

# СУСПІЛЬНІ КОМУНІКАЦІЇ

УДК 007:304:001

**БУХТАТИЙ Олександр Євгенійович,**

кандидат наук із державного управління, головний консультант Головного департаменту інформаційної політики Адміністрації Президента України, Україна

## ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ КОМУНАЛЬНОЇ ПРЕСИ В УКРАЇНІ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ

*У статті досліджено проблемні питання діяльності комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні та проаналізовано основні аспекти їх реформування з урахуванням фінансово-економічних показників за 2013-2014 роки. Зроблено висновок про реальний стан готовності редакцій до реформування, підготовлено рекомендації та здійснено прогноз щодо його успішності.*

**Ключові слова:** комунальний друкований засіб масової інформації, місцева (районна) преса, редакція комунального друкованого засобу масової інформації, державна підтримка преси, насиченість тиражу, дотація, державна підтримка преси.



**Постановка проблеми.** Практично всі відомі концепції демократичного державотворення передбачають, що свобода слова – це право людини і громадянина, яке захищає всі інші основоположні права людини, а тому саме ця свобода потребує державного захисту та конституційних гарантій.

Сьогодні очевидним є те, що класична модель демократизації виявилася невідповідною розвитку України. Можна припустити, що новітня історія України є яскравим прикладом цієї тези: за майже чверть сторічного періоду державотворення і до сьогодні ми не можемо стверджувати про встановлення чітких законодавчих гарантій захисту свободи слова, ясного розуміння необхідності цього феномену в українському суспільстві та відповідно – утворення інституту незалежних засобів масової інформації. Зокрема, одним із проблемних і дискусійних питань є питання реформування комунальних друкованих засобів масової інформації.

1 січня 2016 року набув чинності Закон України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації», згідно з яким протягом трьох років органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані вийти зі складу співзасновників друкованих періодичних видань.

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.

У 1990 роках після розпаду Радянського Союзу ці видання перейшли в комунальну власність органів місцевого самоврядування. Потрібно зазначити, що в той період масової приватизації державних підприємств редакції комунальних засобів масової інформації не потрапляли під приватизацію і залишилися в комунальній власності.

**Метою нашого дослідження** є визначення реального стану розвитку сучасної сфери комунальних друкованих засобів масової інформації в Україні, визначення теоретичних і практичних аспектів щодо їхнього реформування.

**Зв'язок із важливими практичними завданнями** простежено в положеннях Коаліційної угоди 2014 року та Програми діяльності Кабінету Міністрів України, у яких зазначається про необхідність «роздержавлення друкованих засобів масової інформації у 2015 році». Крім того, у Річній національній програмі співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік, затвердженій Указом Президента України від 23 квітня 2015 року № 238, визначено, що «неухильне дотримання принципів свободи слова, відкритості діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, недопущення цензури, невмотивованого законодавством втручання у діяльність засобів масової інформації та перешкоджання професійній

діяльності журналістів є пріоритетними напрямками державної інформаційної політики та встановлено, що середньостроковою ціллю є, зокрема, реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації [11].

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

На нашу думку, шлях щодо досягнення поставленої мети пролягає, передусім, у виокремленні невідірваних частин загальної проблеми, яка полягає в хибному розумінні як управліннями, так і науковцями функцій місцевої преси та її політико-економічного зв'язку з системою центральних та місцевих органів державної влади.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зазначимо, що нормативно-правову базу діяльності друкованих ЗМІ в Україні складають спеціальні Закони України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про державну підтримку засобів масової інформації і соціальний захист журналістів», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування засобами масової інформації в Україні», «Про місцеве самоврядування», постанови Кабінету Міністрів України та інші акти. Більшість із них були розроблені в 90-х роках минулого сторіччя та несуть у собі відбиток парадигми пострадянської управлінської системи та не відповідають європейським стандартам у сфері медіа.

