

# СИСТЕМА ФІНАНСУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬНОГО МОВНИКА ПАТ «НАЦІОНАЛЬНА СУСПІЛЬНА ТЕЛЕРАДІОКОМПАНІЯ УКРАЇНИ» У СВІТЛІ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

Автори:

- Маріуш Драгомір
- Таня Кершеван Смоквіна
- Віктор Мазярчук



4-5

## КОРОТКИЙ ОГЛЯД

6-7

### 1. ВСТУП

- 1.1. Цілі, обсяг і структура
- 1.2. Методологія

7-9

### 2. КОНТЕКСТ

9-12

### 3. ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА

- 3.1. Абонентська плата
- 3.2. Державний бюджет
- 3.3. Комерційне фінансування
- 3.4. Інші джерела фінансування суспільних медіа

13-15

### 4. ТЕНДЕНЦІЇ У ФІНАНСУВАННІ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА

- 4.1. Диверсифікація фінансування
- 4.2. Більша залученість громадськості
- 4.3. Роль уряду
- 4.4. Кінець реклами

16-18

### 5. ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА І УКРАЇНА

18-25

### 6. ПОТОЧНА МОДЕЛЬ ФІНАНСУВАННЯ ПАТ «НСТУ»

- 6.1. Нормативно-правова база
- 6.2. Процедура та практика затвердження бюджету
- 6.3. Основні проблеми під час бюджетного планування
- 6.4. Основні проблеми під час прийняття бюджету

25-28

### 7. АЛЬТЕРНАТИВНА МОДЕЛЬ, ЯКУ ПІДТРИМУЄ ПАТ “НСТУ”

- 7.1. Проблемні питання

29-34

### 8. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

- 8.1. Сценарій фінансування А
- 8.2. Сценарій фінансування Б

34-39

### Додаток А: Перелік зацікавлених осіб

### Додаток Б: Біографії авторів

### Посилання та бібліографія

## ТАБЛИЦІ

<b>ТАБЛИЦЯ 1:</b> НОВІ ФОРМИ ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА У СВІТІ.....	12
<b>ТАБЛИЦЯ 2:</b> СИЛЬНІ ТА СЛАБКІ СТОРОНИ МОДЕЛЕЙ ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА.....	17
<b>ТАБЛИЦЯ 3:</b> ВИДАТКИ НА ПАТ «НСТУ», ЯК ЗАЗНАЧЕНО В БЮДЖЕТНИХ ЗАПИТАХ ДЕРЖАВНОГО КОМІТЕТУ НА 2015-2021 РОКИ.....	21
<b>ТАБЛИЦЯ 4:</b> ВИДАТКИ ЗАГАЛЬНОГО ФОНДУ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ НА ФІНАНСУВАННЯ ПАТ «НСТУ», 2015-2021 РОКИ.....	23
<b>ТАБЛИЦЯ 5:</b> КЛЮЧОВІ ЕЛЕМЕНТИ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ТА ПОТОЧНОЇ МОДЕЛЕЙ.....	25
<b>ТАБЛИЦЯ 6А ТА 6Б:</b> ОСНОВНІ РИЗИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ДВОМА ЗАПРОПОНОВАНИМИ МОДЕЛЯМИ ФІНАНСУВАННЯ.....	34
<b>ТАБЛИЦЯ 7:</b> УЧАСНИКИ ПОПЕРЕДНІХ ЕКСПЕРТНИХ ЗУСТРІЧЕЙ.....	35
<b>РИСУНОК 1:</b> ЗАПИТИ НА ФІНАНСУВАННЯ ВІД ПАТ «НСТУ», 2015-2019 РР.....	22
<b>РИСУНОК 2:</b> ФІНАНСУВАННЯ ПАТ «НСТУ»: ПОТОЧНІ ТА НОВІ, РЕАЛЬНІ ТА ПРОГНОЗОВАНІ ВИДАТКИ НА 2015-2019 РР. ....	27

*Звіт підготовлено за підтримки  
проекту Ради Європи «Зміцнення свободи слова,  
доступу до інформації та посилення системи  
Суспільного мовлення в Україні»*

## КОРОТКИЙ ОГЛЯД

Запуск на початку 2017 року новоствореної української телерадіокомпанії публічне акціонерне товариство «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (далі – ПАТ «НСТУ») проголосили визначним моментом для незалежних ЗМІ в країні. Видання Euromaidan Press – незалежний портал, новини на який пишуть українські волонтери, назвало цей момент «променем надії». Такий ентузіазм не дивує, адже компанія ПАТ «НСТУ» з'явилася в той час, коли на українському медіаринку домінували фінансово-політичні групи, чії інформаційні джерела, як відомо, просто просувають інтереси своїх власників. Україні як ніколи потрібні об'єктивне висвітлення подій і високоякісний розважальний контент. Саме це мала запропонувати телерадіокомпанія ПАТ «НСТУ».

Однак усього через два роки в компанії настала глибока екзистенціальна криза, оскільки норми законодавства, що гарантують для телерадіокомпанії стабільне, стале й прогнозоване фінансування, не дотримуються. У листопаді 2018 року Верховна Рада України затвердила лише 57% фінансування від тієї суми, яка гарантована для ПАТ «НСТУ» за законом.

Таке скорочення в поєднанні з накопиченими боргами ПАТ «НСТУ» перед Концерном радіомовлення, радіозв'язку та телебачення, залишає молодого суспільного мовника практично без бюджету на створення програм у той час, коли він має переглянути свою діяльність і суттєво збільшити аудиторію; крім того, це відбувається якраз перед двома раундами виборів, коли вкрай важливо мати доступ до фактичного висвітлення подій. Скорочення фінансування вже мало серйозні наслідки. Восени 2018 року аналогове мовлення флагманського каналу ПАТ «НСТУ» – UA:Перший – було припинено, що вплинуло на невідому, але за підрахунками місцевих фахівців, значну кількість українців, багато з яких проживають на територіях, що постраждали від війни Росії проти України.

