

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА МІСЦЕВИХ ДРУКОВАНИХ МЕДІА: СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ

Експертний звіт



Підготував:
Маріус Драгомір (Marius Dragomir),
консультант Ради Європи

Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні

Фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Впроваджується
Радою Європи

**ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА
МІСЦЕВИХ ДРУКОВАНИХ МЕДІА:
СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ
ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ**

Експертний звіт

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА
МІСЦЕВИХ ДРУКОВАНИХ МЕДІА:
СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА
ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ
Експертний звіт

Автор:

Маріус Драгомір, консультант
Ради Європи (Угорщина)

Погляди, висловлені в публікації,
належать її авторам і не відображають
погляди Європейського Союзу
та Ради Європи.

Дозволяється відтворення уривків
публікації (до 500 слів) за умови
некомерційного використання,
збереження цілісності тексту, контексту та
надання повної інформації, яка не повинна
жодним чином вводити читача в оману
щодо характеру, обсягу чи змісту тексту.
Необхідно обов'язково зазначити джерело
тексту: «©Рада Європи, рік видання».
Усі інші запити щодо відтворення або
перекладу цієї публікації або будь-
якої її частини повинні адресуватися
Директорату комунікацій Ради Європи
(F-67075 Strasbourg Cedex або publishing@
coe.int)

Дизайн обкладинки та верстка:
Марія Жукевич.

Фото: Рада Європи,
www.shutterstock.com

Council of Europe Publishing
F-67075 Strasbourg CEDEX
<http://book.coe.int>

©Рада Європи, вересень 2021 р.

Всі права захищено. Надано ліцензію
від Європейського Союзу
на відповідних умовах.

Видано Радою Європи.

Це видання розроблено за фінансової
підтримки Європейського Союзу та
Ради Європи, в межах роботи Проєкту
«Європейський Союз та Рада Європи
працюють разом для підтримки свободи
медіа в Україні», що має на меті зміцнити
роль медіа, їхню свободу та безпеку,
а також суспільного мовлення як
інструментів для досягнення консенсусу в
українському суспільстві.

Більше про Проєкт: <https://cutt.ly/jkhadLM>

Слідкуйте за Проєктом у соцмережах:
<https://www.facebook.com/CoEUPSIS>

ВСТУП.....	6
СТИСЛИЙ ОГЛЯД.....	8
ВІДПОВІДНІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ІНШІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ.....	9
ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ДРУКОВАНИХ МЕДІА.....	12
ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА: СИЛЬНІ ТА СЛАБКІ СТОРОНИ.....	19
ПРИКІНЦЕВІ ЗАУВАЖЕННЯ/РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	25



Протягом останнього десятиліття моделі фінансування медіа зазнали значних змін. До появи Інтернету в країнах із вільною ринковою економікою модель фінансування медіа базувалася переважно на поєднанні комерційних доходів і державного фінансування. Комерційний дохід складається здебільшого з доходів від продажу реклами або спонсорства. Державне фінансування здійснювалося у трьох основних формах: фінансування, отримане шляхом збору податків (що накладаються державою на домогосподарства або компанії), державні субсидії (відрахування з державного бюджету засобам масової інформації) та державна реклама (контракти на надання послуг між державними органами та медійними компаніями).

Загалом до цифрової революції приватні мовники в Європі фінансувалися здебільшого коштом реклами, рідко отримуючи державне фінансування. Натомість суспільні мовники переважно отримували державне фінансування, причому найбільш поширеною формою державного фінансування були державні субсидії або доходи від ліцензійних зборів, форми оподаткування, що накладається на всі домашні господарства, які мають доступ до суспільних медіа. Сектор друкованих медіа традиційно покладався на продаж примірників видань (які приносили від 20 до 40% загального річного доходу в середньому для газети, залежно від країни, газети та періоду) і продаж реклами. До того ж як друковані медіа, так і мовленнєві компанії отримували фінансування від уряду у формі державної реклами: коштів із державного бюджету, що виділяються для засобів масової інформації як оплата соціальних чи державних кампаній або для реклами послуг, які надаються державними компаніями. У деяких країнах інші форми фінансової підтримки доповнювали доходи друкованих медіа. Вони охоплювали податкові пільги або державні фонди, спеціально створені для підтримки економічно вразливих видавців.

Хоча багато медіа, як і раніше, покладаються на більшу частину цих джерел доходу, цифрова революція докорінно змінила бізнес-моделі медіа.

Приватні мовники й далі покладаються на доходи від реклами, які покривають більшу частину витрат. Проте вони зіткнулися з жорсткою конкуренцією з боку цифрових платформ, зокрема незалежних новинних порталів, платформ обміну відео та постачальників послуг стримінгу (streaming), таких як YouTube, Netflix тощо. Внаслідок цього за останні роки багатьма приватними мовниками інвестовано значні кошти, хоча багато з них із запізненням, у нові, більш прибуткові форми поширення контенту.

Водночас від цифрової трансформації серйозно постраждав сектор друкованих медіа. Він зазнав величезних збитків через скорочення як продажів примірників (оскільки читачі мігрували в Інтернет), так і доходів від реклами (адже величезна кількість нещодавно створених цифрових гравців, включно з потужними технологічними компаніями, такими як Facebook або Google, утримують дедалі більшу частку на рекламному ринку). Щоб протистояти цим втратам, щоразу більша кількість друкованих медіа почали (багато хто з запізненням) переводити свою діяльність в онлайн, щоб використовувати потік доходів, який генерується на цифровому ринку, насамперед шляхом реклами в Інтернеті та цифрових



підписок. Великі засоби масової інформації, такі як газети з великою аудиторією та потенціалом для отримання значних доходів від реклами й продажу цифрових підписок, завдяки виходу у цифрову площину успішно компенсували частину збитків або всі збитки, яких вони зазнали від зменшення продажу друкованих примірників.

Можна також побачити приклади набагато менших медіа, яким вдалося досягти фінансової стабільності за допомогою запровадження моделі фінансування на основі передплати. Наприклад, новинний портал Denník N, запущений 2015 року групою словацьких журналістів, досяг стійкого розвитку приблизно за рік із майже 23 тис. передплатників¹. До 2020 року кількість передплатників порталу зросла до 65 тис. осіб, а річний прибуток становить 1,2 млн євро².

Інтернет не лише підірвав сферу медіа, а й створив більше можливостей для медіа щодо отримання доходів – такою можливістю, зокрема, став краудфандинг (коли громадяни жертвують гроші засобам масової інформації, щоб допомагати їм запускатися різні редакційні проєкти) або, серед іншого, продаж членства.

Попри деякі успіхи медійний сектор в Європі, як і раніше, страждає від хвиль потрясінь, створених технологіями, а також низкою економічних криз, що сколихнули світ за останні 15 років, включно з падінням економіки 2007 року та поточною кризою, викликаною пандемією Covid-19.

Доходи від цифрових технологій в європейському медійному секторі демонструють значне зростання, але цього недостатньо, щоб компенсувати збитки від діяльності друкованих медіа. У період з 2014 до 2017 року оборот європейської друкованої преси знизився на 0,33% сукупного річного темпу зростання (CAGR) – до 73,3 млрд євро³.

Ці зміни в моделях фінансування підвищили важливість некомерційних джерел фінансування в загальній структурі фінансування медіа.

Деякі з цих джерел фінансування згубно позначаються на редакційній незалежності та репутації медіа. Наприклад, за даними Центру з питань медіа, даних і суспільства (CMDS), у багатьох країнах поширені неофіційні платежі. Ці платежі – фінансові внески, що здебільшого вносяться політичними гравцями безпосередньо або через корпорації для засобів масової інформації чи журналістів у спробі домогтися їхньої прихильності й, врешті, вплинути на редакційне висвітлення⁴.

¹ Filip Struharik, "Independent news website Denník N in 2018 (infographic)", Medium, 8 січня 2019 року, режим доступу: https://medium.com/@filip_struharik/independent-news-website-denn%C3%ADk-n-in-2018-infographic-765fc72cf95 (сайт відвідано 1 червня 2021 року).

² Neha Gupta, "How Slovakia's Denník N hit 65K paying subscribers in 6 years", 21 січня 2021 року, World Association of Newspapers (WAN-IFRA), режим доступу: <https://wan-ifra.org/2021/01/how-slovakias-dennik-n-hit-61k-paying-subscribers-in-6-years/> (сайт відвідано 4 червня 2021 року).

³ European Parliament, "Europe's media in the digital decade. An action plan to support recovery and transformation in the news media sector", дослідження, здійснене на запит Комітету з питань культури, молоді, освіти, медіа та спорту (CULT), травень 2021 р., режим доступу: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690873/IPOL_STU\(2021\)690873_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690873/IPOL_STU(2021)690873_EN.pdf) (сайт відвідано 21 червня 2021 року).

