

УДК 347.83:[070+654.198](477:061.1ЄС)

А. В. Кострубіцька

аспірант
Київський національний університет ім. Тараса Шевченка**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНОГО МОВЛЕННЯ:
ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

У статті проаналізовано тенденції розвитку суспільного мовлення в європейських країнах. Вивчено механізми державного регулювання діяльності суспільних телекомпаній, способи фінансування, утворення керівних органів та призначення наглядових рад. Висвітлено положення Закону України "Про суспільне телебачення і радіомовлення" та визначено його сильні й слабкі сторони. Надано пропозиції щодо вдосконалення Закону та запропоновано шляхи впровадження європейського досвіду державного регулювання суспільного мовлення в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, суспільне мовлення, Європейський Союз, "фінська" модель, ліцензійна плата, наглядова рада.

I. Вступ

Розвиток суспільного мовлення у Європейському Союзі набув значної популярності. Однак, до України ця хвиля дійшла тільки на рівні проекту його створення. Щоправда, 17.04.2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон "Про суспільне телебачення і радіомовлення України" [2]. В ЄС діяльність суспільних мовників регулюється Віденською декларацією про громадське теле- і радіомовлення.

Цю проблематику досліджували Д. Ковриженко [3], Г. Красноступ [4], Ю. Палагнюк [5], О. Самуляк [7]. У Європі серед останніх праць можна відзначити, зокрема, наукові доробки Є. Будація [9], Г. Штромайєра [8] та К. Якубовича [10].

II. Постановка завдання

Метою цієї статті є аналіз європейського досвіду регулювання державою діяльності суспільного мовлення та впровадження конкретних механізмів на практиці, зокрема задля вдосконалення положень Закону України "Про суспільне телебачення і радіомовлення".

III. Результати

Громадські медіа на території континентальної Європи були запроваджені після 1945 р. і, на думку різних дослідників, скопійовані з моделі "BBC" у Великій Британії. Результати створення суспільних мовників у різних країнах Європи різняться, що, передусім, виражено в їхньому функціонуванні. Однак, спільні тенденції є.

Перш за все, слід зазначити відмінність, яку вбачають правники між суспільним і громадським телебаченням. Поняття "суспільне телебачення" та "громадське телебачення" за своєю природою не є тотожними, зауважують юристи, оскільки поняття "суспільне телебачення" містить ознаки власності суспільства, тобто власності, яку раніше за-

раховували до державної. А "громадське телебачення" містить ознаки власності громади, тобто комунальної форми власності [4].

Класичними моделями суспільного мовлення слід вважати Велику Британію та Францію. Саме в цих країнах за умов посиленої ролі парламенту та з появою політичної опозиції виникла незалежна й критично налаштована до дій влади журналістика. Зокрема, польський науковець А. Якубович пояснює такий потужний розвиток громадських засобів масової інформації у Великій Британії існуванням чотирьох націй у межах однієї країни (Англія, Шотландія, Уельс та Північна Ірландія) [10], кожна з яких потребує підвищеної соціальної ролі суспільних медіа.

Тож у межах створення суспільного мовлення в Україні слід звернутися до європейського досвіду, передусім з питань процедури фінансування, утворення керівних органів і наглядових рад.

Закон України "Про суспільне телебачення і радіомовлення" передбачає об'єднання НТКУ та ДТРК "Культура" в Національну суспільну телерадіокомпанію. Згідно з проектом, мовити громадське телебачення буде на ефірних частотах НТКУ і ДТРК "Культура" [1]. Програми ДТРК "Культура" ретранслюють усі регіональні держтелерадіокомпанії, а покриття НТКУ становить 97% території України.

На думку багатьох дослідників, на шляху реалізації цього Закону в Україні виникатимуть проблеми. Причин цьому декілька. По-перше, український глядач хоч і вибагливий, проте ще не готовий сплачувати абонентську плату за продукт, який споживає. По-друге, досі залишаються невизначеними конкретні органи регулювання діяльності суспільних мовників та їх обов'язки. По-третє, незалежність та об'єктивність суспільних мовників стоїть під питанням, оскільки вплив політичних осередків значний.