У відповідь на цю ситуацію та на запит Верховної Ради України, Рада Європи підтримала підготовку звіту, що складається з аналізу поточної моделі фінансування ПАТ «НСТУ» та низки пропозицій для покращення цієї моделі (або її заміни новою), що дасть компанії змогу виконати свою суспільну місію.

Під час роботи над експертним звітом було з'ясовано, що існуюча нині законодавча формула для розрахунку щорічних бюджетних асигнувань для ПАТ «НСТУ» (що становить 0,2% від видатків із Загального фонду Державного бюджету за попередній рік) підходить для сучасної економічної та соціальної ситуації в Україні. Основна проблема полягає саме в імплементації: саме правові положення, що вимагають використовувати цю формулу для визначення щорічного бюджету ПАТ «НСТУ» не реалізуються, оскільки інший, дещо суперечливий, закон створює для влади (Верховної Ради й Уряду) можливості для скорочення на власний розсуд бюджетних асигнувань для суспільного мовника під час щорічної процедури формування бюджету. Досвід показує, що вони саме це й робили до сьогоднішнього дня.

Результати аналітичної роботи експертів свідчать про те, що в поточній ситуації в Україні життєздатними є два сценарії.



---

Відповідно до першого, поточна модель фінансування ПАТ «НСТУ» зберігається, однак потрібно внести зміни до законодавства, щоб уникнути політичного втручання в розрахунок обсягів бюджетного фінансування для ПАТ «НСТУ». Це, безумовно, було б найпростішим і найбільш сталим рішенням для телерадіокомпанії, якій потрібне стабільне фінансування для успішного реформування своєї діяльності.

Другий сценарій, який ґрунтується на розробці альтернативної моделі, яку підтримує ПАТ «НСТУ», передбачає впровадження цільового джерела фінансування зі спеціального фонду державного бюджету, надходження до якого отримані внаслідок сплати рентної плати (зборів) користувачами радіочастотного ресурсу (наприклад, телерадіомовні компанії чи надавачі телекомунікаційних послуг). Попри різні очевидні ризики, які першочергово пов'язані з можливими коливаннями в оплаті зборів чи станом телекомунікаційної галузі, ця модель варта уваги. Насправді, у деяких аспектах така модель, імовірно, буде ефективнішою для цілей усунення політичного втручання, оскільки вона диверсифікує джерела державного фінансування. Однак, щоб бути життєздатною, вона також вимагає наявності чітких норм, які непохитно закріплять рівень фінансування ПАТ «НСТУ».

В інших країнах існують більш досконалі моделі фінансування суспільного мовлення, які або гарантують кращу взаємодію з громадськістю, або ефективно захищають суспільні телерадіомовні компанії від політичного втручання (або роблять і те, і те). Вони широко використовуються в Європі та включають ліцензійні (які оплачують домогосподарства) або галузеві збори. Утім, такі моделі не працюватимуть у сучасній Україні: телерадіокомпанії ПАТ «НСТУ» потрібне більш широке громадське визнання, перш ніж вона зможе просити домогосподарства оплачувати її послуги, а галузі потрібно суттєво вдосконалитися, перш ніж вона зможе підтримувати суспільну компанію коштом доходів із цього ринку.

Отже, на думку експертів-авторів цього звіту, перевагу слід віддати одному з двох запропонованих сценаріїв.

Хоча тягар відповідальності лежить на законодавцях, ПАТ «НСТУ» також має свою частину відповідальності у цьому процесі. Компанія досягнула значного прогресу в модернізації своєї діяльності менш як за два роки. Але для її довгострокового розвитку та перетворення на справжнього суспільного мовника керівництво має запропонувати послідовну стратегію та, що навіть важливіше, детальний робочий план, який націлюватиме її діяльність на конкретну аудиторію та зазначатиме цілі програмування, а також буде містити фінансові потреби компанії для досягнення цих цілей.

# 1. ВСТУП

Мета цього звіту складається з двох частин: надати експертну оцінку наявної моделі фінансування суспільної телерадіомовної компанії ПАТ «НСТУ» та дослідити можливості створення альтернативної моделі фінансування, яка дозволить гарантувати належне фінансування для компанії, завдяки якому вона зможе виконувати свою суспільну місію. Запит на підготовку звіту подав Комітет Верховної Ради з питань свободи слова та інформаційної політики й підтримали Правління та Наглядова рада ПАТ «НСТУ», які за підтримки Ради Європи розробили та затвердили концепцію нової моделі фінансування на основі доходів від платежів, які стягуються за використання радіочастот.

Для надання зазначеної оцінки Рада Європи створила команду, що складається з двох міжнародних і одного національного експерта. Експерти переглянули відповідне національне законодавство та зустрілися з ключовими зацікавленими сторонами в українських політичних і медійних колах під час триденної місії в Києві 4–6 грудня 2018 року.

У своєму дослідженні, що ґрунтувалося на якісних і кількісних матеріалах, експерти зосередилися на сильних і слабких сторонах, можливостях та ризиках, пов'язаних із наявними та запропонованими моделями, а також вивчили інші варіанти, узявши до уваги стандарти Ради Європи, європейські практики, стан місцевого ринку й відгуки, зібрані від зацікавлених сторін.