⁴ Marius Dragomir, "Cine finanțează jurnalismul astăzi: cele mai recente tendințe", 2020 р., режим доступу (румунською мовою): <https://mediaforum.md/upload/fmm2020-studiu-dragomir-1pdf-5fbc704ce948e.pdf> (сайт відвідано 15 червня 2021 року).

Також існують джерела некомерційного фінансування, які загалом позитивно впливають на медіа. Наприклад, гранти благодійних організацій, таких як приватні фонди або інституційні донори (агентства з розвитку, що фінансуються державою), відіграли ключову роль протягом останнього десятиліття і навіть допомогли незалежним медіа вижити фінансово і зосередитися на журналістиці.

У цьому швидкоплинному середовищі роль державного фінансування також значно розширилася, оскільки зростає кількість медійних компаній, які дедалі більше покладаються на державні кошти.

Вплив державного фінансування на медіа може бути як згубним, так і корисним. Наприклад, державні медіа, що фінансуються коштом прямих державних субсидій, зазвичай більше контролюються державою, ніж ті, що фінансуються коштом доходів від непрямого державного фінансування (наприклад, ліцензійні збори або інші форми оподаткування). Державна реклама також має тенденцію негативно впливати на редакційну незалежність. Практика більшості країн, де використовується ця форма фінансування, показує, що державна реклама, яка виділяється без чітких і прозорих критеріїв, стає в руках уряду інструментом, який використовується для контролю редакційного висвітлення медіа, що отримують таке фінансування.

Для видавців газет зміни в державній фінансовій підтримці ще важливіші, адже за останні роки ці компанії стали надзвичайно вразливі до економічних потрясінь, щосили намагаючись визначити модель доходів, яка могла б забезпечити їхню економічну життєздатність і захистити їхню редакційну автономію.

Мета цього звіту – представити останні тенденції в державній фінансовій підтримці друкованих медіа шляхом аналізу основних наявних моделей фінансування. У документі, що містить кілька тематичних досліджень із країн Ради Європи, буде висвітлено основні сильні та слабкі сторони кожної моделі й буде запропоновано низку рекомендацій щодо підтримки місцевих друкованих медіа в Україні.

СТИСЛИЙ ОГЛЯД

Оскільки місцеві друковані медіа в Україні переходять від контрольованого і фінансованого місцевою владою сектора до незалежної й фінансово автономної моделі, очевидно, що шанс на виживання і подальший розвиток цих медіа є тією або іншою формою державної підтримки.

Після багатьох років редакційного контролю з боку місцевої влади, відсутності бізнес-моделі внаслідок змін у технологіях, присутності медіа, які вплинули на місцеві медійні ринки, перехідного періоду до моделі приватної власності, що характеризувався затримками в імплементації закону або неправильним виконанням правових положень, якими керувалася реформа, **сектор місцевих друкованих медіа в Україні терміново потребує підтримки.**

Розробка системи фінансування місцевих друкованих медіа повинна ґрунтуватися на ретельному вивченні форм моделей державного фінансування, найбільш актуальних для України на цей час.



Насамперед, створення механізму державного фонду для підтримки місцевих медіа має повністю відповідати низці ключових принципів Ради Європи, сформульованих у серії резолюцій і рекомендацій, що встановлюють стандарти, зокрема справедливості, прозорості, адекватності, а також рекомендації Ради Європи щодо фінансування медіа: субсидій для медіа, орієнтованих на мови меншин. Обраний механізм також має бути побудований так, щоб запобігати політичному втручанню та спотворенню ситуації на ринку.

Із чотирьох основних типів моделей фінансування місцевих друкованих медіа, що існують в Європі, два найбільш актуальних для України – це механізм підтримки на основі проєктів і фонду прямих державних субсидій. Перший забезпечує більшу незалежність, запобігаючи нецільовому використанню державних коштів владою для отримання контролю над редакційною незалежністю медіа. Проте цього може бути недостатньо для забезпечення фінансової стійкості медіа, і такий механізм не забезпечує медіа передбачуваності та стабільності, які так необхідні зараз у процесі їхнього реформування. Отже, система державних субсидій у вигляді медійного фонду, який розподіляв би кошти серед місцевих друкованих медіа в усіх напрямках, ймовірно, була б найбільш прагматичним рішенням на цей момент.

Також можна передбачити деякі гібридні форми державної підтримки, які можуть містити поєднання фонду державних субсидій та проєктної моделі або встановлення податкових пільг для медіа.

Як показує досвід інших країн, описаний у цьому звіті, незалежно від того, яка форма державної фінансової допомоги створюється і реалізується, життєво важливо, щоб органи або структури, через які виділяється фінансування державою, мали механізми управління, що забезпечують їхню незалежність. Цього можна досягти лише шляхом призначення в ці органи незалежних експертів і професіоналів замість політично пов'язаних осіб або представників уряду.

Із найпоширеніших форм державного фінансування медіа в Європі найменш актуальною для України є державна реклама. Ця форма фінансування, що надається державними органами або державними компаніями, найбільш проблематична, оскільки влада зазвичай зловживає нею для впливу на редакційну політику медіа.

ВІДПОВІДНІ СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ ТА ІНШІ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Рада Європи напрацювала низку рекомендацій для кращих практик, які необхідно застосовувати у фінансуванні медіа.

Рекомендація 2018 року щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності закликала держави забезпечити «стабільне, тривале, прозоре та адекватне фінансування суспільних медіа на багаторічній основі, щоб гарантувати їхню незалежність від урядових, політичних і ринкових тисків». У цій самій рекомендації Рада Європи також закликала держави заохочувати та

підтримувати «створення та функціонування медіа меншин, регіональних, місцевих та неприбуткових медіа громад, зокрема й шляхом надання фінансових механізмів для сприяння їхнього розвитку»⁵. Ця сама рекомендація також підкреслює важливість прозорості джерел фінансування медіа, закликаючи держави ухвалювати закони та постанови, що потребують розкриття інформації про джерела державного фінансування у медіа, включно з рекламою, грантами та позиками. Рада Європи також закликає держави сприяти розкриттю медіа фінансових відносин з іншими медіа, рекламними агентствами або політичними партіями, які «можуть уплинути на редакційну незалежність»⁶.

У Рекомендації CM/Rec (2017x)xx Рада Європи встановлює критерії для держав-учасниць, спрямовані на забезпечення високого рівня прозорості джерел фінансування медіа. Рада Європи закликає держави-учасниці ухвалювати та застосовувати закони, що вимагають розкриття інформації про «джерела доходу медіа, зокрема й від держави та інших механізмів фінансування та (державної) реклами», а також «про структурні відносини або договірні відносини з іншими медіа чи рекламними компаніями, політичними партіями або державою, зокрема щодо державної реклами»⁷.

У відповідь на конкуренцію, що зростає в медійному середовищі, Рекомендація 1878 Парламентської асамблеї Ради Європи наголошує на важливості суспільних медіа як цінного джерела об'єктивної інформації, пропонуючи використовувати поєднання різних форм виділення коштів для фінансування суспільних мовників. У тому самому документі йдеться про те, що моделі фінансування суспільних медіа повинні «відповідати вимогам доступності суспільних послуг для широких верств населення»⁸.

Інший документ, Резолюція 1636 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи, свідчить, що держави-учасниці повинні робити конкретні позитивні дії для просування плюралізму медіа, підкреслюючи, що державна підтримка повинна бути справедливою. Згідно з резолюцією «свобода медіа в умовах демократії потребує справедливих і нейтральних державних субсидій для медіа», і що окреме медіа, яке отримує субсидії на пільгових умовах, «може бути використане для політичного впливу»⁹.

Рекомендація № R (99) Комітету міністрів також передбачає серед заходів підтримки медіа «з метою сприяння плюралізму й різноманітності медіа

⁵ Рекомендація CM/Rec (2018)1 Комітету міністрів державам-учасницям щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності (ухвалена Комітетом міністрів 7 березня 2018 року на 1309-му засіданні заступників міністрів), режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13 (сайт відвідано 10 червня 2021 року).

⁶ Рекомендація CM/Rec (2018)1 Комітету міністрів державам-учасницям щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності, *цит.*

⁷ Рада Європи (2016), Рекомендація CM/Rec (2017x)xx Комітету міністрів державам-учасницям щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності, 2-й переглянутий проєкт, режим доступу: <https://rm.coe.int/recommendation-cm-rec-2017x-xx-of-the-committee-of-ministers-to-member/168073197e> (сайт відвідано 12 серпня 2021 року).

⁸ Рекомендація 1878 «Фінансування суспільного мовлення (2009 р.)», Парламентська асамблея Ради Європи, режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17763&lang=en> (сайт відвідано 15 серпня 2021 року).

