

**Рамкова програма співробітництва для  
Вірменії, Азербайджану, Грузії, Республіки Молдова, України і Білорусії**

**Programmatic Cooperation Framework for  
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus**



**Аналітичний звіт**

# **«Мовлення громад в Україні: можливості для розвитку»**

**підготовлений експертом Ради Європи  
Стівеном Баклі \***

**2016 рік**

\*Звіт підготовлено в рамках проекту «Свобода медіа в Україні», що впроваджується в межах Рамкової програми співробітництва Ради Європи та Європейського Союзу.

# Мовлення громад в Україні: можливості для розвитку

## Вступ

Цей аналітичний звіт про мовлення громад (community media) в Україні був підготовлений в межах проекту «Свобода медіа в Україні», що впроваджується в межах Рамкової програми співробітництва (РПС) Ради Європи (РЕ) та Європейського Союзу (ЄС)<sup>1</sup>. Проект має на меті покращити свободу, незалежність, плюралізм та розмаїття медіа в Україні, зокрема закласти підвалини повідомлення для розробки стратегії просування та підтримки розвитку мовлення громад (community media).

Заходи, спрямовані на збільшення розмаїття медіа, є одним із практичних способів гарантування права на свободу вираження поглядів<sup>2</sup>. Розмаїття медіа означає не лише багатоманітність контенту та множинність власників медіа, а й розмаїття типів ЗМІ. Разом із традиційними моделями суспільного (public service) і приватного комерційного мовлення (private commercial broadcasting), мовлення громад (community media) постало як «третьій рівень» розвитку медіа і було визнане як таке, що зробило особливий внесок у зміцнення свободи вираження поглядів<sup>3</sup>.

У цьому документі розглядається концепція мовлення громад (community media), а також наведено найкращі приклади розвитку мовлення громад у світовій практиці. Також в документі проаналізовано перспективи мовлення громад (community media) в Україні з урахуванням соціальної, політичної й економічної ситуації. А також представлено огляд міжнародних стандартів для мовлення громад (community media), на які спираються політики, законодавчі та регуляторні органи. Базуючись на порівнянні із європейським досвідом, у звіті запропоновано стратегію запровадження мовлення громад (community media) в Україні.

## 1. Концепція мовлення громад (community media) в Європі

Попри те, що особливості визначення поняття мовлення громад (community media) можуть відрізнятись в залежності від умов країни та місцевості, все ж є певні обов'язкові та незмінні характеристики – мовлення громад діє на основі організації громадянського суспільства та суспільної участі. Воно відрізняється від суспільного мовлення (public service broadcasting) незалежністю від державної влади, в тому числі місцевої, і тим, що засновується шляхом добровільного об'єднання. На відміну від комерційного мовлення, воно діє із суспільною метою, а не для приватної вигоди.

Мовлення громад (community media) забезпечує громадам доступ до інформації та надає право голосу, сприяє дискусіям на рівні громад, обміну інформацією та знаннями, а також допомагає приймати суспільно важливі рішення, базуючись на цьому. Поява мовлення громад (community media) часто пов'язана з ширшими політичними змінами, зокрема поглибленням демократії та зміцненням громадянського суспільства. Там, де було створено мовлення громад (community

---

<sup>1</sup> Більше інформації див. тут: <http://www.coe.int/en/web/kyiv/freedom-of-media-in-ukraine>

<sup>2</sup> Рада Європи, Рекомендація (2007)2 щодо плюралізму медіа та розмаїття медіа-контенту.

<sup>3</sup> Рада Європи, Декларація про роль мовлення громад у сприянні соціальній згуртованості та міжкультурному діалогу, ухвалена Комітетом міністрів 7 лютого 2009 р.

media), воно було визнане як таке, що може відігравати конкретну й вагомую роль у заохоченні до громадської участі, представленні позбавлених прав груп суспільства і сприянні як культурному вираженню, так і соціальній згуртованості<sup>4</sup>.

Мовлення громад (community media) виникло в усіх регіонах світу як суспільний рух, і організації на рівні громади відкрито заговорили про свої проблеми, побоювання, культуру й мову. Перші осередки сучасного мовлення громад (community media) можна прослідкувати, починаючи із 1940-х років в Америці, коли були створені шахтарські радіостанції у громадах олов'яних рудників Болівії, освітні радіостанції для сприяння соціальному розвитку у Колумбії та перші покоління некомерційних радіостанцій, які підтримували слухачі, у Сполучених Штатах.

Мовлення громад (community media) Європи є молодшим, а ніж у Сполучених Штатах. Хоча друковані медіа громад (print-based community media) мають довшу історію, мовлення в Європі все ще поступалося моделі суспільного мовлення (public service broadcasting) Західної Європи до початку розвитку приватного мовлення в 1980-х роках і державному мовленню Східної Європи до завершення радянського періоду в 1991 році.

Згідно з оглядом Форуму мовлення громад Європи (CMFE) станом на січень 2012 року в Європі всього було 2237 громадських радіостанцій та 521 громадський телеканал, більшість з яких належали Європейському Союзу<sup>5</sup>. Як було відомо, із 28 країн-членів Європейського союзу громадське мовлення (community broadcasting) було у 23 з них. За межами Європейського Союзу тільки країни колишньої Югославії – Боснія і Герцеговина, Македонія і Сербія – повідомили про наявність громадського радіо або телебачення. У чисельному вираженні мовлення громад (community media) є найбільш представленим у Данії, Франції, Італії, Нідерландах і Сполученому Королівстві.

Ранній розвиток мовлення громад (community broadcasting) в Західній Європі був обумовлений появою неліцензійного FM-мовлення, як це було в Італії і Франції, коли нормативно-правова база була сформована пізніше. В інших випадках громадське мовлення (community broadcasting) виникло спочатку на випробувальній основі, як у Данії, Нідерландах та Сполученому Королівстві.