## 1.1. Цілі, обсяг і структура

Цілі звіту:

- оцінка сильних і слабких сторін поточної моделі фінансування ПАТ «НСТУ»;
- оцінка альтернативної моделі, прийнятої Наглядовою радою ПАТ «НСТУ»;
- пропозиція інших заходів/дій, спрямованих на покращення фінансової ситуації та моделі фінансування ПАТ «НСТУ» з урахуванням найкращих практик і їх актуальності для української ситуації;
- аналіз альтернативних джерел доходів ПАТ «НСТУ», наприклад надлишкова монетизація активів, що телерадіокомпанія успадкувала від колишньої державної телерадіомовної компанії.

Таким чином, обсяг дослідження обмежується аналізом поточної й запропонованої альтернативної моделі фінансування ПАТ «НСТУ» та дослідженням варіантів на основі стандартів Ради Європи і кращих практик в ЄС.

Звіт складається з дев'яти частин, які впорядковані від загальних до більш конкретних тем; він починається з огляду наявних моделей фінансування, за якими йде оцінка поточної та запропонованої моделей фінансування. Звіт закінчується двома рекомендованими сценаріями.

## 1.2. Методологія

Аналіз ґрунтується на змішаному методі, що поєднує правовий, документальний і фінансовий аналіз первинних і вторинних джерел, зібраних шляхом польових і кабінетних досліджень. Поєднання методів і джерел даних дозволило експертам більш точно визначити важливі аспекти досліджуваних сфер і надати більш надійні висновки.

Польові дослідження, які були проведені впродовж 4-6 грудня 2018 року, склалися з напівструктурованих інтерв'ю з народними депутатами, представниками уряду та НУО, членами регуляторних органів, а також галузевими й міжнародними зацікавленими сторонами. Частково польове дослідження також складалося з відвідин приміщення ПАТ «НСТУ».

Було проведено документальний і правовий аналіз законодавчих актів і основної інформації, наданих Офісом Ради Європи в Україні та ПАТ «НСТУ», а також відповідних документів, що були у публічному доступі. Фінансовий аналіз охопив також бюджетні запити, державні видатки з бюджету й іншу доступну інформацію, наприклад видатки ПАТ «НСТУ» та проект плану використання запитаних коштів. Деталі переглянутих документів доступні в списку джерел наприкінці звіту.

## 2. КОНТЕКСТ

Український суспільний мовник ПАТ «НСТУ», що в січні 2019 року офіційно святкує свій другий день народження, зараз перебуває на вимогливому етапі переходу від державної телерадіомовної установи до суспільної телерадіокомпанії. Намагаючись реструктурувати свої 28 регіональних філій по всій країні, скоротити чисельність персоналу й повністю завершити перехід на цифрове мовлення, ПАТ «НСТУ» бореться з труднощами недостатнього фінансування. Маючи один із найменших у Європі бюджетів у цій сфері, компанія ПАТ «НСТУ» вже другий рік поспіль не отримала призначеного їй законом фінансування, що становить 0,2% від видатків із Загального фонду Державного бюджету України за попередній рік.

У листопаді 2018 року Верховна Рада прийняла закон «Про Державний бюджет України на 2019 рік», згідно з яким для ПАТ «НСТУ» виділялося 1,005 млрд грн. Це становить лише 57% від суми, яка гарантована компанії згідно із законом (тобто 1,8 млрд грн). Після сплати накопиченого за 2018 рік боргу в компанії залишиться 805 млн грн. Ця сума лише трохи більша за бюджет 2018 року, який становив 776 млн грн. Однак за словами представників ПАТ «НСТУ», цей бюджет гарантує лише виживання компанії, оскільки він покриває заробітні плати, комунальні послуги, податки й частину витрат на трансляцію, майже не залишаючи телерадіомовній компанії коштів для створення і виробництво програм. Щоб компенсувати дефіцит, компанія ПАТ «НСТУ» покладається на фінансування з інших джерел (наприклад, кошти від донорів).

Це основна проблема для молодого телерадіомовної компанії, яка намагається збільшити чисельність своєї аудиторії, підвищити обізнаність про свою місію та реструктурувати свою діяльність. Крім того, ця проблема постає в той час, коли Україна готується до

президентських і парламентських виборів, які заплановані на березень і жовтень 2019 року, відповідно. Цей політичний контекст уже дозрів до нових дебатів про фінансування ПАТ «НСТУ», оскільки з одного боку, політичний тиск на суспільну телерадіомовну компанію імовірно збільшиться, а з іншого – зростуть і очікування громадськості щодо неупередженості телерадіокомпанії. Оскільки парламентські вибори відбудуться восени 2019 року, останнє слово під час затвердження бюджету компанії ПАТ «НСТУ» на 2020 рік усе ще буде за нинішнім Парламентом.

Наглядова рада ПАТ «НСТУ», одна з основних керівних структур телерадіокомпанії, намагалася вирішити зазначену проблему, розробивши за підтримки Ради Європи нову модель фінансування компанії. Автори цієї моделі запропонували виділяти 50% доходів, отриманих від рентної плати (зборів) за використання радіочастотного ресурсу, на ПАТ «НСТУ», використовуючи для цього Спеціальний фонд державного бюджету. За словами прихильників нової моделі, якщо зменшити чи навіть повністю усунути вплив Уряду та Верховної Ради під час розрахунку щорічного бюджету ПАТ «НСТУ», ця модель зможе гарантувати для суспільного мовлення більш стабільну форму фінансування.<sup>1</sup>

Станом на сьогодні, фінансування ПАТ «НСТУ» є недостатнім. Правління ПАТ «НСТУ» працює над зменшенням операційних витрат компанії та збільшенням фінансової ефективності, що передбачає скорочення персоналу компанії в головному офісі в Києві, скасування дорогої аналогової трансляції та впровадження системи працевлаштування на контрактній основі (замість трудових договорів). Зменшення витрат є надзвичайно важливим. Однак для успішного переходу від державної телерадіокомпанії до повноцінної суспільної установи ПАТ «НСТУ» потрібне належне фінансування, яке дозволить модернізувати програми, просувати імідж компанії серед широкого загалу (який мало знає про саме поняття суспільного мовлення) і забезпечити раціональну й ефективну діяльність, здатну управляти здоровою аудиторією та громадським визнанням. Для того, щоб такий процес став успішним, може знадобитися від п'яти до десяти років.