⁹ Резолюція 1636 (2008) від 3 жовтня 2008 року, Парламентська асамблея Ради Європи, режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/xref/xref-xml2html-en.asp?fileid=17684&lang=en> (сайт відвідано 12 серпня 2021 року).



можливість запровадження прямих або непрямих систем фінансової підтримки як друкованих медіа, так і мовників, зокрема на регіональному й місцевому рівнях». Там також сказано, що «можна розглянути питання про субсидії для медіа, які друкують або ведуть мовлення мовою меншини»¹⁰.

Після ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин Україна також взяла на себе зобов'язання заохочувати створення або підтримку щонайменше однієї газети регіональними мовами або мовами меншин, а також «покривати додаткові витрати тих медіа, які використовують регіональні мови або мови меншин усюди, де законом передбачена фінансова допомога медіа загалом; або застосувати наявні заходи фінансової допомоги також до аудіовізуальної продукції регіональними мовами чи мовами меншин»¹¹.

На рівні ЄС немає спеціального законодавства, що регулює державну фінансову підтримку газетного сектора. Однак така підтримка регулюється Європейською комісією відповідно до законодавства ЄС про державну допомогу. Законодавство спрямоване на забезпечення того, щоб державна допомога та субсидії здійснювалися на основі чітких та справедливих правил. Комісія має намір втручатися в тих випадках, коли буде встановлено, що державна допомога спотворює конкуренцію, надаючи несправедливі економічні переваги одним установам і підприємствам проти інших. Проте в минулому Комісія рідко втручалася у справи про державну допомогу для друкованих медіа. Згідно з базою даних Генерального директорату з питань конкуренції Комісії в період із 2000 до 2021 року загалом було зареєстровано вісім випадків втручання щодо надання державної допомоги у сфері друкованих медіа. Серед них:

- два випадки державної допомоги періодичним виданням в Іспанії в галузі культури;
- два випадки в Данії: один стосується фінансування інновацій у друкованих медіа, а другий – фінансової допомоги місцевим газетам;
- два випадки в Греції щодо державної допомоги в процесі реструктуризації різних друкованих медіа;
- по одному випадку в Португалії та Швеції, які пов'язані з державною фінансовою підтримкою місцевої газети і групи газет відповідно¹².

На думку Комісії, державна допомога може бути сумісна з єдиними правилами ринку, якщо вона має мету, що становить загальний інтерес, є пропорційною і не надає одержувачам невикористаних переваг перед їхніми конкурентами. У випадку Швеції, наприклад, Комісія стверджувала, що шведський уряд

¹⁰ Рекомендація № R (99) 1 Комітету міністрів державам-учасницям про заходи щодо сприяння плюралізму в медіа, ухвалена Комітетом міністрів 19 січня 1999 року, режим доступу: <https://rm.coe.int/16804fa377> (сайт відвідано 12 липня 2021 року).

¹¹ Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, Рада Європи, Страсбург, 5 листопада 1992 року, режим доступу: <https://rm.coe.int/1680695175> (сайт відвідано 14 серпня 2021 року). Див. також «Застереження та заяви до Угоди № 148 – Європейська хартія регіональних мов або мов меншин» ("Reservations and Declarations for Treaty No. 148 – European Charter for Regional or Minority Languages"), режим доступу: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680695175?module=declarations-by-treaty&numSte=148&codeNature=0> (сайт відвідано 15 серпня 2021 року).

¹² Додаткову інформацію про випадки державної допомоги див. у базі даних Генерального директорату з питань конкуренції за адресою: https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?clear=1&policy_area_id=3 (сайт відвідано 10 серпня 2021 року).



не відповідає критеріям пропорційності. Іншими словами, Комісія стверджувала, що Швеція видавала надмірні суми фінансування великим видавцям, не беручи до уваги пропорцію запропонованої допомоги у порівнянні, наприклад, з розміром витрат газет. Комісія попросила уряд Швеції втрутитися, щоб виправити ситуацію.

Крім цього, більшість міжнародних стандартів, що стосуються державного фінансування медіа, зосереджені на прозорості та справедливості. У Загальних коментарях Комітету ООН з прав людини 2011 року підкреслено, що критерії розподілу фінансування коштом ліцензійних зборів, основного джерела доходів деяких суспільних мовників у Європі, повинні бути «розумними та об'єктивними, зрозумілими, прозорими, недискримінаційними»¹³.

ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ДРУКОВАНИХ МЕДІА

Обсяг державної підтримки друкованих медіа в Європі набагато нижчий, ніж підтримка, яка надається урядами мовникам (особливо суспільним медіакомпаніям).

Існує чотири основних форми фінансової підтримки друкованих медіа:

- прямі субсидії (форма прямої державної підтримки, що надається медіа за погодженням уряду);
- податкові переваги (зниження податків або повне звільнення від податків для сектора друкованих медіа, зазвичай після зміни законодавства);
- державна реклама (надання фінансування державними органами у вигляді рекламних контрактів із медіа на закупівлю певних послуг, наприклад, реклами для державних медіакомпаній або оплати соціальних кампаній);
- механізми підтримки на основі проєктів (фінансування, яке покриває конкретні потреби друкованих медіа, наприклад, навчання та розвиток навичок, модернізація технологій або обладнання, процеси реструктуризації).

Прямі субсидії

Прямі субсидії в секторі друкованих медіа – відносно рідкісне в Європі явище. Наприклад, в **Австрії** існує одна з найбільш передових та діяльних систем державного субсидування друкованих медіа, яка гарантує, що державне фінансування надходить до всіх газет у країні, що є єдиним прикладом беззастережної політики загального державного субсидування друкованих медіа в Європі.

¹³ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, 102-а сесія Комітету з прав людини, Зауваження загального порядку № 34 від 12 вересня 2011 року, режим доступу: <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/gc34.pdf> (сайт відвідано 14 червня 2021 року).

Система заснована на законі про субсидії для преси, ухваленому ще 2004 року. Згідно з останніми наявними даними у 2019 році субсидія австрійському сектору друкованих медіа становила 8,9 млн євро¹⁴. Австрійське управління з комунікацій (KommAustria), медіарегулятор, відповідає за виплату державних субсидій компаніям друкованих медіа.

Субсидії австрійській пресі призначаються за трьома категоріями:

- Загальні субсидії

Ці кошти розподіляються порівну між усіма щоденними газетами, що мають право на участь у програмі. Видавець, який володіє більше ніж однією газетою у країні, отримує на 20% менше за кожну зі своїх газет. У випадку щотижневих видань субсидія розраховується відповідно до кількості проданих підписок і випусків, причому журнали з меншою базою підписки отримують більші субсидії. У рамках цієї бюджетної статті 2019 року державне фінансування отримали 11 щоденних і 37 щотижневих медіа.

- Спеціально узгоджені субсидії

Цей фонд використовується для фінансування щоденних газет, які не посідають передових позицій (тобто мають меншу читацьку аудиторію, а також доходи від продажу реклами). 2019 року фонд був розподілений між чотирма щоденними газетами.

- Субсидії для якісних медіа

Ці субсидії виділяють газетам, і вони сприяють розвитку якості. Зокрема, кошти використовуються для покриття різних заходів, що вживаються газетами з метою підвищення якості матеріалів. Вони охоплюють фінансування навчальних заходів для журналістів, витрати, пов'язані з найманням іноземних кореспондентів, чи покривають вартість безплатного розповсюдження газет серед різних установ (наприклад шкіл). Загалом 2019 року фінансування на ці цілі отримали 58 газет¹⁵.

Системи державного субсидування друкованих медіа також діють у кількох країнах Північної Європи. У **Фінляндії** раніше була єдина система державних субсидій для друкованих медіа. Кошти з державного бюджету використовувалися урядом Фінляндії для надання допомоги фінансово слабкій партійній пресі. Це був захід, мета якого полягала у сприянні політичному плюралізму в фінському суспільстві. Було встановлено, що ця схема порушує правила ЄС про державну допомогу, а тому 2008 року вона була зупинена¹⁶. Відтоді Фінляндія продовжувала використовувати державні субсидії для фінансування газет, що видаються мовами національних меншин (таких як саамська і ромська). Ці субсидії розподіляються Міністерством транспорту та комунікацій¹⁷.

¹⁴ Paul Clemens Murschetz, "Government support for news media post-Covid-19: the lesson of Austria's press subsidy system", European Journalism Observatory, 19 червня 2020 року, режим доступу: <https://en.ejo.ch/media-economics/government-support-for-news-media-post-covid-19-the-lesson-of-austrias-press-subsidy-system> (сайт відвідано 15 червня 2021 року).

¹⁵ Paul Clemens Murschetz, "Government support for news media post-Covid-19...", *цит.*

¹⁶ Із невідомих причин згідно з результатами нашого останнього пошуку (15 серпня 2021 р.) цей випадок не зареєстрований у базі даних Генерального директорату з питань конкуренції ЄС.