Другим і одним з важливих питань є проблема фінансування суспільних телемовників. Європейський досвід свідчить про три можливі варіанти: 1) бюджетний; 2) абонентський; 3) змішаний.

Традиційним способом фінансування суспільних медіа є ліцензійна плата. В Європі, за словами Ю. В. Палагнюк, щорічні ліцензійні плати встановлюються урядом та сплачуються кожною оселею через пошту або спеціальну агенцію [5, с. 82]. Втім, незважаючи на переваги такого способу фінансування, ліцензійна плата отримала низку критичних відгуків, оскільки є регресивним податком (це, по суті, означає, що ставка платні є сталою і єдиною для всіх користувачів). Попри це, головним джерелом фінансування суспільних мовників, зокрема у Великій Британії, є ліцензійна плата.

Натомість, у решті країн континентальної Європи ситуація інакша: медіа мають змішані джерела фінансування. Зокрема, законодавством передбачені заробітки від реклами. Говорячи про так звану “змішану модель” (“mixed model”), Г. Штрмайер зауважує, що вони фінансуються переважно з абонентської (тобто ліцензійної) плати за користування їхніми послугами й незначною мірою за рахунок доходів від реклами та інших надходжень (у тому числі з реалізації ліцензійних прав) [8, с. 207].

Зокрема, варто уваги є система отримання доходу від реклами для суспільних мовників у Фінляндії. На нашу думку, в Україні варто було б застосувати так званий, “фінський варіант” розподілу держаних коштів для функціонування суспільного мовлення, що передбачає створення спеціального позабюджетного фонду. Джерелами формування такого фонду у Фінляндії є два види коштів: кошти, отримані у вигляді абонентської плати, та кошти, отримані від комерційних організацій мовлення у вигляді плати за право мовлення.

При цьому особливість “фінської моделі” фінансування полягає в тому, що розмір плати за право мовлення не є фіксованим (як у багатьох інших європейських країнах), а визначається на основі прогресивної шкали і є прямо пропорційним доходам комерційних мовників від спонсорської підтримки та реклами. Такий механізм фінансування діяльності Фінської корпорації телерадіомовлення дав змогу повністю заборонити рекламу (для спонсорства винятки зроблено лише щодо трансляції окремого вичерпного переліку спортивних програм) [6].

Д. С. Ковриженко говорить про те, що, на відміну від багатьох країн Східної Європи, у Фінляндії абонентська плата стягується лише з телевізійних приймачів (тоді як у більшості країн Східної Європи абонентська плата стягується і за використання радіо-

приймачів). За загальним правилом абонентська плата нараховується на кожний телевізійний приймач. У тих випадках, коли телевізійні приймачі використовуються одним домогосподарством, плата стягується за користування одним приймачем, незалежно від кількості фактично використовуваних телевізорів. Для підприємців плата нараховується для кожного місця здійснення діяльності, де використовуються телевізійні приймачі, незалежно від кількості підключень до телемережі. З метою забезпечення контролю за повнотою і своєчасністю сплати абонентської плати, фінська організація з регуляторного контролю медіа (Finnish communications regulatory authority, FICORA) має право проводити перевірки використання приймачів. Відповідна функція покладається на спеціальних інспекторів, які мають право одержувати від користувачів інформацію про кількість, розміщення приймачів, строки їх використання, у тому числі – вимагати документи, що засвідчують відповідні факти [3, с. 38].

У зв'язку з ускладненим механізмом фінансування, Законом України “Про суспільне телебачення і радіомовлення” передбачено, що фінансування роботи Національної суспільної телерадіокомпанії (НСТУ) з держбюджету відбуватиметься протягом 4 років [1], після чого кошти плануються отримувати з різних джерел: від абонентської плати, продажу теле- і радіопродукції, розміщення державного замовлення, добровільних і благодійних внесків. У країнах Європейського Союзу повністю державне фінансування суспільних мовників зустрічається рідко.