У 1976 році Італія відкрила свій простір мовлення після того, як Верховний суд оголосив державну монополію незаконною. Це призвело до швидкого і нерегульованого зростання приватного комерційного і гмовлення громад (community broadcasting), поки не була представлена система регулювання мовлення в Законі Маммі від 1990 року<sup>6</sup>. Скасування державного контролю мовлення в Італії привело до високої концентрації приватних ЗМІ.

Франція прийняла модель регулювання для приватного і громадського мовлення (community broadcasting) в 1982 році у відповідь на поширене неліцензійне мовлення (unlicensed broadcasting). Вища рада аудіовізуальних засобів (*Conseil supérieur de l'audiovisuel*) встановила п'ять категорій ліцензій. Ліцензії «Категорії А» видаються «громадським радіо/ радіо мовлення громад», які повинні бути зареєстровані як

---

<sup>4</sup> Дивіться, зокрема: П. Льюїс, Просування соціальної згуртованості: Роль мовлення громад (Рада Європи, 2008 рік); С. Баклі, Мовлення громад: Посібник із кращих практик (ЮНЕСКО, 2011).

<sup>5</sup> Форум мовлення громад Європи, Перше планування мовлення громад в Європі (CMFE 2012). – Режим доступу: <http://cmfe.eu/?p=772>

<sup>6</sup> Legge 6 agosto 1990, n. 223 'Legge Mammi', disciplina il sistema radiotelevisivo pubblico e privato.

некомерційні асоціації відповідно до закону Франції про асоціації від 1901 року і які повинні обмежити свій прибуток за рекламу не більше ніж 20 % від загального прибутку<sup>7</sup>. У Франції є понад 600 «громадських радіо», які працюють для міських і сільських громад.

Поштовхом для розвитку мовлення громад (community broadcasting) в Данії стали перші експерименти з місцевим кабельним телебаченням у 1970-х роках, а в 1983 році розпочався ширший процес, коли отримали ліцензію перші некомерційні служби місцевого FM-радіомовлення (*ikke-kommercielle lokale radio-stationer*). Радіо мовлення громад міцно закріпилося в 1986 році і пізніше розширилося до громадського телебачення в 1987 році. Громадське мовлення (community broadcasting) в Данії отримує частину з фінансування суспільного мовлення (public service broadcasting), яке підпорядковується Незалежній раді з питань радіо і телебачення<sup>8</sup>.

Нідерланди мають добре налагоджений сектор мовлення громад (community broadcasting), яке розпочало свій розвиток з перших експериментальних каналів у 1983 році і підпорядковується відомству з питань ЗМІ з 1988 року. У Нідерландах громадське мовлення (community broadcasting) відоме як місцеве мовлення (*lokale omroep*) і вважається частиною сектору суспільного мовлення (public service broadcasting). Місцеві мовники в Нідерландах не залежать від органів державної влади, але повинні мати керівний орган, який є представником основних соціальних, культурних, релігійних і політичних рухів цієї місцевості.

Мовлення громад у Сполученому Королівстві почалося з місцевим кабельним радіо і телебаченням в 1970-х роках, неліцензійним радіо в 1980-х роках і мовленням на основі подій в 1990-х роках. Услід за зміною уряду в 1997 році та успішною пілотною схемою<sup>9</sup> у 2004 році було представлено нове законодавство для забезпечення громадського радіо<sup>10</sup>. Станом на 2016 рік в ефірі всього було 239 ліцензованих громадських радіостанцій<sup>11</sup>. Жодна організація не може володіти більш як однією ліцензією, а від реклами і програмного спонсорства може надходити не більше 50 % прибутку.

Зростання мовлення громад (community media) у Західній Європі стало результатом поєднання соціальних, економічних і політичних чинників. Економічна лібералізація і зростання приватних комерційних медіа спричинили тиск щодо зменшення домінування державних медіа і тих, що перебувають у державній власності. Нові технології значно знизили витрати для виходу на ринок, в першу чергу із зростанням FM-радіо, а потім Інтернету. Від активного громадянського суспільства, особливо у країнах з довгою історією демократії, надійшли практичні ініціативи, були проведені кампанії з реформування ЗМІ. Політика і законотворчість поклали край медіа-монополіям та стали на підтримку плюралізму медіа.

У країнах колишнього Східного блоку мовлення громад (community media) з'явилося пізніше, ніж у Західній Європі. Угорщина стала винятком завдяки *Tilos Radio*, яке

---

<sup>7</sup> Conseil supérieur de l'audiovisuel, Communiqué 34, 29 серпня 1989 р.

<sup>8</sup> Яуерт П., Прен О. Данська схема субсидій для некомерційних місцевих станцій / П. Яуерт, О. Прен. – Javnost, 2003. – Вип. 10. – № 1. – Режим доступу: <http://www.javnost-thepublic.org/article/2003/1/5/>

<sup>9</sup> Еверітт А. Нові голоси: Оцінка 15 пілотних радіо / А. Еверітт; Відомство з питань радіо, 2014.

<sup>10</sup> Наказ про громадське радіо 2004 року.

<sup>11</sup> Ofcom, Звіт про ринок комунікацій 2016 року. – Режим доступу: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/market-data/communications-market-reports/cmr16/>

виникло першим як неліцензійна станція в 1991 році. З 1996 року в Угорщині було юридично визнано і підтримано категорію некомерційних мовників<sup>12</sup>, однак в 2010 році зі змінами в законодавстві послуги громадського мовлення більше не визначаються за характеристикою неприбутковості<sup>13</sup>.