Недостатнє фінансування має численні наслідки. Крім довгострокових наслідків, як-от перешкоджання перетворення ПАТ «НСТУ» на сучасну телерадіокомпанію, яку українська громадськість буде сприймати як надійне джерело інформації та якісного розважального контенту, є також негайні відчутні наслідки, як-от зменшення аналогової одночасної трансляції, що скоріше за все впливає на значну кількість домогосподарств, зокрема на людей на територіях, що постраждали від поточної війни Росії проти України.<sup>2</sup> Через накопичені борги за послуги трансляції, державне підприємство «Концерн радіомовлення, радіозв'язку та телебачення» припинило аналогову трансляцію ПАТ «НСТУ» майже по всій країні.

Як місцеві зацікавлені сторони, так і міжнародні організації з тривогою спостерігають за розвитком подій у телерадіокомпанії ПАТ «НСТУ». Європейська мовна спілка (2018а) в одному із своїх останніх прес-релізів наголосила, що навмисне ненадання коштів Верховною Радою для тиску на ПАТ «НСТУ» загрожує самому існуванню суспільної телерадіокомпанії в Україні, і застерегла, що «це може поставити під загрозу перегово-

<sup>1</sup> До кінця неясно, хто саме у державних органах влади був відповідальний за скорочення бюджету.

<sup>2</sup> Точна кількість домогосподарств чи людей, на яких вплине вимкнення аналогового мовлення невідома, оскільки керівництво ПАТ «НСТУ» стверджує, що не має доступу до точних і перевірених даних про вимірювання аудиторії.

ри України щодо вступу в ЄС, а також подальшу фінансову допомогу ЄС» (там же).

Компанія ПАТ «НСТУ» неухильно втрачала підтримку українських політиків, здебільшого через своє незалежне й критичне висвітлення інформації. Норми<sup>3</sup>, що дозволяють ПАТ «НСТУ» не висвітлювати діяльність органів влади, і завдяки яким компанія позбавилася від обов'язку виділяти 20 хвилин ефірного часу депутатам для реклами себе та своєї роботи на каналах ПАТ «НСТУ», а також низка розслідувань діяльності депутатів, які компанія проводила впродовж останнього року, віддалили багато політиків. Відсутність підтримки стає очевидною під час обговорення бюджету телерадіокомпанії.

### 3. ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА

Існує низка моделей фінансування суспільних телерадіокомпаній, однак загалом їх можна згрупувати в такі три основні категорії:

- абонентська плата;
- державний бюджет;
- комерційне фінансування.

Існують також рідкісні випадки, коли суспільні телерадіокомпанії фінансуються виключно коштом доходів від реклами. На території Європейської мовної спілки (ЄМС) єдиним таким випадком є Мальта.

За даними останнього дослідження ЄМС, з 56 країн-учасниць ЄМС та деяких сусідніх країн, таких як Алжир, Єгипет і Росія, більшість, а саме 30 країн, покладаються на державні кошти, 23 – на абонплату та лише одна – на рекламу (ЄМС 2018)<sup>4</sup>. У 2017 році 78,3% фінансування всіх суспільних медіа надходило від суспільства (від уряду чи за рахунок абонплати), тоді як з комерційних джерел – лише 18,7% (там само).

#### 3.1. Абонентська плата

Фінансування суспільством було одним із основних джерел фінансування суспільного мовлення, особливо в Європі. Воно надходить у формі абонентської плати, яку домогосподарства зобов'язані (зазвичай за законом) сплачувати для фінансування суспільного мовлення<sup>5</sup>. Роками найпоширенішою практикою в країнах Західної Європи є модель абонплати, що має прив'язку до обладнання – її повинні сплачувати домогосподарства, у яких є телевізор чи радіоприймач.

Однак стрімкий технічний прогрес призвів до численних змін у регулюванні абонплати. Оскільки люди все більше дивляться телебачення через Інтернет, кілька країн, зокрема Австрія, Данія та Сполучене Королівство, перейшли на модель стягування

<sup>3</sup>Стаття 18 Закону «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України»

<sup>4</sup>Дані були недоступні для двох країн.

<sup>5</sup>Залежно від країни, від сплати цього збору звільняються різні категорії населення, здебільшого це економічно неблагополучні групи людей, наприклад пенсіонери чи безробітні. Для прикладу, у Сполученому Королівстві люди віком від 75 років не сплачують абонплату.



абонплати за суспільне мовлення на основі режиму отримання аудіовізуального контенту. Для прикладу, у Данії будь-хто, хто користується Інтернетом (і таким чином має змогу користуватися послугами телебачення на різних пристроях, окрім телевізора, у тому числі на комп'ютерах, смартфонах чи планшетах) за законом зобов'язаний платити абонплату.<sup>6</sup> Намагаючись запобігти аналогічним проблемам, які виникають через розвиток нових технологій, інші країни впровадили модель універсальної абонентської плати для фінансування суспільного мовлення. Таким прикладом є Німеччина, де кожне домогосподарство, незалежно від типу обладнання, яке воно має, має долучитися до фінансування суспільних медіа країни. Цю вимогу було запроваджено у 2013 році.