А втім ринок преси в Україні переживає не кращі часи. Вважаємо за доцільне відзначити, що на сьогодні система статистичних спостережень за станом розвитку галузі друкованих засобів масової інформації не задовольняє наявні потреби та не створює об'єктивної картини для можливостей запровадження аналізу, моніторингу та заходів реагування відповідних державних органів на кризові ситуації.

Звітні дані Державної служби статистики формуються на основі інформації Державної наукової установи «Книжкова палата України імені Івана Федорова», яка, своєю чергою, збирає її за методикою, сформованою ще в 90-х роках минулого сторіччя. Ця методика більш-менш відображає кількісні показники (кількість видань, разовий тираж, кількість номерів, мова видання, сфера розповсюдження тощо), але абсолютно не відображає фінансово-економічну ситуацію.

Якщо проаналізувати навіть ті дані, якими оперує державна статистика, то за даними Державного наукового підприємства «Книжкова палата України імені Івана Федорова» в Україні кількість газет постійно зменшується. Так, станом на жовтень 2015 року видавалося всього 1613 газет (у 2013 р. – 2237). У той час за інформацією Державного комітету телебачення і радіомовлення на сьогодні видається 555 регіональних і місцевих газет комунальної форми власності, загальний разовий наклад яких складає 2 млн екземплярів.

Зазначимо, що сучасні дослідники цього питання досить позитивно ставляться до самої ідеї державної підтримки місцевих ЗМІ. Так, у Рекомендації Ради Європи № R (99)1 «Заходи, що сприяють плюралізму в ЗМІ» регламентується право держав-членів щодо здійснення державної підтримки друкованих засобів масової інформації на місцевому рівні з метою сприяння плюралізму й різноманітності засобів масової інформації [15, с. 59].

Світова практика свідчить, що державна підтримка ЗМІ не є унікальним явищем, притаманним виключно авторитарним державам. На сучасному етапі виокремлюють такі форми державного протекціонізму щодо підтримки газет:

- спеціальні державні програми щодо підтримки;
- бюджетні субсидії;
- регулювання ринку, контроль за власністю, антимонопольні заходи;
- розміщення державного замовлення.

Українське законодавство про пресу визначає, що «держава гарантує економічну самостійність та забезпечує економічну підтримку діяльності друкованих засобів масової інформації, запобігає зловживанню монопольним становищем на ринку з боку видавців і розповсюджувачів друкованої продукції. Заходи, спрямовані на забезпечення економічної підтримки діяльності друкованих засобів масової інформації, визначаються Кабінетом Міністрів України» [9].

Загалом, моралізаторські заяви про «право місцевої громади на отримання інформації» є популярними, позбавленими здорового глузду та гуртуються 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. Адже саме друковані місцеві засоби масової інформації потрібно розглядати як особливу форму публічних акціонерних товариств, у економічній діяльності яких беруть участь їх передплатники, а не кошти громади (Рис. 1).