Деякі приклади мовлення громад (community media) існують у Чеській Республіці, Естонії Литві, Польщі й Румунії. Доліва і Ранкович<sup>14</sup> під час вивчення мовлення громад (community media) у Центральній та Східній Європі виявили низку перешкод для їх розвитку, серед них відсутність політичної волі, низький рівень обізнаності, слабкість громадянського суспільства, обмежене державне фінансування і виділення більшої частини спектра мовлення приватним комерційним і суспільним медіа (public media).

## 2. Перспективи мовлення громад в Україні

Багато перешкод на шляху розвитку мовлення громад (community media), які виявили Доліва й Ранкович, також наявні в Україні, в тому числі низький рівень обізнаності та відносно недостатньо розвинене громадянське суспільство (попри те, що країна і вважається лідером на пострадянському просторі). Зі зростанням приватного комерційного мовлення в Україні велика частка доступного спектра мовлення була розподілена, хоча й існують нові можливості, які розглядаються нижче. Загальні проблеми розвитку медіа посилюються під впливом глибокого спаду 2015 року в усіх сферах економіки і поточного конфлікту на Донбасі. Економічні умови, як правило, посилюють протекціоністські погляди з-поміж частини приватних комерційних мовників, які не бажають поступатися аудиторією та прибутком новим учасникам. Конфлікт викликав виправдані занепокоєння з приводу зловживання мовленням для поширення пропагандистського контенту і мови ворожнечі.

Незважаючи на ці проблеми, Україна також досягла значного прогресу в реформі законодавства щодо ЗМІ, особливо починаючи з 2014 року. Зокрема, це прийняття низки законів щодо надання доступу до публічної інформації, і припинення права власності держави й місцевих органів влади на пресу, і початок процесу перетворення національних і регіональних державних засобів масової інформації (national and regional public media) на нового суспільного мовника (public service broadcaster)<sup>15</sup>. Залучення мовлення громад (community media) до загальної сфери мовлення стане ще одним важливим сигналом становлення в Україні більш відкритої та партисипаторної демократії.

### 2.1 Соціальний і політичний контекст

Україна зазнала величезних змін від того часу, як вона здобула свою незалежність у 1991 році, але політична система залишається надто централізованою під залишковим впливом радянської епохи, в той час як швидка економічна лібералізація 1990-х років посприяла появі надмірної корупції на всіх рівнях суспільства. Під час Помаранчевої революції 2004 року, та Євромайдану 2013–2014 років були озвучені суспільні вимоги щодо необхідності суттєвого політичного оновлення. Зростання громадянської

---

<sup>12</sup> Акт I від 1996 року про радіо- і телевізійне мовлення.

<sup>13</sup> Акт CLXXXV від 2010 року про медіа-служби та мас-медіа.

<sup>14</sup> Доліва У., Ранкович Л. Час для мовлення громад у Центральній і Східній Європі / У. Доліва, Л. Ранкович // Журнал про комунікації Центральної Європи, 2014. – Вип. 1. – С. 18–33.

<sup>15</sup> Закон України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 27, с. 904).

активності в Україні стало ключовим чинником у переході до демократії. Основні прихильники реформ закликали до збільшення політичної підзвітності, прозорості, ліквідації монополій і знищення корупції, зміцнення верховенства права і децентралізації.

Реформа законодавства щодо ЗМІ та розвиток ЗМІ становлять частину ширшої програми реформ в Україні й можуть сприяти цим цілям; з точки зору осіб, що приймають політичні рішення, вони також стосуються гармонізації законодавства України з напрацьованим законодавством і стандартами Європейського Союзу, в тому числі у сфері свободи вираження поглядів і регулювання аудіовізуальних послуг.

Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики ухвалив широкую стратегію розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів, що включає забезпечення розвитку мовлення громад (community media) як третього сектору поряд з комерційним і суспільним мовленням (commercial and public media), а також заміну наявної моделі управління й контролю з боку місцевої влади над місцевими радіо- і телевізійними мовниками.<sup>16</sup>

Для того щоб мовлення громад (community media) закріпилося в Україні, ця стратегія має стати частиною законодавства щодо ЗМІ і реалізована через надання ліцензій та регулювання, а й супроводжуватися підвищенням рівня обізнаності та розбудовою спроможностей середу часників громадянського суспільства на місцевому рівні.

## 2.2 Медіапростір сьогодення

За даними Державного реєстру телерадіоорганізацій і провайдерів програмної послуги, на початку 2015 року зареєстровано 27 національних телекомпаній, 76 регіональних телекомпаній і 366 місцевих телекомпаній. Радіомовлення вели 13 національних компаній, 52 регіональні компанії та 452 місцеві мовники. Деякі компанії володіють більш як однією ліцензією. Із 1563 ліцензій на мовлення 36 перебувають у власності державних компаній, 298 були у власності комунальних органів і 1229 отримали приватні та інші компанії.<sup>17</sup>

Незважаючи на очевидно велику кількість каналів і ліцензій, над ЗМІ у приватній власності домінує невелика кількість багатих бізнесменів з інтересами в політиці та інших галузях промисловості. П'ять основних медіа-груп контролюють більшу частину національних телекомпаній. Більшість «місцевих» приватних FM-радіостанцій належить до національних мереж зі спільним брендингом і програмуванням, але місцевим продажем реклами. Місцеве телебачення дещо різноманітніше, але значно обмежене аналоговою кабельною платформою через високу вартість супутникової та цифрової наземної трансляції. «Зеонбуд» є монопольним провайдером цифрового наземного телебачення, який отримав ліцензію на експлуатацію чотирьох мультиплексних каналів через непрозорий процес.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Стратегія розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів, Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики, схвалена 27 січня 2016 р. – Режим доступу: [http://komsvobslova.rada.gov.ua/komsvobslova/control/uk/publish/article?art\\_id=53577](http://komsvobslova.rada.gov.ua/komsvobslova/control/uk/publish/article?art_id=53577)

<sup>17</sup> Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення. – Режим доступу: <http://nrada.gov.ua>

<sup>18</sup> Свобода преси, 2016: Україна (Дім Свободи, 2016).

