

Бухтатий Олександр Євгенійович, головний консультант Головного департаменту інформаційної політики Адміністрації Президента України, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри інформаційної політики та інформаційних технологій Національної академії державного управління при Президентові України.

Бухтатий Александр Евгеньевич, главный консультант Главного департамента информационной политики Администрации Президента Украины, кандидат наук по государственному управлению, доцент кафедры информационной политики и информационных технологий Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.



Aleksandr Yevhenovych Bukhatyi, Senior Consultant Head of Information Policy Department of the Presidential Administration of Ukraine, PhD in Public Administration, Associate Professor of Information Policy and Information Technologies of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine.

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ПРЕСИ В УКРАЇНІ

Анотація. Досліджено проблемні питання діяльності комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні та визначається законодавчий механізм їх реформування.

Ключові слова: друковані засоби масової інформації (преса), державна підтримка преси, комунальна власність, журналіст.

ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ КОМУНАЛЬНОЙ ПРЕССЫ В УКРАИНЕ

Аннотация. Исследованы проблемные вопросы деятельности коммунальных печатных средств массовой информации в Украине и определяется законодательный механизм их реформирования.

Ключевые слова: печатные средства массовой информации (пресса), государственная поддержка прессы, коммунальная собственность, журналист.

PERSPECTIVES OF REFORMATION OF MUNICIPAL PRESS IN UKRAINE

Abstract. This article explores the problem issues of municipal printed media in Ukraine and decided by the mechanism of reform.

Keywords: newspapers, state media support, community property, journalist.

Постановка проблеми. Концепції демократичного державотворення передбачають, що свобода слова — це право людини і громадянина, яке захищає всі інші основоположні права людини. Саме ця свобода потребує державного захисту та конституційних гарантій.

Одним із проблемних і дискусійних питань є питання незалежності преси, що передбачає реформування комунальних друкованих засобів масової інформації.

Зазначимо, що у 20–30 роках минулого століття, а саме в часи становлення Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР) в Україні був сформований особливий сегмент друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження — “районна преса” — газети, засновані і фінансовані місцевими організаціями Комуністичної партії Радянського Союзу практично в кожному адміністративному районі.

11 серпня 1930 р. постановою ЦК ВКП(б) було прийнято рішення про ліквідацію окружних газет та створення на їх основі, а також на базі колгоспно-радгоспних і деяких фа-

брично-заводських друкованих газет, мережі районних газет [10, с. 37]. Визначалося, що “районна газета повинна бути масовим політичним органом і повинна мати яскраво виражений виробничий характер (у відповідності з економікою даного району)”. Мережа цих газет формувалася у місячний строк обкомами, крайкомами та ЦК нацкомпартій та затверджувалася ЦК. Фінансування здійснювалося з місцевих бюджетів.

Станом на 1940 р. у державі виходило понад 3500 районних газет з разовим тиражем 10 млн примірників. Характерно, що постановою ЦК ВКП(б) від 20 серпня 1940 р. було зобов’язано перших секретарів райкомів “особисто керувати своєю місцевою газетою” [10, с. 39]. Наскільки ефективним була така система управління пресою можна зробити висновок з постанови 1952 р., в якій наголошено, що “ЦК ВКП(б) відзначає, що в роботі районних газет існують серйозні недоліки”. Характерно, що такі висновки “про недоліки” відслідковуються практично у всіх радянських партійних документах.

У 90-х роках ХХ ст. після розпаду Радянського Союзу ці видання

перейшли в комунальну власність органів місцевого самоврядування. Доречно зазначити, що в той період масової приватизації державних підприємств редакції комунальних засобів масової інформації не потрапляли під приватизацію і залишилися у комунальній власності.

Чинний Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” (1997 р.) визначає, що “комунальним друкованим засобом масової інформації є друкований засіб масової інформації, створений органом місцевого самоврядування або органом місцевого самоврядування спільно з місцевою державною адміністрацією як засновником (співзасновником) на базі чи за участю комунальної власності та відповідного фінансування з місцевого бюджету і статутом (програмними цілями, програмною концепцією) редакції (юридичної особи) якого передбачається, зокрема, інформування громадян про діяльність цього органу та вищих органів державної влади” [7].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про недостатній науковий інтерес та стабільне несприйняття в державному апараті, органах місцевого самоврядування, навіть громадських активістів та науковців важливості і місця проблеми реформування комунальної преси у процесах демократизації всієї державно-управлінської системи.

Метою статті. Розробити на основі отриманих результатів положення, рекомендації та пропозиції щодо здійснення реформування комунальної преси в Україні.