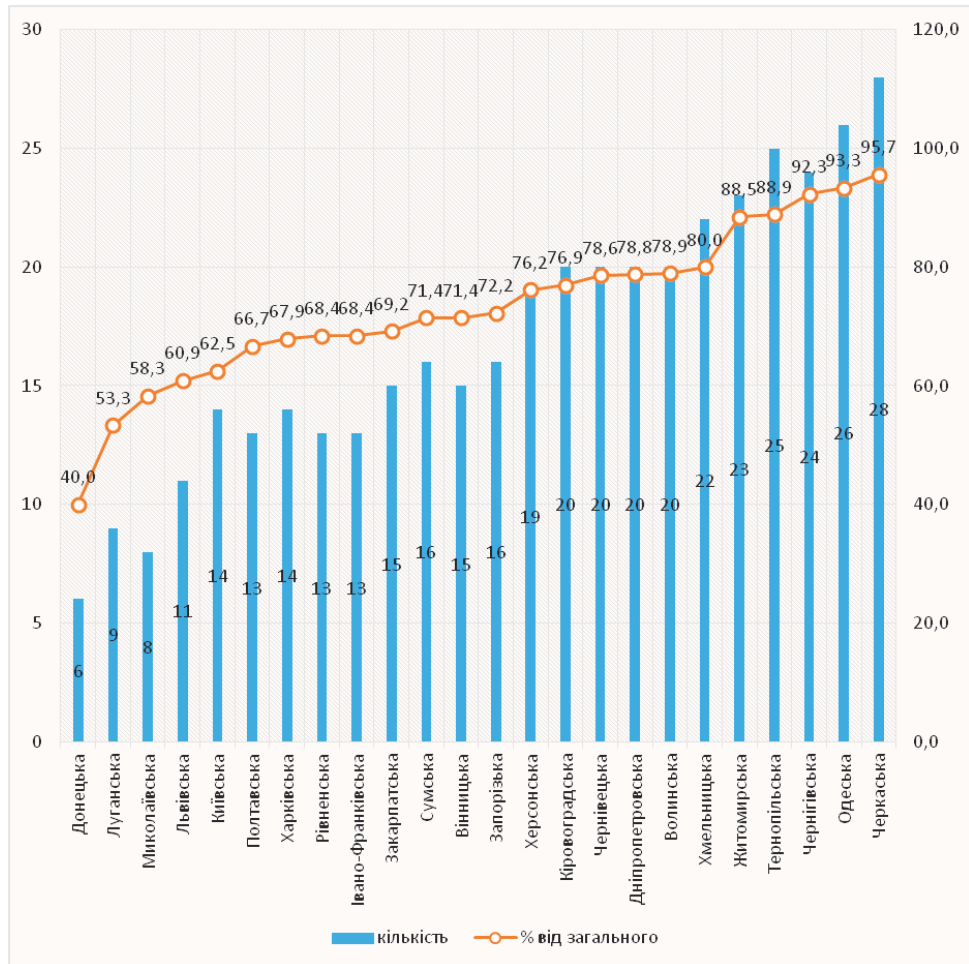


Рис. 1. Кількість прибуткових комунальних видань у розрізі в областях та кривої відсотка прибуткових від загальної кількості

Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що, незважаючи на фінансову фінансово-економічну кризу 2014-2015 років в Україні, сформовано умови для започаткування процесу реформування комунальної преси. Зокрема, це стосується формування в Україні сектору «бездотаційних» редакцій.

Здійснений аналіз показує, що зазвичай належність області до певної підгрупи (певний рівень дотацій із місцевих бюджетів) відповідає загальній тенденції щодо розмірів цих дотацій, які отримують редакції.