Державні служби радіо і телебачення в 2016 році перебувають в процесі об'єднання в єдину національну організацію суспільного мовлення (public service broadcasting) з мережею регіональних відділень. Для комунальних радіо- і телевізійних каналів, які перебувають у власності місцевої влади, характерне недостатнє охоплення аудиторії, застаріла інфраструктура, відсутність політичної підтримки і радянська модель функціонування. Такі комунальні радіо- і телеканали як правило, є ланкою зв'язку між громадськістю та місцевою владою або місцевим головою.

Бракує можливостей для швидкого розвитку телебачення громад через нестачу аналогових частот, затримки в розкладі переходу на цифрове мовлення і політичну стурбованість з приводу монопольного становища «Зеонбуду». Регулятор мовлення, однак, вивчає умови для розвитку п'ятого пакета каналів/мультиплексу, до якого могли б увійти місцеві та регіональні канали.

Платформа FM-радіо дає більше можливостей для мовлення громад (community media). Хоча більша частина доступного FM-діапазону розподілена між приватними радіомережами, навіть у найбільших містах і за межами великих міських районів лишаються деякі невикористані частоти, нестача діапазону є не такою суттєвою проблемою. Крім того, значна частина частотного ресурсу для FM-радіо наразі зайнята УКХ-аналоговим телебаченням, у тому числі в Києві та інших великих містах. Перехід на цифрове наземне телебачення повинен привести до вимкнення аналогових телевізійних каналів у середньостроковій перспективі, що звільнить потужності для більшої кількості FM-радіоканалів. Майбутнє звільнення цього діапазону уможливить збільшення розмаїття радіомовлення, а громадське радіо може стати однією із нових послуг.

### 2.3 **Закони й постанови про ЗМІ**

Міжнародні спостерігачі називають конституційну та правову базу для ЗМІ в Україні однією з найпрогресивніших у Східній Європі<sup>19</sup>, хоча й існують значні проблеми із здійсненням реформи законодавства про ЗМІ.

Стаття 34 Конституції України гарантує право на свободу думки і слова, на вільне вираження поглядів і переконань, у той час як згідно зі статтею 15 цензура заборонена. Мовлення регулюється Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, незалежним регуляторним органом, який діє з 1997 року<sup>20</sup>.

Деякі залишкові функції у сфері медіа-права, в тому числі повноваження з підготовки проекту законодавства щодо ЗМІ, лишаються у компетенції Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

База регулювання мовлення закладена в Законі України «Про телебачення і радіомовлення» від 2006 року, який формує загальну сферу мовлення і встановлює процедуру ліцензування. Він визначає громадські телерадіоорганізації (community broadcasting organisations) як:

---

<sup>19</sup> Свобода преси, 2016: Україна (Дім Свободи, 2016).

<sup>20</sup> Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997, № 48, с. 296).



*телерадіоорганізації, які відповідно до закону є неприбутковими організаціями, створеними з метою задоволення інформаційних потреб територіальних громад*<sup>21</sup>

Це дещо завузьке визначення, оскільки воно не передбачає функціонування громади за інтересом.

Більш детальна інформація щодо категорії громадського мовлення подана у статті 18:

- 1. Громадські телерадіоорганізації створюються фізичними та/або юридичними особами з метою задоволення інформаційних потреб територіальних громад у порядку, визначеному цим Законом, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України та Законом України «Про об'єднання громадян».*
- 2. Громадські телерадіоорганізації не мають права займатися підприємницькою діяльністю і здійснюють лише некомерційну господарську діяльність.*
- 3. Громадські телерадіоорганізації мають статус неприбуткових організацій.*<sup>22</sup>

Друга частина є надмірно обмежувальною, оскільки «некомерційність» не повинна перешкоджати продажу послуг та іншим прибутковим видам діяльності, які можуть сприяти стабільності.

Окрім категорії громадських телерадіоорганізацій (community broadcasting organisations), існує категорія комунальних телерадіоорганізацій (municipal broadcasting organisations), яка має таке визначення:

*створені органами місцевого самоврядування за участі територіальної громади у встановленому законом порядку телерадіоорганізації, не менше половини акцій або часток статутного капіталу яких перебувають у комунальній власності*<sup>23</sup>.

Відповідно до положень статті 16:

- 1. Комунальні телерадіоорганізації створюються для територіальних громад.*
- 2. Рішення про створення та фінансування комунальної телерадіоорганізації приймається відповідним органом місцевого самоврядування*<sup>24</sup>.

Незважаючи на наявність окремої категорії громадських телерадіоорганізацій (community broadcasting organisation) у статті 18, законодавство більше не містить конкретних положень для відокремлення процесу ліцензування і регулювання цього сектору від приватних комерційних та інших мовників.

---

<sup>21</sup> Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2006, № 18, с. 155), стаття 1.

<sup>22</sup> Закон України «Про телебачення і радіомовлення», ст. 18.

<sup>23</sup> Закон України «Про телебачення і радіомовлення», ст. 1.

<sup>24</sup> Закон України «Про телебачення і радіомовлення», ст. 16.

У липні 2015 року Державний комітет телебачення і радіомовлення України опублікував проект закону про запровадження мовлення громад, який ґрунтується на застосуванні нормативно-правової бази для суспільного мовлення<sup>25</sup>. Проект закону був відхилений Національною радою рішенням від 7 липня 2016 р.<sup>26</sup>, оскільки він суперечив Закону 2006 року. Державний комітет також опублікував проект закону «Про аудіовізуальні послуги», хоча він і не містить положення про мовлення громад (community media)<sup>27</sup>.