¹⁷ Media Landscapes: Finland, Європейський центр журналістики (ЄЦЖ), режим доступу: <https://medialandscapes.org/country/finland> (сайт відвідано 18 червня 2021 року).

Швеція впродовж десятиліть проводила політику, спрямовану на підтримку друкованих медіа, особливо в тих регіонах, де вони недоступні, тому що не можуть вижити з економічної точки зору. Більшість медіа у Швеції отримують державні субсидії для підтримки своєї життєздатності. Додаткові субсидії надаються публікаціям, оригінальний зміст яких становить не менше 55% від їх загального обсягу і які мають не менше як 1500 споживачів новин у Швеції¹⁸. 2019 року державні субсидії для друкованих видань у Швеції збільшилися на 10%; кошти, спрямовані на покриття витрат видавців на розповсюдження, збільшилися на 50%, а гранти до 1 мільйона шведських крон (майже 100 тис. євро) були надані для публікацій у так званих «новинних пустелях», районах, де мало постачальників місцевих новин. Розподілом субсидій для преси у Швеції займається Агентство з питань преси та телерадіомовлення, що діє при Міністерстві культури.

Агентство складається з двох органів: Шведської комісії з телерадіомовлення, яка відповідальна за розслідування того, чи відповідає мовленнєвий контент правилам після отримання скарг, поданих громадськістю, та Ради з підтримки медіа, яка обробляє запити на субсидії, подані медійними компаніями (здебільшого видавцями друкованої преси)¹⁹.

Рада з підтримки медіа складається максимум із 14 членів, включно з головою та заступником голови. Усіх їх призначає уряд, але для забезпечення незалежності органу частина членів ради повинні бути представниками галузі та академічних кіл, а голова та заступник голови – мати досвід роботи на посаді суддів. Сім із 11 постійних членів ради 2021 року були незалежними експертами (професорами та фахівцями в галузі журналістики, дизайну, видавничої справи та права), а решта четверо – колишніми депутатами.

2021 року уряд Швеції оголосив про збільшення бюджету субсидій для медіа до 100 мільйонів шведських крон (майже 9,9 млн євро). Ці кошти використовуються, серед іншого, для розповсюдження друкованих газет у регіонах, де існують труднощі з розповсюдженням друкованих видань, і для розвитку журналістики по всій країні.

У **Франції** також діє система прямих субсидій для преси – одна з найстаріших програм субсидування медіа в Європі, створена в післявоєнні роки. 2017 року уряд Франції затвердив бюджет у розмірі 262 млн євро на прямі субсидії для преси, що згідно з останніми наявними даними дещо більше, ніж попереднього року²⁰.

Французька система державного субсидування неелектронних медіа складається з таких ресурсів:

- **Субсидії для преси** (майже 50% від загальної схеми), що складаються з допомоги щодо розповсюдження газет (особливо витрат, пов'язаних із доставкою додому), підтримки плюралізму (покриття витрат

¹⁸ Oscar Westlund, "Sweden. Reuters Institute for the Study of Journalism-Digital News Report 2019", 2020 р., режим доступу: <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/sweden-2019/> (сайт відвідано 18 червня 2021 року).

¹⁹ Додаткову інформацію про Комісію див. на її сайті <https://www.mprpt.se> (сайт відвідано 2 серпня 2021 року).

²⁰ "Supporting the media: State measures around the world", WAN-IFRA, 2017.



національних та регіональних видань, у яких мало доходів від реклами) та допомоги для модернізації редакцій у друкованих медіа;

- Невелика сума виділяється виключно на підтримку **місцевих медіа**;
- Асигнування національному **інформаційному агентству Франції** (Agence France-Presse, AFP) здебільшого для того, щоб агентство могло виконувати свою місію служіння суспільству.

Податкові переваги

У більшості країн Європи діють системи зниженого оподаткування, спрямовані на фінансову підтримку видавців друкованих медіа. Через пандемію, яка заподіяла економічних збитків медіа по всьому світу, торік низка країн ЄС знизила ПДВ як для преси, так і для цифрових медіа. Але у багатьох із них і раніше діяли подібні системи податкових пільг для друкованих медіа.

Сьогодні спеціальні ставки ПДВ для друкованих медіа варіюються від 0% (Бельгія, Данія, Норвегія або Велика Британія) до 12% у Латвії.

Для призначення нижчого ПДВ для видавців газет у різних країнах застосовують різні правила.

Наприклад, у **Франції**, де до друкованих газет і журналів застосовується ставка ПДВ у розмірі 2,1%, що значно менше за стандартну ставку ПДВ у 20%, видання, які хочуть скористатись зниженим оподаткуванням, повинні бути офіційно визнані Commission Paritaire des Publications et Agences de Presse (СРРАР), державним органом, чия місія полягає в консультуванні уряду з питань економічного регулювання друкованих медіа. СРРАР очолює державний посадовець, а керує цією структурою група представників галузі (здебільшого видавців газет).

В інших країнах газети повинні дотримуватися деяких інших правил, щоб претендувати на нижчий ПДВ. В Естонії та Фінляндії, наприклад, лише газети, які були продані за передплатою протягом певного періоду, мають право на знижений ПДВ. У Польщі газети, які продають рекламу на щонайменше 67% своєї друкованої площі, усунені зі списку податкових пільг. В Іспанії лише газети, які отримують менше ніж 75% доходу від реклами, мають право на знижену ставку ПДВ.

Ставки ПДВ для друкованих видавництв у Європі

Країна	Стандартна ставка ПДВ	Спеціальна ставка для газет
Австрія	20%	10%
Бельгія	21%	0%
Болгарія	20%	Немає
Хорватія	25%	5%
Кіпр	19%	5%
Чехія	21%	10%
Данія	25%	0%



Естонія	20%	9%
Фінляндія	24%	10%
Франція	20%	2,1%
Німеччина	16%	7%
Греція	24%	6%
Угорщина	27%	5%
Ісландія	24%	11%
Ірландія	23%	9%
Італія	22%	4%
Латвія	21%	12%
Литва	21%	9%
Люксембург	17%	3%
Мальта	18%	5%
Нідерланди	21%	9%
Норвегія	25%	0%
Польща	23%	8%
Португалія	23%	6%
Румунія	19%	5%
Словаччина	20%	Немає
Словенія	22%	9,5%
Іспанія	21%	4%
Швеція	25%	6%
Велика Британія	20%	0%

Джерело: Центр з питань медіа, даних і суспільства, Маріус Драгомір, на основі даних WAN-IFRA та даних, зібраних під час моніторингу змін фінансових кодексів у Європі (Центр з питань медіа, даних і суспільства, 2017-2021).

Державна реклама

У багатьох країнах Європи, і не тільки, діють державні рекламні механізми. Ця форма державних витрат відрізняється від прямого державного субсидування тим, що є контрактною. Уряд купує місце в медіа (як у групах телерадіомовлення, так і друкованих медіа) для проведення громадських чи соціальних кампаній або для просування продуктів чи послуг, які пропонують державні компанії, напряду або через державні органи, спеціально призначені для укладання контрактів на розміщення реклами в медіа.

Деякі країни витрачають значні кошти на державну рекламу. 2018 року державна реклама в **Угорщині** склала 300 млн євро, що становить третину всього угорського рекламного ринку. Наступного року держава збільшила рекламний бюджет до 450 млн євро²¹.

²¹ Рада Європи, Комісар з прав людини, «Меморандум про свободу вираження думок і свободу медіа в Угорщині», Страсбург, 30 березня 2021 року, режим доступу: <https://rm.coe.int/memorandum-on-freedom-of-expression-and-media-freedom-in-hungary/1680a1e67e> (сайт відвідано 2 червня 2021 року).



У процесі розподілу державних коштів на рекламу уряду зазвичай віддають перевагу телевізійним станціям, головним чином завдяки їхньому ширшому охопленню та популярності. У **Грузії**, наприклад, уряд витратив близько 2,7 млн доларів на державну рекламу, велика частина з якої, близько 56%, була спрямована на загальнонаціональні телеканали²².

Державна реклама – важливе джерело фінансування для багатьох медіа, особливо для тих, хто намагається вижити фінансово. Це джерело фінансування також має проблеми, оскільки влада часто зловживає ним, щоби вплинути на редакційне висвітлення в таких медіа. За даними моніторингу, який здійснює Центр плюралізму та свободи медіа, дослідницька компанія, що фінансується ЄС, у 21 з 30 країн Європи розміщення державної реклами пов'язане з високими ризиками, оскільки в цьому процесі відсутня структура, яка б забезпечувала розподіл державних коштів на основі справедливих та прозорих правил²³. (Із метою оцінювання ризиків і можливостей усіх форм державної фінансової підтримки див. нижче розділ «Державна фінансова підтримка: сильні та слабкі сторони»).