Виклад основного матеріалу. За даними досліджень агентства ARR, проведених у березні–квітні 2015 р., 68 % жителів України читають газети. Ціна 9 % більше, ніж кількість регулярних користувачів Інтернету — 59 % по країні (дані ІнАУ, 5/2015). Понад 70 % українців регулярно, кілька разів на тиждень, витрачають гроші на купівлю газет — їм подобається зміст видання, подобається тримати в руках газету. Відданість українців друкованому слову можна пояснити тим, що інтернет-експансія дала можливість будь-кому стати автором [4].

Перетворившись на доступне та демократичне середовище, Інтернет дещо втратив об’єктивність і професіоналізм.

Преса, навіть в епоху інформаційного буму, намагається дотримуватися професійних стандартів: вивчати тему, перевіряти факти, уникати зайвої тенденційності та емоційності. Поступаючись в оперативності Інтернету, преса вирає виваженістю позиції і якістю інформації. Як наслідок — більше половини респондентів дослідження, за даними ARR, довіряють локальним друкованим виданням.

Зазначимо, що нормативно-правову базу діяльності преси в Україні складають спеціальні закони України про пресу, постанови Уряду України та інші нормативні акти. Водночас багато з них були розроблені у 90-х роках минулого сторіччя та є наслідком пострадянської управлінської системи і не відповідають європейським стандартам у сфері медіа.

Спроби законодавчого врегулювання питання про реформування

комунальної преси мають більше ніж десятирічну історію. У 2005 р. Україна взяла зобов'язання перед Радою Європи провести роздержавлення ЗМІ.

За даними Державного науково-го підприємства “Книжкова палата України імені Івана Федорова” в Україні в 2014 р. видавалося всього 2169 газет, з яких понад 500 — комунальних, загальний разовий тираж яких становить 2349 млн примірників (загальний тираж усіх газет — 2700 млн примірників).

Таким чином, на сучасному ринку преси в Україні сегмент комунальних друкованих ЗМІ займає близько третини ринку місцевої і регіональної преси. Загальний річний обсяг валових доходів комунальної преси становить 286,7 млн грн, з якого:

- 130,1 млн грн — доходи від реалізації накладів (47,5 %);
- 68,9 млн грн — доходи від реклами (23,5 %);
- 8,1 млн грн — за освітлення діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування (2,9 %);
- 79,4 млн грн — дотації з місцевих бюджетів (26,3 %);
- 11,3 млн грн — з інших джерел.

Аналіз показує, що 174 (33,9 %) видання працюють з прибутком в 129,8 млн грн, 354 (49,1 %) — мають збитки 321 млн грн.

Треба відмітити, що в різних регіонах співвідношення між кількістю збиткових і прибуткових комунальних видань розподіляється нерівномірно.

Своєю чергою, негативну роль відіграє і механізм дотацій з місцевих бюджетів, який з одного боку сприяє

“лояльності” газет до діяльності місцевої влади, а з іншого — виступаючи в ролі фінансової ін’єкції, не сприяє прагненню до збільшення доходів, тиражу і зменшення витрат.

Доречно наголосити на важливій особливості діяльності комунальних видань — більшість з них працюють на території адміністративних одиниць (районів), чисельність населення яких коливається до 50 тис. осіб. Зрозуміло, що досягти рентабельності видання в районі практично неможливо, де мешкає до 20 тис. населення, але абсолютно незрозумілою є ситуація, коли в районах з понад 50 тис. населення тиражі газет є мізерними. Ще однією особливістю “периферійних” регіонів є практична відсутність рекламного ринку. Через ментальні особливості українського рекламного ринку, архаїчність поглядів на роль місцевої преси великий рекламодавець не йде в цей медіа-сегмент.

На перший погляд тиражі місцевих комунальних видань є недостатньо високими, але вважаємо за належне звернути увагу на два аспекти:

- по-перше, в Україні відсутня процедура сертифікації тиражів друкованих видань. Часто вказувані у вихідних даних сотні тисяч примірників виявляються завищеними в десятки разів. Але специфіка місцевої преси полягає в її розповсюдженні за передплатою, тобто — саме фактичних, а не фіктивних тиражів, які розповсюджуються підприємствами УДПЗ “Укрпошта”;

- по-друге, важливою характеристикою друкованого видання є не стільки тираж, скільки показник “насиченості”, який визначається спів-

відношенням кількості аудиторії до тиражу.