Попри це, все ж існують винятки, коли фінансування державою є виправданим. Д. С. Ковриженко наводить 3 можливі умови:

- ухвалено законодавчий акт, який чітко визначає місію суспільного мовлення. Європейська комісія не втручається в зміст програм суспільного мовлення, однак, категорії програм мають бути визначені таким чином, щоб інші організації мовлення планували свою діяльність. Водночас здійснення мовлення через Інтернет можна вважати складовою місією суспільного мовлення;
- створено систему незалежного національного моніторингу виконання суспільним мовленням своєї місії. Обов'язки організації суспільного мовлення мають бути чітко визначені законодавством, і їх виконання має перевіряти незалежний національний орган моніторингу (контролю);
- фінансування суспільного мовлення має бути пропорційним. З цього, зокрема, випливає необхідність визначення “комерційної діяльності” та “діяльності, пов'язаної з реалізацією місії суспільного мов-

лення”, запровадження окремої звітності для цих двох видів діяльності, обліку фінансових операцій на окремих рахунках у банку [3, с. 6].

Закон України “Про телебачення і радіомовлення” підтверджує можливість виокремлення окремої статті видатків у державному кошторисі. Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону, джерелами фінансування телерадіоорганізацій є бюджетні асигнування на виконання державного замовлення; абонентська плата; кошти, отримані від виробництва і трансляції реклами, створення телерадіопрограм на замовлення, іншої передбаченої законодавством і статутними документами комерційної діяльності; кредити, інвестиції, внески засновників, спонсорів, благодійних організацій [2]. Однак тоді виникає питання, яку обрати модель розподілу коштів. Суспільні телемовники можуть отримувати гроші напряму та розпоряджатимуться ними відповідно до власних потреб, але в такому разі контроль за використанням коштів буде складнішим.

Як альтернативний варіант фінансування розглядається введення двох 1% зборів: для українських телерадіокомпаній від вартості розміщення реклами й для абонентів багатоканальних телемереж – від вартості абонплати.

Дискусійним є питання заробітку суспільного мовлення на комерційній рекламі. У більшості країн Європейського Союзу на поширення реклами встановлені обмеження. Для українського ж ринку реклама є дохідним ресурсом, а тому повністю відмовитись від неї не вдасться.

Ще один аспект – це фінансування спонсорами. У розумінні суспільного мовлення як такого пряме спонсорство відкидається. Адже будь-яке залучення політичних чи комерційних організацій впливатиме на контент. Таким чином, можлива цензура ефіру.

Третя особливість європейського суспільного мовлення полягає у повній незалежності від політичної кон'юнктури та партійного забарвлення. Однак впливати на ефір можуть його керівні органи. У Європейському Союзі це питання вирішили за допомогою обмежень щодо сумісництва державних посад разом з управлінням медійними майданчиками та створенням незалежних, політично нейтральних наглядових рад. В Україні ж питання володіння телерадіокомпаніями стоїть досить гостро. Соціологічні опитування демонструють, що персональний вплив власників чи, відповідно, займаних ними державних чи політичних посад є суттєвим.

На думку Ю. В. Палагнюк, для запобігання можливості політичних та інших впливів на громадські ЗМІ створюються телерадіомовні й адміністративні ради як наглядові органи громадського телерадіомовлення. Завдання цих рад полягає в тому, щоб

представляти інтереси суспільства, адже громадські телерадіокомпанії мають право на самоврядування і не підлягають відомчому експертному контролю [5, с. 78].

У європейських країнах механізми формування керівних органів суспільного мовлення закріплені на законодавчому рівні. Такі положення сприяють забезпеченню незалежності мовників від політичного впливу. Зокрема, дослідники зараховують такі процедури, як:

- паритетний принцип формування рад організацій мовлення з числа представників парламентської більшості та опозиції;
- залучення до складу вищих органів управління не лише політиків, а й незалежних експертів;
- закріплення повноважень з формування вищого керівного органу суспільного мовлення за національним органом регулювання телебачення і радіомовлення (у багатьох країнах ЄС цей орган сам по собі є незалежним);
- встановлення умов дострокового припинення повноважень членів органів управління тощо.