Механізми підтримки на основі проєктів

У деяких країнах також є системи фінансової підтримки друкованих медіа, де фінансування надається на проєктній основі.

Наприклад, у **Нідерландах** існує система фінансової підтримки сектора преси, яка спрямована на підвищення якості та життєздатності медіа. На відміну від прямих державних субсидій ця система прив'язана до конкретних проєктів, при цьому фінансування виділяється медіа, які його потребують для покриття особливих витрат або здійснення інвестицій із метою поліпшення своєї діяльності. Отже, система працює як фонд надання грантів, чия місія полягає у фінансуванні медіа, які хочуть поліпшити свою журналістську діяльність або інші напрями.

Державне фінансування в нідерландській системі підтримки розподіляється через два фонди:

- **Нідерландський фонд журналістики (НФЖ) (Stimuleringsfonds voor de Journalistiek або SVDJ)**

Кошти цього фонду (6 млн євро 2019 року) витрачаються на допомогу медіа в експериментуванні з новими платформами або бізнес-моделями для підвищення їхньої економічної життєздатності або якості продукту, що випускається. Кошти фонду розподіляються за чотирма ключовими програмами, а саме:

- » Accelerator Scheme («схема прискорювача»): фінансова підтримка медіастартапів або медійних компаній, що вже зарекомендували себе та хочуть протестувати нову платформу або рішення;

²² Giorgi Jangiani, Marius Dragomir, "Media Influence Matrix. Funding Journalism: Georgia", Центр з питань медіа, даних і суспільства, Будапешт, 2019 рік, режим доступу: <https://cmds.ceu.edu/sites/cmcs.ceu.hu/files/attachment/basicpage/1483/mimgeorgiafundingfinal.pdf> (сайт відвідано 19 червня 2021 року).

²³ Див. додаткову інформацію на сайті Media Pluralism Monitor, <https://cmpf.eu.eu/mpm2020-results/> (сайт відвідано 21 червня 2021 року).



- » Accelerator Light («легкий прискорювач»): програма, яка допомагає журналістам фінансувати свої інноваційні проєкти;
- » Booster («стимулятор»): програма, спрямована на підтримку цифрових або друкованих медіа, які виходять щонайменше один раз на місяць, щоб допомогти їм виконувати свою роботу;
- » Дослідження: фінансування досліджень, результати яких, як вважається, поліпшать нідерландський журналістський сектор.

НФЖ діє як незалежний адміністративний орган (статус, відомий у Нідерландах як ZVO) з бюджетом від Міністерства освіти, культури та науки. Керівним органом, що відповідає за рішення, пов'язані з фінансуванням у НФЖ, є правління, члени якого призначаються міністерством. Призначення робляться на основі рекомендації співробітників НФЖ для забезпечення незалежності НФЖ. Штат НФЖ складається з бюро, яке підтримує правління в повсякденній діяльності. Для виконання своєї роботи бюро співпрацює з позаштатними журналістами²⁴.

- **Фонд спеціальних журналістських проєктів (Fonds VJP) (ФСЖП)**

Діяльність цього фонду (3,5 млн євро 2019 року) зорієнтована на просування високоякісної, різнопланової та незалежної журналістики. Фінансування зазвичай використовується для підтримки газет або журналів, які перебувають під загрозою припинення існування з економічної точки зору, або проєктів, які висвітлюють питання, пов'язані з медіа та журналістикою. Оскільки місцеві друковані медіа найбільш економічно вразливі в Нідерландах, велика частина фонду (щонайменше три чверті) зазвичай спрямовується на проєкти місцевих медіа²⁵.

У Фонді СЖП є дві основні програми – «Програма журналістських розслідувань» та «Програма спеціального репортажу», які разом утворюють гранти на проєкти у сфері журналістики, що є основним компонентом підтримки фонду. Фонд СЖП також реалізує «Програму для молодих талантів», спрямовану на фінансування роботи молодих журналістів, і програму стипендій для здобуття спеціальних знань, яка фінансує здебільшого позаштатних журналістів, що хочуть інвестувати в поліпшення своїх знань і дослідницьких навичок.

Фонд СЖП було засновано 1990 року як незалежний фонд. Він отримує фінансування від Міністерства освіти, культури та науки. Організація захисту авторських прав Lira Foundation, що працює від імені письменників, позаштатних журналістів і перекладачів, також вносить певну суму в бюджет Фонду СЖП. Основним органом управління Фонду СЖП є наглядова рада у складі шести членів. Щоб гарантувати незалежність Фонду СЖП, члени ради призначаються міністерством на основі низки суворих професійних критеріїв, які потребують конкретного досвіду. Члени ради не отримують платню, і вони не мають доступу до фінансування від Фонду СЖП. Для ухвалення рішення щодо виділення коштів для двох основних програм Фонду СЖП співробітники фонду консультуються з комітетом консультантів у складі 14 експертів у галузі медіа, які не мають політичних зв'язків або афіліацій.

²⁴ Додаткову інформацію про НФЖ див. на його сайті за адресою <https://www.mprts.se> (сайт відвідано 2 серпня 2021 року).

²⁵ Більше про нідерландську систему фінансової підтримки медіа можна дізнатися за посиланням: <https://business.gov.nl/subsidy/dutch-journalism-subsidies/> (сайт відвідано 3 червня 2021 року).



ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА: СИЛЬНІ ТА СЛАБКІ СТОРОНИ

Прямі субсидії: підвищення фінансової стійкості, але схильність до зловживань

Прямі субсидії можуть бути ключовим інструментом підтримки друкованих медіа, особливо якщо вони розподіляються через добре налагоджену систему, розраховану на більш тривалий період. Відомо, що в країнах із такою системою друковані медіа, які одержували державні субсидії, з часом досягли стабільного розвитку і створили захист від редакційного втручання.

В **Австрії**, наприклад, механізм державних субсидій допоміг зміцнити сектор преси країни, підвищивши фінансову стійкість багатьох друкованих медіакомпаній. Це надзвичайно важливо для австрійських видавців, яким доводиться змагатися за читачів із потужними німецькими новинними агентствами²⁶. Система державних субсидій для друкованих медіа була вперше введена в Австрії 1975 року. У той час її метою було компенсувати видавцям нещодавно введений ПДВ. Десять років по тому в Австрії була запущена система вибіркового субсидування друкованих медіа.

Проте системи прямих субсидій також зазнають критики.

По-перше, державні субсидії, що виділяються безпосередньо урядом для медіа, ризикують спотворити рівень конкуренції на медіаринку, особливо коли держава надає значні субсидії видавцям друкованих медіа. Державні субсидії для друкованих медіа зазвичай зазнають критики, оскільки вони здебільшого віддають перевагу більшим гравцям на ринку друкованих медіа. Для прикладу, дуже популярні в Австрії бульварні газети, зокрема Kronen Zeitung і Kurier, а також деякі з провідних гравців на регіональних ринках друкованих медіа, такі як газети Der Standard або Die Presse, регулярно отримують значні державні субсидії.

Ці недоліки системи субсидій спонукали австрійський уряд в останні роки шукати варіантів перегляду цієї системи. Отже, в найближчі роки очікується зміна критеріїв доступу до державних субсидій та їхнього розміру.

По-друге, досвід показує, що модель державної субсидії для друкованих медіа може легко використовуватися владою для редакційного контролю. Система державних субсидій перетворюється на інструмент контролю, який може використовуватись для фінансування тих медіа, що відповідають інтересам уряду або контролюються державними органами, державними компаніями чи підприємствами, що підтримують уряд, особливо у країнах, де відсутні давні традиції вільної преси та чіткі правила, які забезпечують справедливий та прозорий розподіл державних грошей.

²⁶ Paul Clemens Murschetz, Matthias Karmasin, "Austria: Press Subsidies in Search of a New Design" in Murschetz P. (eds) *State Aid for Newspapers. Media Business and Innovation*, 2013, Springer, Berlin, Heidelberg.



Ситуація ускладнюється, коли державні субсидії надаються друкованим медіа неофіційно. У таких країнах, як **Болгарія** чи **Греція**, уряд у минулому регулярно надавав державне фінансування друкованим медіа неофіційно, намагаючись отримати бажане висвітлення²⁷.

У **Росії** державна фінансова підтримка друкованих медіа також становить значну частину загальних доходів цих видань. Без цього джерела фінансування жодна щоденна газета, особливо регіональна, не змогла б покрити свої витрати. Проте оскільки державні субсидії спрямовуються друкованим медіа, які контролюються державою, пов'язані з державним органом або просто підтримують федеральні й регіональні органи влади, російська система державних субсидій для друкованих медіа радше шкодить, аніж сприяє плюралізму медіа в країні²⁸.