Так, амплітуда “насичення” комунальної преси у різних територіально-адміністративних одиницях України складає від 5 потенційних читачів (Чернігівська обл.) на один екземпляр (що фактично означає, що редакції вдається доставляти своє видання практично в кожному другу сім’ю) до 167 осіб на одну газету (Львівська обл.).

Сумарні витрати на видавничу діяльність складають — 264 млн грн, з яких: заробітна плата і соціальні нарахування на неї складають — 155,4 млн грн (58,9 %); видавничі витрати — 81,9 млн грн (31 %); податки і

збори — 18,1 млн грн (6,8 %); послуги “Укрпошти” — 14,4 млн грн (5,5 %).

Одним з найгостріших проблемних питань реформування комунальної преси є право власності на приміщення редакцій. Більшість редакцій розміщуються у приміщеннях, які знаходяться в комунальній власності органів місцевого самоврядування і розміщені переважно в центрі адміністративних районів. У одиничних випадках ці приміщення знаходяться на балансі редакцій.

Схематично ідею реформування можна розглядати як триваріантний алгоритм, який зображено на рис.

Загалом моралізаторські заяви про “право місцевої громади” на них



Рис. Способи реформування комунальних друкованих видань

є популістськими, позбавленими здорового глузду та ґрунтуються на нерозумінні природи функцій місцевої преси. На нашу думку, “право місцевої громади” на власні друковані засоби масової інформації щорічно підтверджується кожним членом громади, який передплачує місцеву пресу. Ще одним ключовим моментом є склад засновників комунальних друкованих ЗМІ. Варіант, що найчастіше зустрічається, — кілька засновників: місцевий орган державної влади; орган місцевого самоврядування, трудовий колектив редакції. Вважаємо, що законодавчий акт про реформування комунальної преси повинен обов’язково гарантувати, що *домінуючим правом голосу відносно способу реформування повинен володіти трудовий колектив редакції*.

Зазначимо, що за даними на травень 2014 р. із загальної чисельності комунальних видань близько п’ятої частини (21 %) працюють без дотацій з місцевих бюджетів. У деяких випадках розмір дотації не перевищує 10–15 тис. грн, що також можна вважати як ознаку здатності редакцій працювати без дотацій.

Водночас існують і приклади, коли розміри бюджетних дотацій складають кілька сотень тисяч, а то й мільйонів гривень. Парадоксально, але часто саме у великих обласних центрах (Київ, Львів, Харків) обласна комунальна преса дотується на мільйони гривень при реальних накладках в 3–4 тис. екземплярів.

Доречно наголосити на значущості запровадження у процесі реформування преси державної підтримки, зокрема:

- *встановлення для редакцій пільгових умов надання в оренду приміщень, що перебувають у державній або комунальній власності, відповідно до частини другої ст. 9 цього Закону;*

- *адресна підтримка реформованих друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження;*

- *надання редакціям реформованих друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження протягом всього строку реформування, установленого цим Законом, пріоритетного права на укладення договорів на висвітлення діяльності місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування.*

На нашу думку, у законодавчому акті щодо реформування комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні потрібно передбачити механізм державної підтримки реформованим газетам та їх редакціям.

Вважаємо, що фінансування друкованих засобів масової інформації та редакцій (крім друкованих засобів масової інформації, яким надається державна підтримка згідно зі ст. 3 Закону України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”) через чотири роки після набрання чинності цим Законом з місцевих бюджетів має бути заборонене.

Водночас європейська практика припускає наявність прямого чи непрямого фінансування мас-медіа, які діють на регіональному і місцевому рівні [11, с. 59]. Така підтримка має здійснюватися винятково з державного бюджету за умови дотримання певних вимог, визначених вищим

органом у системі органів виконавчої влади.

Національна спілка журналістів України в рамках проекту “Підтримка реформування комунальних друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження”, який впроваджується і фінансується Європейським Союзом та Радою Європи за спільною програмою “Зміцнення інформаційного суспільства в Україні”, проводить регіональні семінари-тренінги з підготовки до реформування комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні “Розвиток незалежних місцевих друкованих видань в Україні: як створити професійну газету в сучасних умовах”.

У вересні–жовтні 2015 р. редактори з Волинської і Рівенської областей, а також редактори з Харківської та Сумської областей спільно з тренерами проекту – секретарями НСЖУ аналізували ситуацію щодо реального стану місцевої преси в Україні, вчилися та ділилися успішним досвідом як зробити рентабельним видавничий бізнес та протистояти адміністративному тиску місцевої влади.