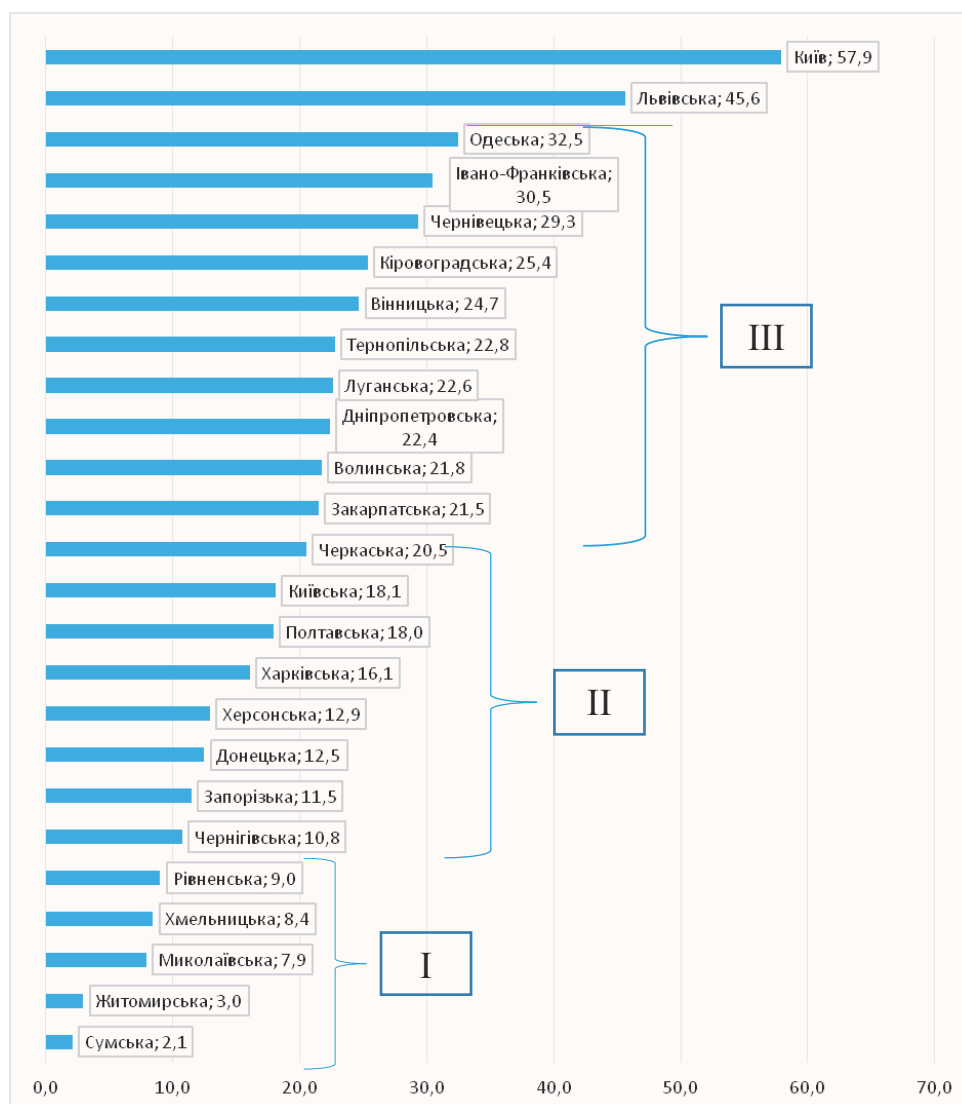
Успішність реформування вимагає: *по-перше*, започаткування особливого періоду реформування – «пілотного» проекту, під час якого протягом першого року будуть зроблені відповідні статистичні спостереження, на результатах яких формуватиметься подальша політика щодо реформування комунальних друкованих ЗМІ; *по-друге*, розроблення і створення механізму державної фінансової підтримки преси на випадок надзвичайних ситуацій; *по-третє*, з метою недопущення знищення таких видань або встановлення контролю за ними з боку іноземних кампаній потребує перегляду принципів державної інформаційної політики.

Актуальність і нагальність для сучасного українського суспільства проблеми формування інституту незалежних засобів масової інформації визначає перспективи подальшого дослідження, які полягають у необхідності впровадження закону про реформування державних і комунальних засобів масової інформації, здійсненні дослідження і моніторингу діяльності «пілотних» реформованих комунальних видань, та вироблення на основі отриманих показників рекомендацій не тільки щодо подальшого реформування комунальної преси, але й розвитку всього вітчизняного ринку друкованих засобів масової інформації.

Незалежно від форми власності головним критерієм ефективності діяльності місцевої преси є, насамперед, кількісний склад її аудиторії. На перший погляд, комунальна преса не може скласти конкуренцію приватній, оскільки постійний адміністративний, політичний і економічний тиск негативно впливають на якість інформаційних матеріалів, що, своєю чергою, не може позитивно впливати авторитет редакції.

Але насправді, ця теза заперечується принаймні трьома аспектами.

*По-перше*, в Україні немає інституту сертифікації тиражів друкованих видань, а тому заявлені кількості тиражів потребують доказової бази.



