

В. Іванов

УДК 070:321 (477+100)

## Державна підтримка преси в Україні та за кордоном

Державна підтримка преси має давню історичну традицію. В авторитарних суспільствах уже за самою їхньою природою треба мати потужні важелі впливу на громадську свідомість. А найефективніший інструмент для цього – це, безперечно, засоби масової інформації. При демократичному устрої преса теж користується підтримкою держави, зрозуміло, з інших міркувань. Але це ми розглянемо трохи пізніше. А зараз подивимося, як складалася історія цього питання в Україні.

Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” не є першою спробою влади налагодити підтримку українських мас-медіа. Ще 7 вересня 1994 р. вийшов Указ Президента про заходи щодо впорядкування цін на окремі періодичні видання. Ці видання звільнялися від сплати податку на додану вартість за папір, картон, поліграфічні матеріали вітчизняного виробництва, за послуги зв'язку і транспорту. Також був оголошений список загальнонаціональних видань, які мали виходити у світ із залученням коштів державного бюджету на 1995 р.

Після цього подібні укази видаються щороку. Які їх основні положення? Мабуть, головне, найбільше дорікань викликали критерії відбору видань, що користуються державною підтримкою. Це ті, засновниками яких є органи державної влади та місцевого самоврядування, громадські організації, науково-дослідні та навчальні заклади, колективи редакцій. Треба зазначити, що з цієї обойми випадають ті видання, серед засновників яких є підприємницькі структури, приватні особи, а також газети та журнали рекламного та еротичного характеру. Ці газети звільняються від частини податку на додану вартість. Крім того, ряд поліграфічних матеріалів звільняються від обкладання ввізним митом, надаються транспортні пільги при перевезенні газет і журналів, ряду газет сприяють у децентралізованому розповсюдженні тощо. Звичайно, такий поділ на “чис-

тих” і “нечистих” призвів до розбрату в газетярському стані. Дров у багаття підкинув скандал навколо Фонду незалежної преси, “розборки” навколо якого тривають і нині. Тому закономірно, що з'явився закон, який на нормальних і зрозумілих усім підставах надавав державну підтримку органам мас-медіа.

На 1999 р. у бюджеті України було виділено на підтримку вітчизняних мас-медіа 161,003 млн. грн. В порівнянні з 1998 р. (182,14 млн грн.) ці витрати скоротилися на 11,6 % (а з урахуванням інфляції — на 26 %). Найбільше скоротилося фінансування ДІНАУ та телебачення, а витрати на пресу навіть збільшилися з 8,61 до 11,34 млн. грн., тобто на 31,7 %. 14 грудня 1998 р. Державна податкова адміністрація України оприлюднила лист №№ 13679/11/16-1220-16, 148890/10/16-1220-16 “Про обкладання податком на додану вартість поліграфічних послуг, що надаються при виробництві газет”. У цьому листі роз'яснюється, що п. 5.1.2 ст. 5 Закону України “Про податок на додану вартість” звільняє від обкладання податком тільки операції по продажу, передплаті та доставці газет вітчизняного виробництва, а поліграфічні послуги оподатковуються на загальних підставах.

Але виникає питання, чи потрібна така підтримка взагалі? Справді, якщо у нас розвивається ринкова економіка, то, може, не варто було б втручатися в процеси саморегулювання? Може, хай виживуть тільки ті видання, які можуть залишатися на плаву, а інші нехай гинуть, якщо вони не змогли пристосуватися до цієї епохи? Вже гинуть, причому гинуть разом із журналістами.

Уявлення про те, що в ринковому суспільстві держава кидає засоби масової інформації напризволяще – це хибне уявлення. Преса, радіо, телебачення являють собою найпотужніший засіб впливу на думку мільйонів. Їх односторонність може призвести до руйнації суспільства. Тому в багатьох державах надається адресна підтримка засобам мас-медіа, надто

тим, що перебувають у скрутному фінансовому становищі. Це робиться для того, щоб зберегти плюралізм висвітлення думок у суспільстві. Для цього ж створено законодавчі заповідники концентрації преси в руках небагатьох власників. Причому, держава, навіть надаючи допомогу, позбавлена можливості впливати на редакційну політику, бо така допомога надається у рамках закону і на неї претендують усі видання, які відповідають його вимогам. До речі, навіть така ринкова установа, як Інститут Адама Сміта, рекомендувала країнам СНД прийняти закони, за якими для реалізації прав громадян на вільне отримання інформації держава мала б здійснювати підтримку засобів масової інформації незалежно від форм власності та політичної орієнтації. При цьому особливо застерігалось проти небезпеки селективних дотацій з державного бюджету конкретним органам масової інформації (за винятком спеціальних соціально значимих видань). Причому, такі винятки мають бути закріплені в законі. У 1999 р. Європейська Комісія розбиралася з двома справами щодо державної підтримки засобів масової інформації. В одній справі французький приватний мовник "ТФ-1" поскаржився, що держава надала субсидії каналам "Франс-2" і "Франс-3". Розгляд цієї справи триває з 1993 р. А в справі фінансування з державних джерел каналу "Бі-Бі-Сі ньюз-24" (це служба цілодобових новин, яка поставляється без реклами та безкоштовно) Європейська Комісія вирішила, що Великобританія не перевищувала своїх повноважень, бо ця служба має велике суспільне значення.