Гарантія незалежності забезпечується системою їх формування. Так, Ю. В. Палагнюк виокремлює три можливі варіанти призначення членів регуляторних органів: 1) виконавчою владою або президентом; 2) парламентом; 3) за “змішаним” принципом [5, с. 79]. Разом з тим у Європі існують випадки залучення органів судової влади до участі в регуляторній політиці медіа (Австрія, Португалія).

Не менш важливою є й регуляторна політика програмного наповнення суспільних мовників. Програмна політика повинна бути чітко визначена. Зокрема, глядачеві має гарантуватись незалежне висвітлення всіх точок зору, показ фактів і подій без викривлень і політичного забарвлення. На законодавчому рівні мають бути прописані випадки, за яких мовник несе відповідальність за інформацію, яку він повідомляє, висвітлюючи діяльність органів державної влади. Особливо актуальним для України є питання репрезентативності думок. Позиції населення Сходу й Заходу України часто різняться. Захід налаштований переважно проєвропейськи, Схід же країни в основному зорієнтований на російську політику. Суспільне мовлення повинно висвітлювати обидві позиції, аби уникнути ідеологічного розколу.

Крім того, слід звернути увагу, що більшість телеканалів нині мають також інтернет-трансляцію. У законодавстві України жодних правових обмежень щодо трансляції мережевих ЗМК не встановлено, на відміну від Європи. Європейські інтернет-ЗМК зараховують до таких, що саморегулюються. Наприклад, у Великій Британії створені спе-

ціальні органи: “Офком” (Office of communication – незалежна організація, що регулює діяльність телерадіоіндустрії), “Піклувальна рада” на BBC (“BBC Trust” – редакційний орган, який відповідає за оперативну доставку BBC-послуг та контроль за напрямками редакційної та творчої діяльності, відповідно до меж, визначених громадською довірою) [7]. В Україні аналогічні функції покладені на Комісію з журналістської етики, втім, за відсутності достатньої законодавчої бази її повноваження не поширюються на мережу Інтернет.

Отже, у створенні суспільного мовлення потрібно керуватись принципами, закріпленими європейськими країнами, в яких воно успішно існує багато років, а саме:

- програмне спрямування має бути універсальним, категорія “глядач” повинна охоплювати всіх громадян, незалежно від їх віку та соціального статусу;
- різноманітність змісту та жанрів програм, які мають на меті врахування інтересів різних груп глядачів і слухачів;
- незалежність мовників від партійно-політичного та ринкового тиску.

Попри це, багато європейських дослідників визнають, що суспільне мовлення не виправдало себе та має суттєві загрози у своєму подальшому розвитку. Зокрема, майбутнє суспільного мовлення в Європі все частіше заперечується через наявність несприятливих зовнішніх чинників (посилення конкуренції з боку комерційних ЗМІ, концентрації засобів масової інформації, політичних і економічних інтересів – противників незалежних ЗМІ) та внутрішніх труднощів (вартість, неефективність або політична необ’єктивність громадських мовників) [9, с. 56].

Ідеал громадських засобів інформації був і є невід’ємною частиною демократії і громадської сфери в Європі, оскільки він нерозривно пов’язаний з ідеєю публічності, вписаною в основи демократичного державного устрою. Емпіричним аргументом проти суспільного мовлення стають комерційні мовники, і їх не слід ігнорувати.

Так, дослідники вважають, що різні ролі громадських і комерційних мовників (так звана “дуальна система”) на ринку засобів масової інформації підтримують здорову конкуренцію. При цьому тон мовлення задають все ж громадські мовники, тим самим змушуючи приватних оглядачів поліпшувати рівень мовлення. Як зазначає Ю. В. Палагнюк, європейські країни вирішили впровадити дуальну медіа-систему лише в результаті зовнішнього тиску, спричиненого появою зарубіжних приватних каналів та проведенням європейської медіаполітики [5, с. 77].

IV. Висновки

Таким чином, на нашу думку, Закон України “Про суспільне телебачення і ра-

діомовлення” потребує низки доопрацювань, зокрема у сфері фінансування та утворення керівних органів, адже на сьогодні він не гарантує перетворення суспільного телебачення на один з каналів, що буде політично незалежним та демонструватиме думку українського суспільства в цілому.