Наразі Національна рада працює над власною версією проекту закону про мовлення громад, а також розширеним проектом Закону «Про аудіовізуальні послуги», який би замінив Закон про телебачення та радіомовлення редакції 2006 року. До останнього може також увійти розділ про мовлення громад.

### 3. Принципи і стандарти для закону та нормативно-правових актів про мовлення громад

Розвиток мовлення громад (community media) в Європі та на міжнародному рівні супроводжувався посиленням визнання цього медіа-сектору в міжнародних заявах і стандартах щодо свободи вираження поглядів. Міжнародні асоціації, в тому числі Всесвітня асоціація громадських радіостанцій (AMARC)<sup>28</sup> і Форум мовлення громад Європи<sup>29</sup>, зробили свій внесок у цей розвиток шляхом здійснення досліджень, правозахисної діяльності та політичного діалогу із залученням міжнародних і міжурядових органів та за підтримки національних кампаній.

3-поміж ключових джерел є перелік із 14 принципів для демократичного законодавства про громадське мовлення<sup>30</sup>, розроблений на основі детальних обговорень із зацікавленими сторонами, затверджений AMARC 3 травня 2008 року і пізніше схвалений Спеціальним доповідачем ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів у його річному звіті за 2010 рік до Ради ООН з Прав Людини:

*Рекомендовано, щоб держави створили правову базу, яка визнає і регулюватиме комунікації на рівні громад, керуючись 14 принципами, представленими у цьому звіті, і щоб був досягнутий справедливий баланс в розподілі частот між громадським, комерційним та суспільним або державним мовленням.<sup>31</sup>*

---

<sup>25</sup> Державний комітет телебачення і радіомовлення України, проект Закону України «Про зміни до певних законів України щодо запровадження мовлення громад на принципах суспільного мовлення», 10 липня 2015 р.

<sup>26</sup> Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рішення № 1516 про розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запровадження мовлення громад на принципах суспільного мовлення», що надійшов від Державного комітету телебачення і радіомовлення України, 7 липня 2016 р.

<sup>27</sup> Державний комітет телебачення і радіомовлення України, проект Закону України «Про зміни до Закону України «Про телебачення і радіомовлення»», 4 грудня 2015 р.

<sup>28</sup> Більше інформації див. тут: за <http://www.amarc.org>

<sup>29</sup> Більше інформації див. тут: <http://www.cmfe.eu>

<sup>30</sup> Принципи демократичного законодавства про мовлення громад (AMARC, 2008). – Електронний ресурс: [http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Principles\\_Community\\_Broadcasting\\_Legislation\(1\).pdf](http://www.globalmediapolicy.net/sites/default/files/Principles_Community_Broadcasting_Legislation(1).pdf)

<sup>31</sup> Спеціальний доповідач ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, щорічна доповідь за 2010 рік Раді з прав людини ООН, п. 122.

У цих принципах охоплені три категорії, пов'язані з міжнародними стандартами і провідним досвідом у сфері ліцензування та розвитку мовлення громад: визнання і відокремлення, доступ і регулювання, фінансування і стабільність. Аналогічні поняття можна знайти у порівняльних дослідженнях політики, права і регулювання у сфері мовлення громад (community media).<sup>32</sup>

### 3.1 Визнання і відокремлення

Поява громадського мовлення як окремого «третього» сектору, що заслуговує на визнання в міжнародних стандартах свободи вираження поглядів і плюралізму медіа, закріплена в Африканській хартії мовлення, ухваленій у 2001 році на Міжнародній конференції Windhoek+10, що проходила за підтримки ЮНЕСКО, з нагоди Всесвітнього дня свободи преси після завершення десятиліття політичного реформування і демократизації в Африці, а також у Східній Європі.

*Нормативно-правова база мовлення повинна включати чіткий виклад принципів, що лежать в основі регулювання мовлення, таких як забезпечення поваги до свободи вираження поглядів, розмаїття і вільний потік інформації та ідей, а також трирівнева система мовлення: суспільне, комерційне і громадське.<sup>33</sup>*

Таку «трирівневу» модель забезпечення плюралізму медіа також можна знайти в Резолюції Європейського парламенту 2008 року щодо мовлення громад в Європі, яка:

*радить державам-членам, не завдаючи шкоди традиційним медіа, здійснити юридичне визнання мовлення громад (community media) як окремої групи поряд із комерційним і суспільним мовленням (recognition to community media), якщо такого визнання досі немає.<sup>34</sup>*

Декларація Ради Європи 2009 року щодо ролі мовлення громад у сприянні соціальної єдності та міжкультурному діалогу так само у своїй вступній частині:

*визнає мовлення громад як окремий сектор медіа поряд із суспільним і приватним комерційним мовленням і в цьому контексті наголошує на необхідності розглянути питання того, як адаптувати нормативно-правову базу, щоб уможливити визнання й розвиток мовлення громад і належне виконання його соціальних функцій.<sup>35</sup>*

Визнання мовлення громад (community media) як третього сектору вимагає формулювання відповідного поняття для визначення характеристик цього сектору. Єдине закріплене визначення відсутнє, при цьому міжнародні стандарти містять вимогу, щоб мовлення громад мало соціальну мету, некомерційний статус,

---

<sup>32</sup> Баклі С., Дьюер К., Мендель Т. і О'Шукру С. Голос і підзвітність мовлення: суспільний підхід до політики, законодавства та регулювання (Світовий банк / Видавництво Мічиганського університету, 2008); Мендель Т. Налаштування на розвиток: Міжнародний порівняльний аналіз регулювання громадського мовлення (ЮНЕСКО, 2013).