Для прикладу можна подивитися, як підтримуються газети в деяких країнах Європи. У середині 60-х рр. нашого століття в багатьох країнах Європи були створені спеціальні парламентські комісії, які вивчали можливості допомоги тим виданням, що перебували в скрутному економічному становищі (це, в основному, партійна преса). Внаслідок рекомендацій цих комісій виникла система державної підтримки преси. При цьому використовувалася теорія "спіралі тиражу". Ті газети, які йдуть на першому місці за накладом, отримують більше реклами, грошей від передплатників, ніж газети, які поступаються за популярністю серед читачів. Так-от, допомогу отримують саме ці, "другі" газети. Це робиться для того, аби зберегти плюралізм висвітлення думок у суспільстві та запобігти зникненню конкурентної

"другої" преси і встановленню занадто високої концентрації на ринку мас-медіа.

Найвдалішим є, мабуть, приклад Швеції. Там з 1969 р. було запроваджено державні субсидії видавництвам: кредити з позичкового фонду, знижки за спільну реалізацію, дотації та зниження податку на реклами для тих газет, які посідають другорядне становище на газетному ринку. І результат. Якщо з 1945 р. по 1968 р. у Швеції закрилися 77 газет, то з початком запровадження субсидій – тільки одна. Гроші беруть, переважно, з невеликого за розміром спеціального податку на всі носії реклами. А пільгами користуються видання, які охоплюють менш, ніж 50 % свого ринку і мають менш, ніж 2000 передплатників. Причому, якщо газета виходить з кризового становища, субсидії їй припиняються. Звичайно, надання субсидій обумовлюється рядом обставин: газети мають спрямовувати гроші на створення редакційних матеріалів та виходити хоча б потижднево. Крім того, у Швеції існує система підтримки видань, які тільки почали виходити. Всього на підтримку преси у Швеції виділяється близько 0,2 % загальних витрат держави.

У Фінляндії з кінця 60-х рр. теж було введено систему субсидій пресі, яка перебувала в складному економічному становищі, і виданням політичних партій. Це було зроблено для того, щоб зберегти незалежні від комерційного контролю видання. На думку фінських парламентаріїв, тільки збереження преси, яка представляє всю палітру думок, що існують у суспільстві, здатне закріпити демократичний лад і сприяти вільному обміну думками між усіма категоріями населення. Особливістю фінського досвіду є адресна допомога газетам політичних партій. Причому, газети отримують дотації пропорційно до представництва відповідних партій у парламенті країни. Крім того, існує система пільг для всіх видань, які перебувають у складному економічному становищі.

На збереження плюралізму думок спрямовані дотації і в Норвегії. Там система газетних субсидій почала діяти з 1969 р. Метою було зберегти газети від зникнення. Субсидію отримують усі другорядні газети з тиражем менш як 6 тисяч примірників. Величина субсидій визначається залежно від тиражу та періодичності, причому, уряд позбавлений права оцінювати політичний напрям газети чи якість її матеріалів. Сума прямих субсидій становить лише невелику частку загальної суми, що виділяється

на газети. Так, у 1990 р. прямі субсидії склали 133 млн. норвезьких крон (20 млн. доларів США), а вся сума, виділена на газети, у попередньому році склала 8 млрд. крон. За даними норвезьких дослідників, без системи субсидій зникнення багатьох великих і трохи менших другорядних газет було б неминучим. У цій країні підтримку (пропорційно до кількості проданих газет) одержують усі видання, які посідають другорядне становище на своєму ринку. Крім того, існують цільові позики, дотації на доставку тощо. Невелика допомога йде адресно партійним виданням та інформаційним агентствам.

В Австрії щоденні газети мають пільгові тарифи на поштові послуги. Спеціальну підтримку отримують газети національних меншин.

Навіть у тих країнах, де декларується відмова від прямої державної підтримки преси, здійснюються заходи щодо полегшення становища газет, які перебувають у кризовому стані. Наприклад, у Данії, де держава принципово вирішила не втручатися у справи преси, з 1970 р. через Фінансовий інститут преси розподіляються прямі дотації газетам, які опинилися у скруті. Крім того, через цей інститут держава здійснює підтримку технічної модернізації газетного виробництва і створення нових газет.