Список використаної літератури

1. Про суспільне телебачення і радіомовлення України : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://stv.mediasapiens.ua/material/29694>.
2. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.1993 р. № 3759-XII.
3. Ковриженко Д. С. Фінансування суспільного мовлення в країнах Європи [Електронний ресурс] / Д. С. Ковриженко. – Режим доступу: http://stv.mediasapiens.ua/sites/mediaosvita.com.ua/files/finansuvannya_europa.pdf.
4. Красноступ Г. Правове забезпечення створення суспільного та громадського телебачення в Україні [Електронний ресурс] / Г. Красноступ // Юридичний журнал. – 2009. – № 9. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3120>.
5. Палагнюк Ю. В. Державне регулювання аудіовізуальних засобів масової комунікації: європейський досвід та Україна : монографія / Ю. В. Палагнюк. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – 236 с.
6. Правове регулювання суспільного мовлення: стандарти ЄС, Ради Європи та досвід країн-членів Євросоюзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stv.mediasapiens.ua/sites/mediaosvita.com.ua/files/pravove_reguluvannya.pdf.
7. Самуляк О. Саморегулювання як визначальний чинник діяльності мережевих медіа в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://journ.besaba.com/effects-of-new-media-and-trends.html>.
8. Штромайєр Г. Політика і мас-медіа / Герд Штромайєр ; пер. А. Орган. – Київ : Вид-во Києво-Могилянської академії, 2008. – 303 с. – (Бібліотека журналіста).
9. Budacia E. A. The role of the public service broadcasting in the European countries [Electronic resource] / E. A. Budacia. – Mode of access: <http://steconomice.uroadea.ro/anal/volume/2008/v1-international-business-and-european-integration/009.pdf>.
10. Jakubowicz K. Public service broadcasting: a new beginning, or the beginning of the end? [Electronic resource] / K. Jakubowicz. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2014.

Кострубицкая А. В. Государственное регулирование общественного вещания: европейский опыт и украинские реалии

В статье проанализированы тенденции развития общественного телевидения в европейских странах. Изучены механизмы государственного регулирования деятельности общественных телекомпаний, способы финансирования, создание руководящих органов и назначение наблюдательных советов. Проанализированы положения Закона Украины "Об общественном телевидении и радиовещании" и определены его сильные и слабые стороны. Даны предложения по усовершенствованию Закона и предложены пути внедрения европейского опыта государственного регулирования общественного вещания в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, общественное вещание, Европейский Союз, "финская" модель, лицензируемая оплата, наблюдательный совет.

Kostrubitska A. State Regulation of Public Broadcasting: European Experience and Ukrainian Realities

The article informs of trends of development of the public service broadcasting in the European countries. The mechanisms of governance of public broadcasters, the ways of financing, the creation of the governing bodies and the appointment of the supervisory boards are deeply analyzed.

One of the important features of the European public service broadcasting is its complete independence from the political forces and political parties. The information given in the article provides deep analyzing of program policies. In particular, the viewer should be guaranteed the independent coverage of all points of view, showing the facts and events without distortion and political overtones. The cases in which the broadcaster is responsible for the clear and true information must be registered in legislation.

The author insists on the fact that empirical arguments against public broadcasting are commercial broadcasters, and they should not be ignored. The author believes that the different roles of public and commercial broadcasters (the so-called "dual system") gives maintain healthy competition to the media market. In this case, it sets the tone of speech of the public broadcasters, thus forcing reviewers to improve the level of private speech.

The author analyzes the provisions of the Law of Ukraine "On Public Television and Radio Broadcasting" and determines its strengths and weaknesses. Author lists up three possible problems in implementation this law in Ukraine. Firstly, the Ukrainian audience is not ready to pay the monthly fee for a product that consumes yet. Secondly, it still remains uncertain specific regulators of activity of public broadcasters and their responsibilities. Third, independence and impartiality of public service broadcasters is questionable, since the impact of policy is huge.

The conclusion is drawn that the author offers the ways of implementation the European experience of regulation of the public broadcasting in Ukraine.

Key words: governance, public service broadcasting, the European Union, "Finnish" model, licensed payment, the supervisory board.