Нові технології, які надають доступ до аудіовізуального контенту через більшу, ніж будь-коли, кількість платформ і пристроїв, також призвели до суттєвих змін у тому, як люди сприймають мовлення і хочуть фінансувати його. Маючи пропозиції безкоштовного онлайн-контенту, які постійно зростають у чисельності, люди все частіше ставлять під сумнів легітимність моделі абонплати навіть у західних країнах, де вже встановилася давня традиція суспільних медіа. Згідно з даними органу, що відповідає за збір абонплати, наприкінці 2014 року в Німеччині в цілому 4,5 мільйона домогосподарств (або приблизно 12% загальної кількості домогосподарств Німеччини) не оплатили цей збір.<sup>7</sup> Наступного року цей орган видав 25 мільйонів попереджень домогосподарствам Німеччини, які не сплатили абонплату.

Оскільки збір абонплати стає проблемою, усе більше урядів Європи працюють над розробкою альтернативної моделі. Для прикладу, у 2012 році Фінляндія почала поступово скасовувати модель абонплати, яка використовувалася для фінансування її суспільного мовника YLE, зрештою замінивши цей платіж податком на прибуток, який отримав назву податок YLE. Спочатку податок YLE нараховувався в розмірі 0,68% від доходів кожного громадянина Фінляндії (з обмеженням у 140 євро на рік).

Утім, абонплата все ще залишається основним джерелом фінансування суспільних медіа в Європі. На території ЄМС абонплата покрила понад 63% загальних видатків суспільних медіа у 2018 році (ЄМС 2018).

### **3.2. Державний бюджет**

Іншою основною моделлю для фінансування суспільного мовлення є фінансування з державного бюджету. Хоча у 2018 році воно забезпечило лише 15% загальних видатків суспільних медіа на території ЄМС, державні субсидії (чи «державні кошти» мовою ЄМС) є другим найбільшим джерелом фінансування після абонплати (ЄМС 2018).

Таке фінансування найбільш поширене в країнах, де немає традиції абонплати. Це основне джерело фінансування в прибалтійському регіоні та Східній Європі, а також в Іспанії та на території Бенілюксу (там само).

---

<sup>6</sup> Докладніше про модель фінансування данського суспільного мовлення див. на сторінці [www.dr.dk/om-dr/licens/licens-english](http://www.dr.dk/om-dr/licens/licens-english) (останній доступ: 20 грудня 2018 року).

<sup>7</sup> «Перша людина, яку запроторили за ґрати через абонплату для суспільної телерадіокомпанії» (First person ever jailed over public broadcaster fee), *The Local*, 4 квітня 2016 року, доступно в Інтернеті на сторінці <https://www.thelocal.de/20160404/first-person-ever-jailed-for-public-broadcaster-fee>.

Асигнування з державного бюджету, які зазвичай затверджують законодавчі органи, використовуються для фінансування суспільного мовлення в кількох західноєвропейських країнах (Сполучене Королівство (лише для BBC), Іспанія, Бельгія та Франція), але також дуже поширені в країнах Східної Європи. За межами Європи, такі країни як Австралія, Канада, Нова Зеландія та США, також використовують державні дотації для фінансування суспільного мовлення.

Фінансування з державного бюджету вважають найбільш проблематичною формою фінансування суспільних медіа, оскільки, на відміну від абонплати, воно тягне за собою залежність від уряду. Для прикладу, у Чорногорії державний внесок у фінансування суспільного мовлення спершу було встановлено на рівні 1,2% від щорічного державного бюджету, а потім зменшено до 0,3% від ВВП країни. Проте це не захистило суспільну телерадіокомпанію Чорногорії від політичного тиску. У багатьох східноєвропейських країнах, де державні субсидії є основним джерелом фінансування суспільного мовлення, цей механізм фінансування став інструментом політизації та контролю. У деяких виняткових випадках, наприклад, в Угорщині, де близько 90% бюджету суспільного мовника походить із державної скарбниці, суспільні телерадіокомпанії сприймаються громадськістю як державні установи (і діють відповідно).

### **3.3. Комерційне фінансування**

Існують різні форми комерційного фінансування, які суспільні телерадіокомпанії використовують для фінансування своєї діяльності. Найпоширенішою серед них є реклама.

Чимало досліджень, які були опубліковані за останні 20 років, показали, що комерційне фінансування призводить до того, що суспільні телерадіокомпанії змушені змагатися за рейтинги на рівні з приватними телекомпаніями, які повністю фінансуються коштом комерційних продажів. Таке змагання веде до зниження рівня якості програм суспільних телерадіокомпаній. Крім того, приватні телевізійні компанії вже неодноразово зазначали, що несправедливо дозволяти суспільним мовникам змагатися за комерційну рекламу в той час, коли вони отримують кошти з державного бюджету, або ж примусово від домогосподарств, і що у багатьох випадках це навіть спотворює ринок реклами.

Отож у намаганнях створити «чисте» суспільне мовлення, що буде вільне від комерційного тиску, за останні два десятиліття в Європі поширилася тенденція забороняти рекламу на суспільних каналах. У 2018 році лише в одній країні на території ЄМС реклама була основним джерелом фінансування суспільного мовлення – на Мальті.

### **3.4. Інші джерела фінансування суспільних медіа**

Окрім згаданих трьох основних видів фінансування, суспільні телерадіокомпанії експериментували з іншими джерелами фінансування, починаючи від нових форм реклами в Таїланді до нових моделей оподаткування (наприклад, використання частини доходів від «податку на пороки» (на алкоголь і азартні ігри) на фінансування тайської суспільної телерадіокомпанії) і закінчуючи підписками в Латвії та пожертвами чи краудфандингом (у таких різних країнах, як США чи Молдова).