<sup>33</sup> Африканська хартія мовлення, ухвалена 5 травня 2001 р., Віндгук, ч. I, п. 1.

<sup>34</sup> Резолюція Європейського парламенту щодо мовлення громад в Європі, А6-0263 / 08, 25 вересня 2008 р., п. 15.

<sup>35</sup> Рада Європи, Декларація Комітету міністрів щодо ролі мовлення громад у просуванні соціальної згуртованості та міжкультурного діалогу, 2009, пункт (i).

незалежність від політичних і приватних економічних інтересів, умови для суспільного доступу й участі, а також слугувало своїй громаді, чи то територіальній, чи то за спеціальним інтересом. У принципах AMARC, згаданих вище, зазначено:

*Громадські радіо і телебачення – це приватні юридичні особи з суспільними завданнями. Ними керують некомерційні соціальні організації різного типу. Їхня основна особливість – це участь громади у власності, а також в укладенні програмної послуги, управлінні, діяльності, фінансуванні й оцінюванні. Це самостійні та неурядові медіа, які не залежать від політичних партій або приватних фірм і не входять до їхнього складу.<sup>36</sup>*

Декларація Комітету міністрів Ради Європи 2009 року містить вичерпне визначення, яке стверджує незалежність від «релігійних інститутів» і в якому зазначено, що:

*громадські медіа у формі мовлення і/або інших електронних медіа-проектів, а також у друкованому форматі можуть мати в більшій чи меншій мірі деякі з таких характеристик: незалежність від уряду, комерційних і релігійних інститутів, а також політичних партій; некомерційний характер; добровільна участь представників громадянського суспільства в розробці й управлінні програмами; заходи, спрямовані на забезпечення соціальної вигоди і користі для громади; власність громад і підзвітність громадам за місцем або інтересами, яким вони слугують; зобов'язання щодо міжкультурних практик.<sup>37</sup>*

### 3.2 Доступ і регулювання

Відокремлення мовлення громад (community media) як окремого сектору забезпечує правову і політичну основу для надання конкретних механізмів доступу до основних технічних ресурсів (частот і платформ), у тому числі охоплення цільової аудиторії та доступність огляду для неї. Воно також забезпечує основу для механізмів регулювання, які можуть бути призначені для захисту цілеспрямованості послуги і забезпечення її вагомому внеску у сферу мовлення.

Доступ до частот і платформ має особливе значення, і це визнано Комітетом з прав людини ООН в Загальному коментарі 2011 року щодо свободи вираження поглядів, офіційного тлумачення зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, стороною якого є Україна. У Загальному коментарі йдеться про таке:

*Режими ліцензування мовлення через засоби з обмеженими спроможностями, такі як аудіовізуальні наземні й супутникові служби, повинні забезпечувати справедливий розподіл доступу і частот між суспільними, комерційними та мовниками громад.<sup>38</sup>*

---

<sup>36</sup> Принципи демократичного законодавства про мовлення громад (AMARC 2008), пункт 3

<sup>37</sup> Рада Європи, Декларація Комітету Міністрів щодо ролі мовлення громад у просуванні соціальної згуртованості та міжкультурного діалогу, 2009, вступна частина

<sup>38</sup> Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар №34, 12 вересня 2011 року, частина 39

Резолюція Європейського парламенту від 2008 року чітко проголошує, що вимога доступу мовлення громад (community media) до спектра телебачення і радіо, аналогового і цифрового:

*закликає держави-члени зробити доступним спектр телевізійних і радіочастот, як аналогових, так і цифрових, при цьому послуги, що надаються мовленням громад, слід оцінювати не з позиції можливостей оцінки вартості надання такого мовлення або витрат на розподіл спектра, а соціальної цінності, яку вони становлять.<sup>39</sup>*

Декларація Комітету міністрів Ради Європи 2009 року також наголошує на важливості доступу як до аналогових, такі і до цифрових частот:

*Слід звернути увагу на бажаність виділення громадському мовленню, наскільки це можливо, достатнього обсягу частот, як аналогових, так і цифрових, а також на забезпечення того, щоб засобам громадського мовлення не було завдано шкоди після переходу у цифрове середовище.<sup>40</sup>*

У Спільній декларації про розмаїття медіа, міжнародних спеціальних документах щодо свободи вираження поглядів розглянуто питання доступу і наголошено, що це стосується не лише доступу до частот, а й правил обов'язкової трансляції, сумісності і доступу до служб підтримки:

*Різні типи мовників – комерційні, суспільні та громадські – повинні бути у змозі функціонувати на всіх доступних платформах для трансляції та мати рівний доступ до них. Конкретні заходи щодо заохочення розмаїття можуть включати резервування відповідних частот для різних типів мовників, правила обов'язкової трансляції, вимогу того, щоб технології поширення і прийому доповнювали одна одну і/або взаємодіяли, в тому числі за межами національних кордонів, а також доступ без дискримінації до служб підтримки, зокрема електронних програм телепередач.<sup>41</sup>*

В умовах зростаючої важливості платформ багатоканальної трансляції, зокрема кабельного, супутникового і цифрового наземного телебачення, мовлення громад не можна виключати через його вартість або надавати меншого значення його аудиторії, порівняно з приватними чи суспільними мовниками.

У більшості країн, у тому числі в Україні, мовлення громад може вільно функціонувати в Інтернеті, але доступ до обмежених ресурсів, таких як спектр і канали, як правило, контролюється через режим ліцензування. Ліцензування служб мовлення і трансляції

---

<sup>39</sup> Резолюція Європейського парламенту щодо мовлення громад в Європі, А6-0263 / 08, 25 вересня 2008 р., п. 19.