**Рис. 2. Отримані редакціями комунальних видань дотації з місцевих бюджетів у відсотках від валових доходів комунальних видань у 2014 році в розрізі в областях**

*По-друге*, комунальна преса переважно розповсюджується держаними підприємствами зв'язку (Укрпошта), дані яких є офіційною статистичною інформацією.

*По-третє*, специфіка комунальної преси полягає в її певній ідентичності, сформованій як ментально-історичними аспектами, так і ґрунтованій на нормативно-правовій базі. Ми говоримо про умовні об'єднання певної групи видань у межах адміністративної області.

На сьогодняшньому етапі розвитку паперових видань доходи від реклами істотно впливають на розвиток преси. Варто зазначити, що в умовах фінансово-економічної кризи цей ринок має тенденцію до стагнації.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що саме в тому сегменті, у якому діють комунальні друковані ЗМІ, ринок реклами і не був раніше особливо розвиненим.

Відносини між співзасновниками друкованого засобу масової інформації, а також співзасновниками-підприємцями щодо його заснування та діяльності повинні визначатися установчим договором, який укладається між ними відповідно до чинного законодавства України. Таким договором передбачається розподіл між співзасновниками обов'язків щодо виробничого, фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності створюваного ними друкованого засобу масової інформації [10].

Варто звернути увагу на правову колізію в українському законодавстві. Так, відповідно до статей 26 та 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради, сільської, селищної, міської ради вирішуються питання заснування аудіовізуальних засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їхніх керівників [12]. Тобто, оскільки відповідно до Конституції України органи місцевого самоврядування повинні діяти виключно в межах Основного Закону України, то з 1 січня 2016 року вони втратили право призначати або звільняти керівників друкованих засобів масової інформації.

Водночас у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.) взагалі не врегульовується питання щодо їх участі в діяльності редакцій засобів масової інформації. На перший погляд, варіація схем співзасновників комунальних редакцій розподіляється порівняно співмірно, але з позиції права журналістських колективів ситуація не така райдушна.

Щорічно до реформи, кількість комунальних газет, де співзасновниками є трудові колективи зменшувалася. Рішенням органів місцевого самоврядування вносилися зміни до статутів, редакції перетворюються на комунальні підприємства, що негативно впливає на їхню незалежність, а зрештою і на фінансово-економічні показники редакцій.

Зазначене є ще одним аргументом до висновку щодо необхідності реформування сегменту комунальної преси, оскільки в результаті виборів до органів місцевого самоврядування 25 жовтня 2014 року новосформовані виконавчі органи, посилаючись на ілюзорне «право громадськості на друковане слово», створюють суттєві проблеми для трудових колективів редакцій, які підтримують ідею реформування та незалежності.

Ми встановили, що на сьогодні створені найбільш сприятливі умови за увесь період незалежності України щодо втілення в життя ідеї реформування комунальної преси, метою якої є формування політично й економічно незалежних місцевих друкованих засобів масової інформації. Інформаційна роль мас-медіа в тому вигляді, як її репрезентовано концепцією демократичного плюралізму, не вбачає існуючих відмінностей між законним правом на висловлювання власної думки та економічною можливістю це зробити [2, с. 167].

На нашу думку, досить критично потрібно ставитись і до тези про «представництво і суверенітет» споживача в засобах масової інформації. По-перше, з початку 90-х років минулого сторіччя урізноманітнення мас-медіа та реальні можливості вибору і контролю над ними з боку аудиторії в результаті поширення концентрації власності стосовно засобів масової інформації і їх злиття істотно скоротилися, що призвело до монополізації на місцевому рівні і створення так званого «домінанту власності».

Важливо зазначити, що й до сьогодні значна частина редакцій комунальних друкованих видань не повною мірою використовують свій потенціал. Ми вважаємо, що врегулювання цієї проблеми полягає у двох взаємозалежних площинах: економічній та інформаційно-контентній. Проведений економічний аналіз дає підстави до вироблення низки рекомендацій.