Проте ці нові джерела фінансування лише допомагають залатати деякі дірки в бюджеті суспільних телерадіокомпаній і не переростають у довгострокові й стабільні моделі фінансування. Єдина модель із цих нових джерел фінансування, яка переросла у відносно життєздатне джерело фінансування й може стати натхненням для майбутніх аналогічних моделей, – збори з індустрії, зокрема податки, що накладають на комерційні телерадіокомпанії та телекомунікаційні компанії. Прибуток, отриманий від цих зборів, використовують для фінансування суспільних мовників. Ця модель уже набирає популярності в таких країнах, як Франція та Іспанія.

**Таблиця 1: Нові форми фінансування суспільних медіа у світі**

Нове джерело фінансування	Країна
Підписка	Боснія і Герцеговина, Німеччина, Латвія
Спонсорство	Угорщина
Нові форми реклами	Таїланд
Плата за перегляд в Інтернеті	Латвія
Пожертви/краундфандинг	США, Молдова, Нідерланди
Публічно-приватні партнерства (ППП)	Нігерія, Південна Африка
Електронна комерція	Нігерія
Нові моделі оподаткування	Таїланд, Франція
Отримання дотацій	Сполучене Королівство, США*

\*під час переходу

Джерело: Центр медіа, даних і суспільства (CMDS), Огляд цифрових ЗМІ, 2009–2016 роки (огляд Даміана Тамбіні), створено за допомогою Datawrapper

## 4. ТЕНДЕНЦІЇ У ФІНАНСУВАННІ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА

Протягом минулого десятиліття всі моделі фінансування суспільного мовлення піддавалися ретельній перевірці. Усе частіше громадяни ставлять під сумнів будь-яку форму податку чи збору, які через закон чи інші форми регулювання накладають на домогосподарства, оскільки вважають, що доречніше, щоб вони самі контролювали ситуацію та вирішували, за який медіаконтент їм платити (якщо вони взагалі хочуть це робити). Державний бюджет залишається важливою частиною фінансування, однак створює багато проблем, якщо це єдине чи основне джерело, а механізмів запобігання втручанню влади в процес прийняття рішень про фінансування немає. Насамкінець, рекламу частково чи повністю виключено з джерел фінансування більшості суспільних телерадіокомпаній через її негативний вплив на програми чи тиск комерційних телерадіомовних компаній (або з обох причин).

Як наголошувала ЄМС (2018), коли суспільні телерадіокомпанії зіштовхуються з проблемами фінансування, вони можуть опинитися у вирі, який змусить їх зменшити інвестиції у створення програм, що зрештою призведе до втрати інтересу глядачів до їхніх програм і послабить їх становище на ринку.

Утім, попри негативну реакцію з боку громадськості чи приватних компаній, **потреба в сильних суспільних телерадіокомпаніях вища, ніж будь-коли раніше**, оскільки на медіасектор впливає поляризація, політизація й інтереси власників. Однак, щоб мати змогу виконувати свою роль, суспільні телерадіокомпанії повинні мати надійну модель фінансування, що дозволить їм створювати та транслювати високоякісні програми, робити детальні репортажі й отримувати нові права на трансляцію цікавих спортивних подій і розважальних заходів.

Така модель фінансування має ґрунтуватися на чотирьох принципах, затверджених ЄМС: (1) стабільність і достатність; (2) незалежність від політичного втручання; (3) справедливість і виправданість; (4) прозорість і підзвітність (ЄМС 2017).<sup>8</sup> Відповідно до Правил ЄС про надання допомоги з державного бюджету, щодо державної допомоги суспільним телерадіокомпаніям (ЄС 2009) ця модель фінансування також повинна бути: (5) пропорційною, тобто, що компенсація суспільним телерадіокомпаніям не повинна перевищувати чисту суму витрат конкретної такої компанії. Відповідно до стандартів Ради Європи, система фінансування суспільних телерадіокомпаній повинна бути визначена таким чином, щоб її не можна було використовувати для того, щоб «підірвати операційну незалежність суспільного мовлення»; вона також має бути належною і достатньою, щоб «відповідати погодженій ролі та компетенції суспільної телерадіокомпанії», і «достатньо забезпечувати майбутнє, щоб зробити можливим розумне подальше планування». Згідно зі стандартами Ради Європи, під час вирішення питання фінансування, із суспільними телерадіокомпаніями слід «консультуватися щодо рівня фінансування, який їм необхідний, щоб виконувати свою місію та досягати цілей, а їх думки мають враховуватися під час встановлення рівня фінансування».<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Річард Бернлі, «Принципи державного фінансування суспільного мовлення» (Public funding principles for public service media), ЄМС, грудень 2017 року, доступно в Інтернеті на сторінці [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund\\_EN.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund_EN.pdf)

## 4.1. Диверсифікація фінансування

Спроби визначити альтернативні джерела для фінансування суспільного мовлення стали частішими за останнє десятиліття у світлі великої кількості технічних проривів, які змінили медіа-індустрію. Навіть у країнах, де суспільні медіа традиційно покривають свої витрати за рахунок одного основного джерела фінансування, як-от у випадку зі Скандинавськими країнами, Сполученим Королівством чи Німеччиною, на таку модель чекають зміни.

Через посилення нестабільності фінансування у сфері медіа, суспільні телерадіокомпанії повинні **диверсифікувати свої джерела фінансування** з метою запобігання кризи, яка може бути спричинена неочікуваним спадом обсягу їхнього основного джерела фінансування.