<sup>40</sup> Рада Європи, Декларація Комітету міністрів щодо ролі мовлення громад у сприянні соціальній єдності та міжкультурному діалогу, 2009, пункт (ii).

<sup>41</sup> Спільна декларація Спеціального доповідача ООН з питань свободи переконань і вираження поглядів, Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ, Спеціального доповідача ОАД з питань свободи вираження поглядів та Спеціального доповідача АЧПР з питань свободи вираження поглядів і доступу до інформації, 12 грудня 2007 р.

програм повинне здійснюватися незалежним регуляторним органом з обов'язком діяти в інтересах суспільства і забезпечувати справедливий і рівний доступ мовникам різного типу.

Комітет ООН з прав людини зазначає у згаданому вище Загальному коментарі:

*Держави-сторони повинні уникати встановлення обтяжливих умов ліцензування і зборів для мовників, у тому числі комерційних і станцій громад. Критерії для застосування таких умов і ліцензійних зборів повинні бути обґрунтованими та об'єктивними, чіткими, прозорими, недискримінаційними, а також відповідати Пакту.<sup>42</sup>*

Ліцензування мовлення громад, коли це необхідно, повинне відповідати особливостям сектору й не повинне примушувати його до конкуренції з приватними комерційними мовниками. Процедури подачі заявок повинні бути прямі та недорогі або безкоштовні. Критерії відбору повинні оголошуватися і встановлюватися із забезпеченням того, щоб пропозиції відповідали визначенню мовлення громад та інтересам цільової громади, а також могли бути соціально вагомими і стабільними протягом усього строку дії ліцензії.

### 3.3 Фінансування і стабільність

Організації мовлення громад (community media) – це форми соціальних підприємств. Вони прагнуть побудувати стабільну економічну модель для того, щоб досягти успіху у виконанні своїх соціальних завдань. Існують різноманітні моделі економічної стабільності мовлення громад (community media), але є й певні характеристики, спільні для найбільш стабільно функціонуючих організацій. Це включає підтримку з боку цільової громади – пожертвування, членські схеми, заходи зі збору коштів, оплата невеликих оголошень, плата за надання послуг. Сюди також належить мобілізація підтримки від зовнішніх джерел, таких як організацій суспільного розвитку і неурядових організацій, пропонуючи платформу для соціальної комунікації та залучення громадськості. Окрім іншого, сюди належить здатність контролювати витрати і функціонувати за низького прибутку, покладаючись на волонтерів.<sup>43</sup>

Не всі медіа громад показують рекламу чи користуються комерційним спонсорством, але багато з них це роблять. Там, де реклама і спонсорство дозволені, вони іноді супроводжуються нормативними обмеженнями, такими як кількість рекламних хвилин на годину або кількість реклами у відсотках від загального прибутку. Обмеження на комерційний прибуток повинні встановлюватися виключно для захисту особливості самої послуги, а не підривати її життєздатність. У принципах AMARC щодо Демократичного Законодавства про Мовлення Громад зазначено:

*Організовані громади і некомерційні групи, які надають послуги мовлення громад, мають право забезпечувати свою економічну стабільність, незалежність і розвиток за рахунок таких ресурсів, як пожертвування, спонсорство, комерційна та реклама на суспільну тематику, та інших законних засобів. Усі вони будуть повністю реінвестовані для забезпечення функціонування станції і досягнення її цілей. Усі обмеження, що накладаються на час або кількість реклами, повинні бути обґрунтованими та недискримінаційними. Мовлення*

<sup>42</sup> Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 34, 12 вересня 2011 р., ч. 39.

<sup>43</sup> Баклі С., Мовлення громад: Посібник із кращих практик (ЮНЕСКО, 2011).

*громад (community media) повинне надавати для ознайомлення рахунки громаді, забезпечуючи прозорість і відкритість керування фінансами.<sup>44</sup>*

У країнах, де мовлення громад (community media) захищено законом і нормативно-правовими актами, інколи також наявне державне фінансування для підтримки стабільності та соціального значення. До європейських країн, які надають підтримку громадському мовленню у вигляді державного фінансування, належать Австрія, Бельгія, Данія, Ірландія, Франція, Німеччина, Нідерланди та Сполучене Королівство.<sup>45</sup> Крім того, у багатьох випадках громадське мовлення має перевагу у вигляді зменшених витрат або звільнення від ліцензійних зборів.

#### 4. Рекомендації щодо стратегії розвитку мовлення громад в Україні

##### 4.1 Нормативно-правові механізми

- Мовлення громад (community media) повинне бути визначене в законі як окрема категорія засобів мовлення (радіо чи телебачення), що створюються зареєстрованими некомерційними організаціями.
- Не повинно бути жодних попередніх обмежень щодо їхнього територіального охоплення або місцезнаходження.
- Процес подання заяви на отримання ліцензії щодо надання послуг мовлення громад повинен бути відокремлений від такого ж процесу для приватного комерційного і суспільного мовлення (public service media).
- Ліцензії повинні надаватися за результатами справедливого і відкритого конкурсу.
- Заявник на отримання ліцензії на надання послуг мовлення громад повинен продемонструвати, що він не залежить від будь-якої політичної, релігійної або приватної комерційної організації і що жодна фізична або юридична особа, якій заборонено мати ліцензію на мовлення в Україні, не в змозі здійснювати контроль над заявником.
- Подаючи заяву на отримання ліцензії на надання послуг мовлення громад, заявник повинен бути в змозі продемонструвати, що він дотримується таких вимог:
  - його пропозиції розроблені на користь конкретній територіальній громаді або громаді за інтересом і сприяють розмаїттю доступних послуг;
  - його пропозиції відповідають інформаційним, освітнім, культурним та мовним інтересам громади, якій він слугує, у тому числі інтересам меншин;
  - його пропозиції свідчать про наявність попиту і підтримки громади (наприклад, петиції, листи на підтримку, опитування та результати фокус-груп);
  - його пропозиції містять плани суспільного доступу й участі в роботі служби і підзвітності громаді, якій він слугує; і
  - його пропозиції, вірогідно, будуть сталими протягом строку дії ліцензії.
- Жодна організація не повинна отримати більше однієї ліцензії на мовлення громад для однієї платформи, але можна отримати окремі ліцензії на надання аналогічних послуг стосовно радіо і телебачення і/або аналогових і цифрових водночас.
- Службам мовлення громад повинно бути дозволено здійснювати рекламну без додаткових обмежень, окрім тих, що наразі застосовуються до комерційного мовлення.

