про затвердження Переліку об'єктів і заходів, що будуть здійснюватися за рахунок залишків коштів місцевих бюджетів населених пунктів Донецької області, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження».¹⁹ В переліку більше 500 об'єктів: школи, дороги, парки, але витрат на відновлення інфраструктури мовлення немає. За словами голови обласної адміністрації Павла Жебрівського, **загальний об'єм залишків коштів складає близько 3 мільярди гривень.**²⁰ Він неодноразово закликав керівників місцевого самоврядування та районних адміністрацій подавати проекти на фінансування з цього джерела.²¹

¹⁹ Про затвердження Переліку об'єктів і заходів, що будуть здійснюватися за рахунок залишків коштів місцевих бюджетів населених пунктів Донецької області, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження donoda.gov.ua/?lang=ua&sec=02.08&iface=Public&cmd=showdoc&args=id%3A4676

²⁰ Рада передала Донеччині майже 3 млрд грн з окупованих територій www.ukrinform.ua/rubric-doneccina/2027917-rada-peredala-donetcini-majze-3-mlrd-grn-z-okupovanih-teritorij.html

²¹ Відсутність ПКД і комплексного підходу до модернізації інфраструктури – основна проблема міст і районів dn.gov.ua/vidsutnist-pkd-i-kompleksnogo-pidhodu-do-modernizatsiyi-infrastruktury-osnovna-problema-mist-i-rajoniv/

Що робити?

Єдиним актором, що має інтерес в реалізації проектів з повернення українських громадян в український інформаційний простір є держава представник якої, Президент Петро Порошенко, неодноразово заявляв про «ставку на політико-дипломатичний спосіб повернення тимчасово окупованих територій під державний суверенітет України».²² Але українська влада не має власного стратегічного бачення процесу повернення. Мінські домовленості, як міжнародний план реінтеграції не виконуються, хоча визнаються усіма сторонами. Сама ситуація такої невизначеності значно ускладнює відновлення мовлення на непідконтрольній території, тому що те, як це буде робитися істотно залежить від стратегічного бачення, яких цілей потрібно досягнути і якою ціною.

Аналіз законодавства показує, що за формування єдиного інформаційного простору відповідає Держкомтелерадіо. Будівництво об'єктів мовлення в Донецькій області допомагає вирішити саме цю задачу. Проте телевежі знаходяться під управлінням Концерну РРТ. Комітет не має права фінансувати їх будівництво, але виходив з пропозицією підпорядкувати Концерн йому задля оптимізації роботи двох структур. Реалізація такого проекту передбачає тривалу підготовчу роботу і прямо не вирішить проблему фінансування будівництва телевежі у Покровську та інших проектів відбудови об'єктів інфраструктури мовлення. Задля цього треба готувати та приймати відповідні рішення вже після процедури перепідпорядкування.

Більш швидким та вірогідним є фінансування цих проектів з бюджетних коштів, якими розпоряджається Донецька обласна військово-цивільна адміністрація, зокрема за рахунок залишків коштів місцевих бюджетів населених пунктів Донецької області, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

В короткотерміновому плані необхідно розглянути шляхи та можливості для фінансування відновлення інфраструктури мовлення за рахунок коштів бюджету Донецької області. **В державному бюджеті на 2017 рік необхідно врахувати кошти для відновлення та будівництва відповідно до запитів уповноважених органів державної влади.**

²² Виступ Президента під час акції «Перша хвилина миру» у День пам'яті та примирення www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-pid-chas-akcii-persha-hvilina-miru-u-den-37079



«Донецький інститут інформації» — це громадська організація, аналітичний центр з виробництва контенту (новини, аналітика, відео і тексти), члени якої базуються в Києві, Маріуполі та Слов'янську. Контент «ДІІ» поширюється за допомогою телебачення, радіо, газет та інтернету, охоплює 3 млн. споживачів інформації щодня. «ДІІ» надає точні дані про ситуацію на Донбасі російською та англійською мовами. «ДІІ» працює більш ніж з 20 журналістами, фрілансерами, волонтерами. Проекти організації фінансуються за рахунок міжнародних донорів (фонди, посольства, організації) і за рахунок жителів Донбасу (через збір коштів на банківський рахунок організації).

Наша мета — через збір і поширення новин в різних форматах і виробництво аналітичних доповідей поліпшити життя мешканців Донбасу. Контент «ДІІ» присвячений виключно наступним темами: демократія в регіоні, питання свободи слова, громадянського суспільства, захисту прав людини і меншин, в тому числі ЛГБТ спільноти.

+38 (067) 463 31 11

office@dii.dn.ua

www.dii.dn.ua



**ДОНЕЦЬКИЙ
ИНСТИТУТ
ИНФОРМАЦІИ**