Прямі субсидії для друкованих медіа: за і проти

Сильні сторони	Слабкі сторони	Можливості	Загрози
<p>Доступ до великих обсягів фінансування, що може позитивно вплинути на довгострокові фінансові показники медіа.</p> <p>Менш бюрократична модель, оскільки фінансування затверджується один раз на рік у межах більшого державного бюджету</p>	<p>Схильність спотворювати ринок і віддавати перевагу великим гравцям</p>	<p>Можливість допомогти підвищити життєздатність сектора друкованих медіа</p>	<p>Влада може зловживати ним для досягнення редакційного контролю над медіа</p>

Податкові пільги: зниження податкового навантаження

Фіскальні заходи, такі як зниження податків або повне скасування оподаткування для друкованих медіа (газети і журнали, витрати на друк або

²⁷ Paul Clemens Murschetz, Josef Trappel, "State Aid for Newspapers: A Summary Assessment" in Murschetz P. (eds) *State Aid for Newspapers. Media Business and Innovation*, 2013, Springer, Berlin, Heidelberg.

²⁸ Paul Clemens Murschetz, Josef Trappel, "State Aid", *цум*.



розповсюдження), зазвичай позитивно впливають на фінансову життєздатність друкованих медіа.

По-перше, внаслідок зниження податків видавці звільняються від значної частини фіскального тягара, а їхня продукція стає доступнішою для читачів, допомагаючи друкованим медіа підвищити свої продажі.

По-друге, як і у випадку з іншими компаніями, що користуються податковими пільгами, ця форма непрямой фінансової підтримки має довгострокові наслідки і для компаній друкованих медіа, сприяючи їхній фінансовій стійкості.

По-третє, на відміну від інших форм державної підтримки, оскільки вони вимагають змін у законодавстві (зазвичай змін у національному податковому кодексі), податкові пільги забезпечують певний ступінь передбачуваності. Зазвичай для затвердження та впровадження таких змін потрібен якийсь час: із моменту оголошення владою планів щодо зміни податкових правил до фактичного ухвалення (законодавцями) необхідних змін. Цей перехідний період дозволяє медіа планувати та пристосовуватися до майбутніх змін у податковому режимі.

Фіскальні пільги для медіа також мають свої слабкі сторони. Ключовою з них є те, що вони не надають фактичного фінансування, яке можна використовувати для покриття витрат або інвестування в поліпшення якості контенту чи стійкості медіа, що зазвичай є основною потребою медіа.

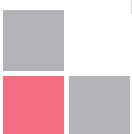
Податкові пільги для друкованих медіа: за і проти

Сильні сторони	Слабкі сторони	Можливості	Загрози
<p>Позитивний вплив на фінансовий стан медіа в довгостроковій перспективі</p> <p>Передбачуваність, оскільки такі системи створюються на тривалий період</p>	<p>Недостатній вплив на фінансову стійкість</p>	<p>Значне скорочення витрат малих та середніх друкованих видань</p>	<p>Можуть використовуватися для дискримінації різноманітних медіа (залежно від умов, які супроводжують такі системи)</p>

Державна реклама: висока перспектива державного контролю

Державна реклама стала основним джерелом фінансування медіа як груп телерадіомовлення, так і видавців друкованих медіа по всій Європі.

Державна реклама може бути благом для медіа, особливо сьогодні, коли їм важко домогтися фінансової стійкості. Теоретично, завдяки орієнтації на аудиторію, очікується, що реклама захистить медіа від різних форм тиску. Однак для досягнення цієї мети під час розміщення державної реклами необхідно керуватися низкою прозорих і рівноправних критеріїв.



На жаль, станом на сьогодні не існує передової практики справедливого поширення державної реклами. Далеко не всі уряди публікують дані про розміри державного фінансування реклами, виділеного медіа. Вони також рідко розкривають критерії або правила, які використовуються під час ухвалення рішень про розміщення реклами (якщо у них взагалі є такі критерії).

У більш ранньому дослідженні Мартін де Ваал стверджував, що «з усіх засобів, наявних у держави для підтримки медіа, державна реклама, схоже, найменш прозора, а отже, найбільш проблематична»²⁹. Ситуація лишається такою самою і до сьогодні.

Дослідження, що проводяться з 2017 року в межах проєкту Media Influence Matrix, дослідницького та інформаційно-просвітницького проєкту, який здійснює Центр з питань медіа, даних і суспільства, показали, що за відсутності чітких критеріїв і незалежного нагляду державна реклама стає інструментом, який уряди використовують для заохочення медіа, близьких до державної влади або таких, що її не критикують. Це дуже негативно позначається на редакційній незалежності.

Особливо після економічної кризи 2007-2008 років, яка заподіяла фінансових збитків великій кількості медійних компаній у всьому світі, державна реклама стала рятівним колом для багатьох незалежних медіа, особливо малих і середніх. Зокрема, у країнах із ринками, що погано функціонують, де рекламна індустрія базується на ієрархії владних кланів і характеризується політичним тиском, урядова рекламна машина стає інструментом прямого редакційного контролю.

В **Угорщині** уряд витратив загалом 271 млрд форинтів (742 млн євро) на державну рекламу протягом 2015-2018 років, згідно з даними угорської неурядової організації Mertek і будапештського порталу розслідувань Atlatzo³⁰. Понад дві третини цієї суми було витрачено у 2017-2018 роках – у період активної електоральної активності, який привів до перемоги на виборах 2018 року політичну партію Fidesz, яку очолює прем'єр-міністр країни Віктор Орбан. Основна частина цього фінансування була розподілена між медіа, які підтримують уряд та належать підприємствам, близьким до влади³¹. 2018 року в Угорщині 75% загального державного рекламного бюджету (а це 300 млн євро) було спрямовано проурядовим медіа – як приватним, так і державним³².

У поєднанні з високою концентрацією медіавласності державна рекламна система Угорщини заподіяла шкоди редакційній незалежності медіа. 2018 року було створено некомерційний фонд KESMA як парасолькову організацію, що об'єднує понад 470 угорських медіа, більшість із яких належать компаніям, близьким до партії Fidesz. Власники всіх цих медіа пожертвували свої медіа новоствореній організації³³.

²⁹ Martijn De Waal, "Business and ownership of the media in digital times" in Dragomir M and Thompson M (eds), *Digital Journalism: Making News, Breaking News*, New York: Open Society Foundations (OSF), pp. 191–210.

³⁰ Mertek, "State advertising 2016-2017," 25 лютого 2018 року, режим доступу: <https://mertek.atlatzo.hu/state-advertising-2006-2017> (сайт відвідано 21 червня 2021 року)

³¹ Mertek, "State advertising 2016-2017," *цум*.

³² Quentin Aries, "Europe's Failure To Protect Liberty in Hungary", *The Atlantic*, 29 грудня 2019 року, режим доступу: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/12/eu-hungary-press-freedom/603985/> (сайт відвідано 31 травня 2021 року).

³³ Marton Bede, "One Hungarian media monster to rule them all", IPI, 12 грудня 2018 року, режим доступу: <https://ipi.media/one-hungarian-media-monster-to-rule-them-all/> (сайт відвідано 14 червня 2021 року).

Польща випробувала аналогічну систему державної реклами. Тут державні компанії витрачають свої маркетингові бюджети здебільшого на медіа, схвалені урядом партії «Право і справедливість» (PiS), яка перебуває при владі з 2015 року.

Наприклад, у новинному тижневику Gazeta Polska, відомому своєю редакційною політикою, що підтримує PiS, надходження реклами від державних компаній зросло з близько 10 тис. євро 2015 року до понад 2 млн євро 2018-го. Згідно з даними агентства Kantar, близький до урядових кіл тижневик Sieci за той самий період збільшив доходи від державної реклами в 30 разів, і вони становили понад 7 млн євро³⁴. Державне фінансування становить приблизно 45% і 40% від загального виторгу Gazeta Polska і Sieci відповідно. Натомість державні витрати на рекламу в газеті Gazeta Wyborcza, ліберальній щоденній газеті, яка критикує уряд, упали на 97% у період з 2015 до 2018 року³⁵.

На **Західних Балканах** використання державної реклами для контролю над медіа також є звичайною практикою. 2020 року місцеві медіа повідомили про переказ коштів між Telekom Srbija, провідним державним оператором зв'язку Сербії, і Wireless, видавцем бульварної газети Kurir, відомої своєю підтримкою керівної Сербської прогресивної партії (СПП).

Пандемія Covid-19 спонукала уряди деяких країн збільшити державне фінансування медіа у спробі допомогти медійним компаніям упоратися з кризою. Частина цих коштів була використана для оплати кампаній, спрямованих на просування заходів безпеки проти вірусу. Як і в деяких країнах, де діє модель прямого субсидування, основними бенефіціарами цих коштів, виділених для боротьби з Covid-19, схоже, є великі медіа. Наприклад, у **Румунії** уряд витратив 40 млн євро на кампанії, пов'язані зі здоров'ям, у медіа, велика частина яких була спрямована на найбільші приватні телеканали, що домінують на медійному ринку. Натомість місцева преса, особливо невеликі незалежні медіа, майже не отримувала коштів від такої реклами³⁶.