<sup>44</sup> Принципи демократичного законодавства про мовлення громад (AMARC 2008), ч. 12.

<sup>45</sup> Форум мовлення громад Європи, Перше планування мовлення громад в Європі (CMFE 2012). – Режим доступу: <http://cmfe.eu/?p=772>

- Загальні норми регулювання контенту мовлення громад не повинні бути більш обтяжливими, ніж ті, що застосовуються до комерційного мовлення, але мають включати вимогу, щоб новини й актуальні події висвітлювалися точно і достовірно, а у період виборів не надавалося переваги конкретним партіям або кандидатам.
- Правові положення, що стосуються регулювання мовлення громад (community media), повинні замінити чинні правові положення для громадського і комунального мовлення в Законі 2006 року, їх слід викласти в окремій главі нового Закону «Про аудіовізуальні послуги» або оформити як окремий Закон «Про мовлення громад» разом зі змінами до чинного законодавства.
- Перед прийняттям нового законодавства щодо мовлення громад Національна рада повинна розглянути можливість надання ліцензій низці різних служб FM-радіомовлення громад в межах чинного законодавства на випробувальній основі.

#### 4.2 Технічні аспекти: частоти й канали

- Технічне планування радіо громад не повинне накладати попередні обмеження на потужність передачі, але для служб, які охоплюють обмежену географічну зону, присвоєння однієї частоти для однієї служби з ефективною потужністю випромінювання в 100–500 Вт буде цілком задовільним.
- Для радіомовлення громад повинна бути зарезервована достатня кількість частот, які залишаються наразі доступними у діапазоні FM (97,5–108 МГц).
- У плані майбутнього використання цих частин FM-діапазону з усуненням аналогового телебачення, після переходу на цифрове мовлення, повинні бути передбачені частоти для радіо мовлення громад.
- Частина принаймні одного із цифрових телевізійних мультиплексів повинна бути зарезервована для служб місцевого телебачення громад на майбутнє, включно з універсальною програмною послугою (must-carry rules) і гарантованим висвітленням на першій сторінці в електронних програмах телепередач.

#### 4.3 Заходи забезпечення стабільності сектору

- Органи місцевої влади повинні мати право надавати фінансову підтримку мовленню громад (community broadcasting) за умови, що вона є прозорою і запропонована на справедливій конкурсній основі всім службам громадського мовлення (community broadcasting services) на їхній адміністративній території, а також надається протягом визначеного часу без зазіхання на незалежність служби.
- Слід забезпечити підтримку, націлену на сприяння перетворенню наявних служб комунального мовлення (municipal broadcasting services) на незалежні служби мовлення громад (community broadcasting services)
- Слід розглянути питання створення національного фонду на підтримку мовлення громад (community media) для супроводу операційних витрат і висвітлення місцевих новин
- Зі служб мовлення громад не повинні стягуватися жодні ліцензійні збори
- Доступ мовлення громад (community media) до багатоканальних платформ трансляції, зокрема цифрового наземного телебачення, повинен бути безкоштовним або недорогим за умовою ліцензії на багатоканальне мовлення
- Слід надати підтримку в організації навчання та розбудові спроможностей для розвитку виробничих, журналістських, технічних та управлінських навичок, необхідних для мовлення громад



#### 4.4 Імплементція: часові межі та етапи

- Короткострокова перспектива: наступні 12 місяців
  - Необхідно продовжити інвестувати у підвищення рівня обізнаності щодо мовлення громад (community media), зокрема для місцевих організацій громадянського суспільства.
  - Випробувальна схема мовлення повинна бути спочатку запущена для низки служб FM-радіомовлення громад – територіальних, за інтересом, колишніх комунальних.
  - Національна рада повинна здійснити економічне моделювання медіа громад й оцінити можливість створення механізму фінансування відповідно до закону.
  - Слід розробити набір інструментів для правового й операційного перетворення наявних комунальних радіо і телебачення на служби мовлення громад.
  - Має бути завершене публічне обговорення з громадськістю і зацікавленими сторонами проекту Закону «Про аудіовізуальні послуги» та подано проект до Верховної Ради.
  - Слід виконати планування частот у короткостроковій і середньостроковій перспективі.
- Середньострокова перспектива: наступні 3 роки
  - Національній раді слід провести оцінювання випробувальної схеми FM-радіо громад і надалі використовувати здобутий досвід у майбутньому ліцензуванні й регулюванні.
  - Після затвердження нового Закону «Про аудіовізуальні послуги» Національна рада повинна розпочати контрольовану видачу ліцензій на радіомовлення громад
  - Для мовлення громад слід зарезервувати FM-частоти в УКХ-діапазоні, який звільниться після переходу до цифрового наземного телебачення.
  - Слід здійснити планування рентабельності для низки телевізійних каналів громад, які функціонують на цифровій наземній телевізійній платформі.