Утім, модель фінансування, яка ймовірно буде найстійкішою до фінансових (чи політичних) потрясінь, – це та, що ґрунтується на одному основному джерелі фінансування (здатному охопити принаймні 50% загального бюджету) і низці інших джерел, які мають бути якомога різноманітнішими.

## 4.2. Більша залученість громадськості

Абонентську плату довгий час розглядали як найбільш «здорове» джерело фінансування суспільного мовлення. У країнах із давньою традицією незалежного суспільного мовлення громадськість сприймала абонплату як контракт зі своєю національною телерадіокомпанією. У 2000-х роках переважна більшість британських глядачів активно підтримали ліцензійний збір, зазначивши, що хочуть зробити свій внесок у компанію BBC, яка за це надавала їм об'єктивні новини та високоякісні програми, яких вони не могли знайти на комерційних каналах.

За останні роки ця підтримка зменшилася, здебільшого через те, що домашні та мобільні пристрої людей переповнює безкоштовний контент: лише близько 41% британців сказали в дослідженні 2016 року, що абонплата була найкращим способом фінансування BBC (Свіні, 2016).<sup>9</sup>

Оскільки логіка фінансування у всій медіагалузі стрімко змінюється, адже аудиторія має більше контролю над тим, який контент підтримувати, роль громадян у фінансуванні суспільного мовлення має всі шанси посилитися. Однак що б це не було: дотації з державного бюджету, податок чи збір, який сплачують домогосподарства, суспільне мовлення має перемістити акцент на громадськість і чітко доносити свою роль аудиторії.

У довгостроковій перспективі **жодна суспільна телерадіокомпанія не зможе вижити без прийняття й підтримки її громадськістю (включаючи фінансову)**. В експерименті у 2017 році, проведеному з 649 італійськими громадянами, науковці Тіціано

<sup>9</sup> Рекомендація CM/Rec(2012)1 Комітету міністрів державам-членам щодо управління суспільними медіа, прийнята Комітетом міністрів 15 лютого 2012 року на 1134-му засіданні заступників міністрів, доступно в Інтернеті на сторінці [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cb4b4)

<sup>10</sup> Марк Свіні, «Дослідження показує, що 29% вважають, що абонплату на BBC потрібно скасувати» (Survey shows 29% think BBC licence fee should be scrapped), The Guardian, 16 грудня 2016 року, доступно на сторінці <https://www.theguardian.com/media/2016/dec/16/bbc-licence-fee-survey>



Боніні й Івана Паїс (2017) показали, що люди готові платити за суспільне мовлення (і навіть платити більше, ніж їх просять), якщо вони мають контроль над тим, на що витратити свої гроші. Тому Боніні та Паїс запропонували «сценарій» реформування моделі фінансування за рахунок абонплати на суспільне мовлення «через динаміку громадського краудсорсингу». Вони запропонували дозволити громадянам самим вирішувати, куди «інвестувати» певну квоту абонплати (20% у цьому конкретному випадку).<sup>11</sup> Наразі ця модель ніде не застосовується, однак вона показує, що зараз спостерігається все більше розмірковування про інноваційні формати фінансування, які дають громадськості більше впливу при формуванні програм суспільних телерадіокомпаній.

### 4.3. Роль уряду

**Уряд продовжує відігравати суттєву роль у фінансуванні** суспільного мовлення безпосередньо чи опосередковано через державні дотації чи державну рекламу. Уряд часто втручається, щоб урятувати суспільні телерадіокомпанії, особливо у Східній Європі, де реформа колишніх державних телерадіокомпаній була невдалою. У 2018 році державне фінансування (яке ЄМС визначає як «державний бюджет і субсидії, податки на товари та послуги й інші державні доходи») було основним джерелом прибутку суспільних телерадіокомпаній у 30 з 56 країн ЄМС. Лише кілька західноєвропейських країн, зокрема Іспанія та країни зони Бенілюксу, майже повністю покладаються на державне фінансування. Однак у країнах Прибалтики та Східної Європи це основне джерело фінансування суспільного мовлення здебільшого внаслідок відсутності традиції стягування абонплати (ЄМС 2018).

### 4.4. Кінець реклами

Рекламні ринки різко змінилися за останнє десятиліття здебільшого внаслідок розвитку технологічних компаній, які контролюють велику частину ринків Інтернет-реклами в Європі. Телевізійні компанії досі зберігають міцну позицію на ринку завдяки своєму домінуванню в сегменті висвітлення важливих подій чи в конкретних спільнотах, де телебачення досі є основним джерелом отримання новин та інформації. Проте ймовірно, що це незабаром зміниться, оскільки **технологічні компанії агресивно захоплюють телевізійний сегмент.**

Ці події впливають на суспільні медіа багатьма способами. По-перше, сувора заборона реклами на суспільних телерадіокомпаніях повинна та ймовірно буде послаблена, оскільки логіка ринку реклами стрімко змінюється. У певному сенсі, суспільні та приватні телерадіокомпанії (виробники контенту) все частіше опиняються в однакових умовах, оскільки дистриб'ютори контенту займають усе більшу частку ринку.

При цьому важливість реклами як моделі фінансування серед різноманітних існуючих моделей для суспільних телерадіокомпаній поступово зменшується. Проте вона залишається життєздатним джерелом фінансування для створення програм, націлених на конкретні спільноти.

---

<sup>11</sup> Тіціано Боніні, Івана Паїс, «Втручання в систему фінансування суспільного мовлення: Сценарій перегляду ліцензійних зборів як форми громадського краудфандингу» (Hacking Public Service Media Funding: A Scenario for Rethinking the License Fee as a Form of Civic Crowdfunding), International Journal on Media Management, том 19, 2017, с. 123-143.