Варто зазначити, що ці семінари є логічним продовженням циклу міжнародних семінарів-тренінгів з підготовки до реформування комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні, заснованих на початку 2015 р. Офісом Ради Європи в Україні, Представництвом Європейського Союзу та Національною спілкою журналістів України. Але якщо у роботі міжнародних семінарів брали участь лише потенційні учасники пілотного проекту щодо рефор-

мування (3–4 редакції комунальних газет з області), то у новому проекті учасниками є всі бажаючі. Потрібно відзначити, що кількість adeptів ідеї реформування постійно зростає.

Загалом, як показують економічні розрахунки, понад 70 % комунальних газет завершили минулий рік з прибутком. Зважаючи на те, що загалом у 2014 р. досліджено діяльність 555 редакцій – 157 або 33 % завершили б минулий рік з прибутком навіть за умови відсутності бюджетної підтримки.

Висновки. Варто зазначити, що незважаючи на фінансово-економічну кризу 2014 р. в Україні сформовано умови для започаткування процесу реформування комунальної преси. Але цю ідею негативно сприймає більшість керівників місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які усвідомлюють, що можуть втратити можливість впливати на кадрову, фінансову та редакційну політику комунальних друкованих засобів масової інформації місцевої та регіональної сфери розповсюдження, а також засновувати нові видання.

Успішність реформування вимагає:

- *по-перше*, започаткування “пілотного” проекту, під час якого протягом першого року будуть зроблені відповідні статистичні спостереження, на результатах яких формуватиметься подальша політика щодо реформування комунальних друкованих ЗМІ;

- *по-друге*, розроблення і створення механізму державної фінансової підтримки преси, місцевої сфери розповсюдження, який повинен

функціонувати як “страховий фонд” на випадок надзвичайних ситуацій на вітчизняному ринку преси;

- *по-третє*, усвідомлення принципової неможливості рентабельної діяльності друкованих засобів масової інформації місцевої сфери розповсюдження, та мета щодо недопущення знищення таких видань або встановлення контролю за ними з боку іноземних кампаній потребує перегляду основних принципів державної інформаційної політики.

Перспективи подальших досліджень полягають у необхідності прискіпливого відстеження всіх процесів формування в Україні сектору “бездотаційних” комунальних редакцій, колективи яких усвідомлюють роль і важливість політичної та економічної незалежності, необхідність протидії цензурі з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бухтатий О.* Реформування комунальних ЗМІ: про ситуацію — мовою цифр / О. Бухтатий, В. Горобець // Журналіст України. — 2014. — № 11.
2. *Галлін Деніел С.* Сучасні медіасистеми: три моделі відносин ЗМІ та політики [Текст] / Деніел С. Галлін, Паоло Манчіні; [пер. з англ. О. Насика]. — К.: Наука, 2008. — 320 с.
3. *Кін Дж.* Мас-медіа і демократія [Текст] / Джон Кін; [пер. з англ. О. Грищенко]. — К.: К.І.С., 1999. — 134 с.

4. *Крисько Н.* Преса не втрачає позицій. Дослідження агентства ARR за 2015 рік [Електронний ресурс] / Н. Крисько. — Режим доступу: <http://arr.kiev.ua/press/%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%81%D1%8F-%D0%B4%D0%BE-68--%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D0%B8%D0%BD-%D1%86%D0%B5%D0%B2.html>
5. *Майн Х.* Средства массовой информации в Федеративной Республике Германии [Текст] / Херманн Майн; [пер. с нем. Мелитта Балъе, Т. Маневич]. — Rieden: Издание Коллоквиум в науч. изд-ве Фолькер Шпис ТОО, 1996. — 158 с.
6. *Мак-Квейл Д.* Теорія масової комунікації [Текст] / Деніс Мак-Квейл; [пер. з англ. О. Возьна, Г. Сташків]. — Л.: Літопис, 2010. — 583 с.
7. *Закон України* “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” від 23 верес. 1997 р. № 540/97-ВР // ВВР України. — 1997. — № 50. — Ст. 302.
8. *Закон України* “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” від 16 листоп. 1992 р. № 2782-XII // ВВР України. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
9. *Програма діяльності Кабінету Міністрів України* від 9 груд. 2014 р. // Уряд кур’єр. — 2014. — № 231.
10. *Рабочая книга редактора районной газеты. Опыт. Методики. Рекомендации* / [под. ред. Я. Н. Засурского]. — М.: Мысль, 1998. — 575 с.
11. *Стандарти Ради Європи у сфері медіа* // Законодавчий бюл. [Текст] / А. Черевко. — К.: IREXU-Media, 2005. — 86 с.