Визначених традицій у справі надання державної підтримки засобам масової інформації встигла набути Російська Федерація. Протягом останніх років там були прийняті закони "Про економічну підтримку районних (міських) газет", "Про державну підтримку засобів масової інформації та книговидавництва Російської Федерації". І це не беручи до уваги змін, внесених до ряду інших законів, наприклад, закону "Про митний тариф", у законодавство про податки. Усі ці закони спрямовані на підтримку економічно слабких, але важливих у соціальному плані видань. Спробуємо коротко їх проаналізувати. Федеральним законом Російської Федерації "Про економічну підтримку районних (міських) газет" передбачено адресну підтримку газет, які включені до Федерального реєстру районних (міських) газет. Не секрет, що в Україні, як і в Росії, це найвразливіша з економічної точки зору частина засобів масової інформації. Витрати на дотацію районних та міських газет у Росії ідуть з федерального бюджету. При цьому держава покриває від 50 до 80 відсотків від фактичних витрат на поліграфі-

чні послуги, папір та послуги зв'язку. Існують цільові витрати також на розвиток матеріально-технічної бази газет. При цьому є спеціальне застереження: органи влади не можуть втручатися у діяльність газет щодо розподілу коштів, виділених із державного бюджету.

Федеральний закон Російської Федерації "Про державну підтримку засобів масової інформації та книговидавництва Російської Федерації" передбачає ширший спектр і самих пільг, і тих засобів мас-медіа, яким ці пільги надаються. В галузі податкового регулювання звільнюються від сплати податку на додану вартість з оборотів по реалізації своєї продукції, а також її доставки засоби масової інформації, пов'язані з освітою, наукою і культурою. Податок на прибуток у частині, що сплачується до федерального бюджету, на подібні видання теж не нараховується. Всі засоби масової інформації звільнюються від податку на прибуток, якщо той спрямований на фінансування капітальних вкладень за їхнім профілем. У митному регулюванні від усіх видів мита чи інших зборів за експорт-імпорт звільняється продукція мас-медіа, якщо та пов'язана з освітою, наукою, культурою. Від мита звільняється також папір, поліграфічні матеріали, аудіо- та відеоінформація, технологічне та інженерне обладнання, якщо його ввозять на територію країни засоби масової інформації і використовують для виробництва продукції, пов'язаної з освітою, наукою та культурою. Крім того, органи масової інформації можуть бути звільнені від обов'язкового продажу валютної виручки, їх редакції користуються послугами зв'язку за тарифами державних установ, оренда приміщень для них здійснюється за ставками, встановленими для організацій сфери культури, а самі ці приміщення передаються редакціям у власність. Не розповсюджуються ці пільги на видання рекламного та еротичного характеру. Законом також обумовлюється спеціальний порядок приватизації виробництв, які забезпечують випуск газетної, журнальної та книжкової продукції. Цей порядок має захистити внутрішній ринок країни і запобігти перефільованню поліграфічних підприємств.

Крім того, урядом Російської Федерації проводяться конкурси на гранти у сфері засобів масової інформації. Під грантом тут розуміють спеціальний комплекс заходів державної підтримки, спрямований на поліпшення інформаційного забезпечення населення. Конкретними

формами тут є прямі бюджетні асигнування, податкові пільги, обладнання і папір на пільгових умовах тощо. Подібні гранти, а вони надаються на конкурсних засадах, безумовно сприяють модернізації газетного виробництва і заохочують видання до прогресивних методів господарювання.

Цікавим для українських мас-медіа є аналіз того, як працює цей закон у Росії, з якими труднощами стикаються засоби масової інформації під час реалізації своїх пільг. Щодо цього показовими є парламентські слухання в державній Думі Росії на тему реалізації закону про державну підтримку засобів масової інформації. В рекомендаціях цих слухань наголошується, перш за все, на необхідності чітких і недвозначних формулювань, які не дозволили б чиновникам маневрувати при визначенні того, хто має і хто не має права на ті чи ті пільги. Треба зазначити, що в Законі України "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів" ці труднощі враховано і визначення дано з максимальною точністю.