По-перше, потребують врегулювання питання щодо встановлення економічно обґрунтованої передплатної ціни на комунальну пресу, адже аналіз середньостатистичних показників свідчить про її необґрунтоване заниження.

По-друге, необхідно розробити та реалізувати кожній редакції комунальної газети стратегію проведення передплатної кампанії, адже зростання доходів від передплати експоненціально відзначається на кривій валових доходів.

По-третє, зважаючи на бюджетну та економічну кризу, необхідно зменшити залежність від дотацій із місцевих бюджетів. Крім того, потребує докорінного реформування не тільки складова фінансово-економічних відносин, а й сфера відносин з органами влади, у результаті якої редакції повинні вийти на якісно новий рівень контенту, що матиме позитивний вплив на авторитет видання та збільшення їх тиражів.

По-четверте, необхідно забезпечити виконання положень Закону України «Про висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», насамперед у частині укладання договорів на висвітлення та передбачення відповідного фінансування в державному і місцевих бюджетах.

**Перспективи подальших досліджень** полягають у тому, що сучасна модель комунікаційної функції держави створила декілька механізмів, які здійснюють генерування інформаційних відносин. Більшість дослідників сьогодні єдині в тому, що в сучасних суспільствах, із високим ступенем розподілення функцій, утвердження інформаційної демократії відбувається переважно за посередництвом інституту місцевих засобів масової інформації.

#### **Література:**

1. Багерстам Э. Свобода прессы в демократическом обществе [Текст] / Эрик Багерстам ; [пер. с эстон. И. Кингс]. – Тарту – Вяллингби, 1992. – 91 с.
2. Брайант Д. Основы воздействия СМИ (Fundamentals of Media Effects) [Текст] / Д. Брайант, С. Томпсон ; [пер. с англ. В. В. Кулебы и Я. А. Лебеденка]. – М. : Вільямс, 2004. – 432 с.
3. Бухтатий О. Реформування комунальних ЗМІ: про ситуацію – мовою цифр [Текст] / О. Бухтатий, В. Горобець. – Журналіст України. – № 11. – 2014.
4. 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.
5. Кін Дж. Мас-медіа і демократія [Текст] / Джон Кін ; [пер. з англ. О. Грищенко]. – К. : К.І.С., 1999. – 134 с.
6. Коаліційна угода 2014 року. Верховна Рада України VIII скликання. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna\\_uhoda\\_parafovana\\_20.11.pdf](http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf).

7. Майн Х. Средства массовой информации в Федеративной Республике Германии [Текст] / Херманн Майн ; [пер. с нем. Мелитта Балье, Т. Маневич]. – Rieden : Издание Коллоквиум в научном издательстве Фолькер Шпис ТОО, 1996. – 158 с.
8. Мак-Квейл, Д. Теорія масової комунікації [Текст] / Деніс Мак-Квейл ; [пер. з англ.. О. Возьна, Г. Сташків]. – Львів : Літопис, 2010. – 583 с.
9. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів [Текст]: Закон України від 23 вересня 1997 року № 540/97-ВР / Офіційний вісник України. – 1997. – № 45 (21.11.97). – с. 4.
10. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні [Текст]: Закон України від 16 листопада 1992 року № 2782-ХІІ / Відомості Верховної Ради України. – 1993. – 1 (05.01.93). – ст. 1.
11. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2015 рік [Текст]: Указ Президента України від 23 квітня 2015 року № 238 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – 11 (06.05.2015). – ст. 759.
12. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст]: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
13. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації [Текст]: Закон України від 24 грудня 2015 року № 917-VIII // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 245.
14. Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2014 року [Текст] // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 231.
15. Стандарти Ради Європи у сфері медіа. Законодавчий бюлетень [Текст] / А. Черевко. – К. : IREX U-Media, 2005. – 86 с.