В **Австрії** також під час розподілу державних витрат на рекламу непропорційно більше уваги приділяється найбільш популярним, зазвичай бульварним медіа. За даними НУО Medienhaus Wien, дві третини міністерських витрат на рекламу у 2018 і 2019 роках були поглинені трьома найбільшими таблоїдами країни (Österreich, Krone, Heute). Сума, виплачена «якісним» та регіональним медіа, була набагато меншою³⁷.

³⁴ Vadim Makarenko, "Poland" in Digital News Report, Reuters Institute for the Study of Journalism (RISJ), 2019, <https://www.digitalnewsreport.org/survey/2019/poland-2019/> (сайт відвідано 21 червня 2021 року).

³⁵ Anna Koper, "Polish state firms pouring ad cash into media that attack gay rights, research data shows," Reuters, 5 серпня 2019 року, <https://www.reuters.com/article/us-poland-media-idUSKCN1UV1OL> (сайт відвідано 15 червня 2021 року).

³⁶ Dan Tapalaga, "Guvernul Orban a dat bani la presă cât n-a putut duce", G4Media, 8 червня 2021 року, режим доступу (румунською мовою): <https://www.g4media.ro/exclusiv-guvernul-orban-a-dat-bani-la-presa-cat-n-a-putut-duce-din-200-de-milioane-de-lei-puse-la-bataie-in-plina-campanie-s-au-cheltuit-140-de-milioane-unele-redactii-acuza-ca-nu-si-au-primit-inca.html> (сайт відвідано 28 червня 2021 року).

³⁷ Jonas Vogt, "Austria: Greater transparency for public advertising to media needed," IPI, 10 грудня 2020 року, режим доступу: <https://ipi.media/austria-greater-transparency-for-public-advertising-to-media-needed/> (сайт відвідано 11 червня 2021 року).



Державна реклама для друкованих медіа: за і проти

Сильні сторони	Слабкі сторони	Можливості	Загрози
Оскільки вона зазвичай надходить у великій кількості, то може забезпечити істотне фінансування медіа, які його потребують	Без нагляду її легко перетворити в інструмент контролю	За допомогою правил, що забезпечують прозорість і справедливий розподіл, може допомогти багатьом медіа досягнути стабільного розвитку	Може стати потужним інструментом «захоплення» медіа

Проектне фінансування: менше державного контролю, більше інновацій

Державне фінансування у вигляді грантів, пов'язаних із конкретними проектами, схоже, є формою державної фінансової підтримки, яка найменше впливає на редакційну автономію медіа, якщо взагалі впливає. Виявилось, що такі гранти мають значний вплив, допомагаючи друкованим медіа реалізовувати проекти, що ведуть до поліпшення їх контенту та розповсюдження.

Такі схеми фінансування побудовані на основі низки детальних критеріїв, які дозволяють скористатися коштами лише певним медіа, які найбільше цього потребують, або які мають ідею проекту. Наприклад, стверджується, що проектне державне фінансування для друкованих медіа в **Нідерландах** дедалі частіше виступає «наріжним каменем і рушійною силою інноваційної політики медіа»³⁸.

Різні країни створили такі системи фінансування як альтернативу системам прямого субсидування, оскільки вважали їх більш ефективними.

Фламандський уряд у **Бельгії** припинив 1997 року систему фінансування газет, яка передбачала прямі субсидії, замінивши її механізмом фінансування, що базується на конкретних проектах. Відтоді уряд регіону Фландрія на півночі країни, де домінує нідерландська мова, виділив фінансування в межах цього механізму для державних рекламних кампаній, а також для проектів, пов'язаних із журналістикою, таких як журналістські розслідування, навчання журналістів та підтримка розвитку системи саморегулювання в секторі друкованих медіа. Як і в Нідерландах, стратегія фламандського уряду щодо підтримки друкованих медіа полягає в тому, щоб зосередити увагу на проектах, які містять чіткий елемент інновацій, аби спонукати видавців друкованих медіа знайти способи поліпшити свій журналістський контент і бізнес-модель.

Водночас у цієї форми фінансової підтримки є і недоліки. Оскільки вона прив'язана до певного проекту, то не дозволяє медіа здійснювати довгострокове

³⁸ Paul Clemens Murschetz, Josef Trappel, "State Aid", *цум*.



планування. Оскільки фінансування проєкту зазвичай надається в процесі подання заявки, видавці не можуть розраховувати на цю підтримку для реалізації довгострокових планів або стратегій. Через те, що вона відкрита для всіх учасників ринку, ця форма підтримки має тенденцію бути обмеженою, охоплюючи зазвичай дуже невеликі проєкти з обмеженими термінами.

Проєктне фінансування для друкованих медіа: за і проти

Сильні сторони	Слабкі сторони	Можливості	Загрози
Воно залишає дуже мало місця для державного контролю над медіа	Не забезпечує довгострокової передбачуваності	Дозволяє друкованим медіа експериментувати з різними редакційними або бізнес-моделями	Без простих правил і критеріїв може не давати можливості дрібним друкованим медіа, які мають обмежені ресурси, подавати заявки

ПРИКІНЦЕВІ ЗАУВАЖЕННЯ/РЕКОМЕНДАЦІЇ

Щоб зрозуміти вплив державних субсидій на сектор друкованих медіа та розробити системи державного фінансування, які підходять у певному економічному і політичному контексті, важливо з самого початку знати мету, що лежить в основі державної підтримки або, кажучи простіше, визначити проблему, яку уряд намагається розв'язати, фінансуючи медіа³⁹.

Одна група обґрунтувань мети підтримки з боку держави пов'язана з турботою про економічний розвиток, оскільки ринки не дають того, чого від них очікують, а видавці не працюють добре, ризикуючи банкрутством. Ця категорія обґрунтувань полягає у збереженні робочих місць, допомозі слабшим медійним компаніям, які не можуть упоратися з економічними кризами, зниженні фінансового тягаря медійних компаній, щоб допомогти їм стати більш економічно життєздатними, усуненні випадків ринкових збоїв, заохоченні інновацій або підвищенні попиту на медіаконтент.

³⁹ Josef Trappel, "Subsidies: Fuel for the Media" in Comparative Media Policy, Regulation and Governance in Europe (eds. Leen d'Haenens, Helena Sousa and Josef Trappel), Intellect Bristol, UK/Chicacgo, USA, 2018.



Друга група обґрунтувань мети підтримки з боку держави зосереджена на необхідності підтримувати цінності, щоб, наприклад, гарантувати, що медіа добре слугують меншинам, або що на певному місцевому ринку присутній різноманітний новинний контент. Ці обґрунтування пов'язані з підтриманням різноманітності та якості медіа, забезпеченням відповідальності, поліпшенням освіти журналістів та наданням простору альтернативним голосам.

При цьому будь-яка форма державної фінансової підтримки друкованих медіа повинна розроблятися лише після ретельного аудиту сектора з метою виявлення найгостріших проблем, з якими стикаються видавці періодичної преси. Оскільки криза, спровокована пандемією Covid-19, імовірно, вплине на економічну життєздатність багатьох новинних компаній у найближчі роки, потреба в державному фінансуванні медіа, ймовірно, зросте, а разом із нею і вплив держави на медіа. Отже, щоб уникнути редакційного втручання з боку влади, схеми державної фінансової підтримки повинні ґрунтуватися на кількох ключових принципах.

Один із них – прозорість. Інформація про державне фінансування, призначене для підтримки друкованих медіа, повинна бути загальнодоступною, аби гарантувати, що жодні медіа не перебувають у не вигідному становищі, й запобігти корупції в цьому процесі. Водночас схеми фінансування повинні розроблятися на основі чітких критеріїв, щоб уникнути свавільних рішень щодо фінансування, які в кінцевому підсумку ставлять під загрозу ці фонди, перетворюючи їх в інструмент контролю. Крім того, державне фінансування має відповідати якекономічним, так і соціально-культурним, а також демократичним потребам, особливо захисту і просуванню журналістики, що представляє інтереси суспільства, і різноманітності медіа. Нарешті, схеми державного фінансування медіа повинні розроблятися як додатковий і коригувальний захід, а не як переважна модель фінансування. Коли уряд намагається створити переважну модель державного фінансування, він спотворює ринок медіа та підриває потенціал стійкості в цьому секторі.