Ще однією цікавою особливістю діяльності мас-медіа в Росії є те, що чимало постанов про підтримку засобів масової інформації прийнято на місцевому рівні. Прийняті такі рішення в Москві, Санкт-Петербурзі, Алтайському краї, Белгородській, Ростовській, Тамбовській областях, Республіці Саха (Якутія), багатьох інших суб'єктах Російської Федерації. При цьому є кілька прогресивних моментів. Місцеві органи влади можуть, виходячи з конкретних умов, розширити коло одержувачів тих чи тих пільг. Так, Постановою Уряду Москви "Про підтримку засобів масової інформації, книговидавництва і розповсюдження поліграфічної продукції в м. Москві" одержувачами пільг є також організації Спілки журналістів, репортери тощо. Законом Тамбовської області "Про державну підтримку засобів масової інформації та книготоргівлі в Тамбовській області" пільги отримують також поліграфічні підприємства, організації книжкової торгівлі. Негативним моментом є те, що місцева влада може конкретно визначати, які органи масової інформації будуть отримувати від неї підтримку. Це загрожує небезпекою створення загону "кишенькової" преси, яка, по-перше, буде діяти тільки у вигідному для влади ключі а, по-друге, звикне до того, що всі проблеми можна вирішити за допомогою простягнутої руки. Наприклад, у Волго-

градській області Російської Федерації Комітет у справах преси та інформації обласної адміністрації фінансував у 1997 р. 29 районних та 6 міських газет. Причому сума фінансування склала на той період 80 відсотків від загальної суми бюджетного фінансування. За редакціями було закріплено обласного майна на суму 6,5 млрд. карбованців. Це дозволило комітету фактично керувати цими газетами. Так, під час виборів у 1996 р. за рахунок бюджетних коштів було списано витрати на передвиборчі кампанії кандидата в Президенти Росії Б. М. Єльцина та кандидата на посаду голови адміністрації області І. П. Шабуніна, а також на їх інформаційну підтримку телерадіоорганізаціями і газетою "Аргументы и факты" на суму 503 млн. карбованців. У грудні 1997 р. губернатор Волгоградської області Н. Максютю затвердив Положення про порядок бюджетного фінансування друкованих засобів масової інформації. За цим положенням усі ЗМІ, включені в реєстр Волгоградської області, поділені на 6 груп. Дотації на повне покриття поліграфічних витрат, а також витрат на купівлю паперу отримують газети з груп № 1 (28 газет сільських районів області та малотиражні спеціалізовані газети). Повністю покриваються витрати на папір для газет групи № 2 (2 газети з сільських районів, які не отримують дотацій з обласного бюджету). Від 50 до 100 відсотків цих же витрат покривається для групи № 3 (4 газети найбільших міст області). 100 відсотків оплати паперу та покриття частини поліграфічних витрат отримує обласна газета "Волгоградська правда" (група № 5). І повністю покриваються витрати, пов'язані з випуском журналів, заснованих обласними органами влади (група 6). Як бачимо, регіональні органи влади Росії багато роблять для того, щоб не випустити ЗМІ зі сфери свого впливу. При цьому формуються чітка система заохочень, завдяки яким редакції звикають до того, щоб існувати за рахунок влади. Основні положення підтримки преси, звичайно перебувають у фінансово-господарській галузі. Це, перш за все, розповсюдження норми про звільнення від податку на прибуток у частині, яка йде у федеральний бюджет, на частину, яка йде у регіональний бюджет. Таким чином, редакції та деякі поліграфічні підприємства повністю звільняються від податку на прибуток. Крім того, в деяких регіонах редакції засобів масової інформації звільняються від податків з власників транспортних засобів, на купівлю нових автотранспор-

користувачів автошляхів, на утримання житлового фонду і об'єктів соціально-культурної сфери, інших спеціальних зборів, встановлених на місцевому рівні. Корисними є й інші заходи з фінансової підтримки засобів масової інформації. Це пільгова орендна плата, право викупу приміщень тощо.

Отже, чимало країн мають традиції щодо надання державної допомоги засобам масової інформації. Це робиться не з благодійницьких міркувань. Державна підтримка допомагає вижити значній частини видань. Це є запобіжником для:

1) переходу контролю над виданнями в руки комерційних структур і, як наслідок, комерціалізація самих видань;

2) зникнення цілого ряду газет та журналів і збіднення палітри національних мас-медіа;

3) прав людини (чи то за територіальною, чи то за партійною ознакою) на вільний обмін думками через пресу, радіо, телебачення. Звичайно, умови державної допомоги мають бути чітко і недвозначно висловлені в законі, щоб запобігти щонайменшому свавіллю у справі її надання. Державна підтримка допомагає зберегти плюралізм думок у засобах мас-медіа, дає можливість існування органам преси, які висловлюють погляди різних верств населення, дозволяє громадянам реалізувати право на вільний доступ до інформації. В сьогоденні складних економічних реаліях України тільки держава в змозі (не ставлячи політичні чи комерційні передумови) підтримати засоби масової інформації. Звичайно, якщо ця держава йде шляхом розвитку й демократизації