В **Україні** за нинішнього стану економічного розвитку й умов медіаринку, а також з урахуванням потреби у підвищенні громадського інтересу, збільшення якісної журналістики, надання державної фінансової підтримки для місцевого сектора преси має першочергове значення. Місцеві друковані медіа в Україні перебувають у процесі реформування останні п'ять років або й більше. 2014 року в Україні налічувалося понад 600 місцевих газет, які здебільшого використовувалися місцевими адміністраціями для поширення інформації про свою діяльність. Заледве надаючи своїм читачам якісний контент, який представляє інтерес для місцевих мешканців, більшість цих публікацій раніше фінансувалися коштом місцевих органів самоврядування.

Спроби реформувати місцеву пресу в Україні сягають кінця 90-х років минулого століття, але лише в наступному десятилітті було розроблено правові акти, що регулюють процес реформи. Врешті, Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» було ухвалено українським парламентом у грудні 2015 року. Закон створив основу для приватизації місцевої преси – процесу, який було розпочато в січні 2016 року. Після конфліктів між засновниками медіа та їхнім персоналом, а також через відсутність ясності щодо статусу цих медіа та приміщень, в яких



вони повинні були працювати, приватизація близько 91% місцевих друкованих ЗМІ (загалом 615 видань) закінчилася до січня 2019 року по завершенні процесу реформи, як і планувалося в законі.

Після приватизації реформовані друковані медіа втратили фінансування з місцевих бюджетів, опинившись у дуже скрутному становищі. Місцеві ради не виконали правову норму закону про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації, яка повинна була надати реформованим ЗМІ пріоритетний доступ до висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування. Це ще більше підірвало реформовані ЗМІ, обмеживши їхній доступ до інформації. Крім того, не всі органи місцевого самоврядування в Україні передали власність колишніх муніципальних медіа новоствореним медіа або уклали з ними договори оренди терміном на 15 років, як того вимагає закон.

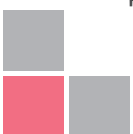
Фінансові труднощі та нестабільна ситуація місцевих медіа в Україні позначилися на їхній аудиторії. За даними з місцевих джерел, за останні три роки тираж місцевих медіа знизився в середньому на 30% (у деяких випадках – на 50%). Значною мірою це сталося через недосконалу систему розповсюдження друкованих медіа українською поштою (Укрпошта).

Усе це істотно вплинуло на фінансовий стан багатьох місцевих друкованих медіа в Україні, які опинились на межі краху. Високі витрати на папір, друк та розповсюдження стануть причинами, як очікується, того, що багато з них зменшать свою частоту виходу або навіть згорнуть.

Українські журналісти неодноразово закликали уряд створити програму підтримки місцевих медіа в країні, але до сьогодні жодних заходів не вживалося. Державний комітет телебачення і радіомовлення розробив пропозиції щодо підтримки місцевих медіа, які мали бути реалізовані протягом 2020-2023 років. У пропозиції згадується фінансова допомога з боку органів місцевого самоврядування та державних органів, правові інструменти (такі як закони, що запобігають підвищенню тарифів на доставлення друкованих видань), податкові пільги для місцевих медіа у прикордонних районах і державна фінансова підтримка для покриття витрат на друк. Пропозиція передбачає модель фінансування місцевих медіа, яка також буде складатися з комерційних доходів, отриманих від продажу реклами та підписок. Однак на сьогодні ця пропозиція не обговорювалася в парламенті, й ніщо не вказує на те, що найближчим часом щось зміниться.

Беручи до уваги розвиток українських медіа та інші місцеві чинники, а також історію місцевих друкованих медіа у країні, найбільш доцільною моделлю державної підтримки сектора може бути або **система проєктного фінансування**, або **фонд прямих субсидій**, який буде пропонувати повну підтримку всім місцевим медіа, **або поєднання обох підходів**.

Сама система, яка базується на проєктах, була б доцільнішою, оскільки вона також потребувала б участі медіа, заохочуючи їх розробляти свої власні операційні та бізнес-моделі, що могли б забезпечувати як їхню фінансову стійкість, так і редакційну незалежність. В українському контексті така схема фінансування повинна забезпечуватись шляхом достатнього фінансування для покриття потреб усіх місцевих друкованих медіа, що пропонують якісний



контент. Фонд повинен бути розрахований на більш тривалий період, щоб забезпечити передбачуваність і дозволити медіа здійснювати планування на більш тривалий термін.

Як альтернатива, система державних субсидій у вигляді фонду підтримки медіа могла б допомогти місцевим друкованим медіа в Україні підвищити стійкість і виробляти якісний контент для місцевої аудиторії. Щоб така система працювала, вона має бути розроблена так, щоб пропонувати як базову фінансову підтримку всім місцевим друкованим медіа, так і більші фінансові гранти для медіа, які пропонують або прагнуть пропонувати високоякісний контент або які доводять, що мають чітке бачення того, як поліпшити свою діяльність.

Третій варіант – це поєднання моделі прямого субсидування (де базове фінансування пропонується всім місцевим медіа, які потребують фінансування, щоб вижити без шкоди для їхньої редакційної незалежності) і проєктної моделі (коли лише медіа, що проявляють ініціативу і потенціал для інновацій, отримують додаткові кошти через відкритий і прозорий процес подання заявок). Якщо фінансування допоможе медіа підвищити свою фінансову стійкість, із часом модель субсидування може поступово припинитись.

Крім того, сектор безумовно отримає перевагу від низки фіскальних заходів, особливо від податкових пільг, які, як було доведено, допомагають знизити фінансове навантаження, з яким стикаються медійні компанії.

Важливо зазначити, що для забезпечення справедливого розподілу фінансування та запобігання використанню фінансових ресурсів владою для контролю над редакційною політикою друкованих медіа, описаними вище системами повинні керувати органи, незалежність яких забезпечуватиметься керівними структурами, що будуть відповідати за нагляд за цими програмами, а також складатимуться з незалежних експертів та представників громадянського суспільства. Зниження або нульове представництво політично причетних осіб та представників уряду в цих органах украй бажані для належного функціонування таких систем.

Нарешті, перш ніж використовувати будь-яку модель фінансування, необхідна комплексна перевірка на найвищому рівні. Украй важливо базувати рішення про правильні моделі фінансування для місцевих друкованих медіа на детальному, підкріпленому даними аналізі цільової аудиторії медіа, ринковому потенціалі в регіонах, де вони працюють, відображенні інших можливостей збору коштів і витрат на виробництво високоякісного контенту для місцевої аудиторії.



Про автора

Маріус Драгомір – директор Центру з питань медіа, даних і суспільства, дослідницького центру при Центрально-Європейському університеті у Відні. До цього понад десять років працював у фондах «Відкрите суспільство» (Open Society Foundations). З 2007 року керував напрямом досліджень і політик Програми незалежної журналістики (Program on Independent Journalism), раніше – Мережева медійна програма (Network Media Program), у Лондоні.

М. Драгомір також був одним із головних редакторів провідного дослідницького та адвокаційного проекту Програми незалежної журналістики «Карта цифрових медіа» (Mapping Digital Media), що охопив 56 країн світу, а також головним автором і редактором журналу фонду «Відкрите суспільство» Television Across Europe, порівняльного дослідження політик мовлення у 20 країнах Європи. Зараз він керує проектом Media Influence Matrix, глобальним дослідницьким проектом, що вивчає вплив влади і неправомірний вплив у новинних медіа.

Останні два десятиліття М. Драгомір займався дослідженнями у сфері медіа, спеціалізуючись на регулюванні медіа та комунікацій, цифрових медіа, керівних структурах суспільних медіа, управлінні використанням радіочастотного спектра, моделях фінансування медіа та регулюванні медіавласності. Він – автор експертних досліджень і статей із журналістики та політики в галузі медіа, які були опубліковані й перекладені у понад 70 країнах.

Маріус Драгомір розпочав кар'єру журналіста близько 30 років тому в рідній Румунії, де він працював у кількох місцевих щоденних газетах, на радіо та телебаченні. З 1999 року працював у англійських медіа. 2015 року він заснував MediaPowerMonitor, спільноту експертів у сфері політики у медіа, що висвітлюють тенденції в регулюванні, бізнесі та політиці, які впливають на журналістику.

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона нараховує 47 держав-учасниць, разом зі всіма державами-учасницями Європейського Союзу. Усі держави-учасниці Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини здійснює нагляд за виконанням Конвенції у державах-учасниках.

www.coe.int

Держави – учасниці Європейського Союзу вирішили поєднати свої ноу-хау, ресурси та долі. Разом вони збудували зону стабільності, демократії та сталого розвитку, зберігаючи при цьому культурне розмаїття, толерантність та громадянські свободи. Європейський Союз прагне поділитися своїми досягненнями та цінностями з країнами та народами за його межами.

www.europa.eu

UKR

Європейський Союз та Рада Європи працюють разом для підтримки свободи медіа в Україні

Фінансується
Європейським Союзом
та Радою Європи



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Впроваджується
Радою Європи