## 5. ФІНАНСУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ МЕДІА І УКРАЇНА

Значною мірою внаслідок технологічного розвитку, у все більш конкурентоспроможному медіасередовищі бізнес-моделі змінюються для більшості учасників ринку, незалежно від того, чи це комерційні телерадіокомпанії, постачальники аудіовізуального контенту чи рекламні агентства. На фоні поступового зближення медійних ринків Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи 1878 (2009) про фінансування суспільного мовлення підкреслює важливість збереження суспільних телерадіокомпаній як цінного джерела неупередженої інформації та розмаїття політичних поглядів, однак водночас звертає увагу на проблему зниження громадського прийняття фінансування суспільного мовлення у світлі збільшення кількості аудіовізуального контексту, доступного в різних ЗМІ.

У документі Ради Європи запропоновано використовувати різні форми фінансування суспільних медіа, чого можна досягти через фіксовану абонплату, державні дотації, плату за підписку, сплату податків, рекламу й спонсорство, спеціалізовану плату за перегляд чи інші послуги на вимогу, продаж пов'язаних продуктів (відео, фільми тощо) і монетизацію аудіовізуальних архівів.

У цьому відношенні суспільні медіа можуть мати змішане фінансування, аналогічно з іншими державними культурними установами, як-от оркестри, театри чи музеї. Кожна з цих форм фінансування повинна дозволити суспільним телерадіокомпаніям виконати вимогу щодо доступності для громадськості в цілому.

З усіх наявних моделей фінансування суспільних телерадіокомпаній **дві явно непридатні для ПАТ «НСТУ» в поточній ситуації: абонплата та збори з індустрії**. В інших країнах активно використовують обидва ці джерела фінансування, оскільки вони гарантують незалежність телерадіокомпаній від політиків і влади, водночас створюючи міцний зв'язок з аудиторією. Вони могли би забезпечити стале довгострокове фінансування для ПАТ «НСТУ». Однак наразі телерадіокомпанії ПАТ «НСТУ» бракує підтримки у суспільстві та аудиторії, які б дозволили їй запровадити абонплату чи будь-які форми оплати від глядачів. Такі моделі фінансування отримали б несприйняття з боку громадськості, а тому були б неефективними для реформування ПАТ «НСТУ». Збори з індустрії також зустрінуть сильний опір у галузі, їх буде складно прийняти в час, коли український ринок ледве може підтримувати діяльність суспільного мовника.

Можливо, **найприйнятнішою моделлю фінансування українського суспільного мовника в нинішній ситуації є змішана модель**, що поєднує державні та комерційні ресурси, і в якій державний бюджет є основою бюджету ПАТ «НСТУ».

Хорошою моделлю, з якої Україна може черпати натхнення, є Литва, хоча в ній існують застереження, пов'язані з доходами від реклами. З 2015 року Литва заборонила рекламу на каналах суспільного мовлення, зробивши дотації з бюджету основним джерелом фінансування телерадіокомпанії. Рішення про відмову від реклами було викликано доказами того, що глядачі вважають, що реклама погіршує якість програм на суспільному мовнику. Оскільки абонплату розглядали як тимчасове рішення, зважаючи на невеликий розмір країни (з населенням менш як 2,9 млн та приблизно 1,3 млн домогоспо-

дарств), литовська влада вирішила фінансувати суспільну телерадіокомпанію LRT через дотації з державного бюджету. Щоб запобігти політичному втручання, суму бюджетних асигнувань було визначено в законодавстві на рівні 1,5% державного доходу від податку на доходи громадян плюс 1,3% доходу від державного акцизного податку (обидва за по-заминулий рік).

Таким чином, у 2015 році, який був першим роком впровадження нових норм щодо фінансування суспільного мовлення, литовська телерадіокомпанія мала зростання бюджету на 4% на рік до 25,1 млн євро. Близько 90% надійшло з державного бюджету. Наступного року бюджет LRT збільшився до 32,9 мільйона євро, що на понад 31% більше порівняно з попереднім роком, а державні дотації склали 91% цього бюджету. Решту бюджету сама телерадіокомпанія отримала з інших джерел, що не були комерційною рекламою. **Оскільки державне фінансування походило з двох різних джерел бюджету, зазначається, що ця модель перешкоджає фінансовим коливанням у разі серйозних бюджетних криз.**

Кілька компонентів цієї моделі корисні для України. Зокрема, це чітке визначення того, як розраховуються державні асигнування, а також диверсифікація джерел у рамках виділення фінансування з державного бюджету. Однак у випадку України навряд чи можна рекомендувати відмову від реклами. Насправді, з огляду на невелику роль, яку ПАТ «НСТУ» сьогодні відіграє на місцевому ринку реклами, а також недостатність наявного фінансування, обмеження на рекламу для ПАТ «НСТУ» слід послабити, щоб дозволити телерадіокомпанії диверсифікувати й збільшити свій бюджет.<sup>12</sup>

**Таблиця 2: Сильні та слабкі сторони моделей фінансування суспільних медіа**

Джерело фінансування	Сильні сторони	Слабкі сторони	Придатність для ПАТ «НСТУ»	Обґрунтування
Абонентська плата	Незалежність	Неприйняття громадськістю	Ні	Немає традиції та відсутність розуміння суспільного мовлення, підвищення тарифів за державні/комунальні послуги, великий вибір безкоштовних телевізійних служб
Державний бюджет	Потенційно хороше рішення, якщо немає традиції ліцензійних зборів	Політизація та контроль	Частково	За умови, що існують надійні гарантії редакційної незалежності, стабільності та достатності фінансування
Збори з індустрії	Незалежність	Неприйняття в індустрії	Ні	Недостатньо розвинутий медіаринок, дефіцит коштів, відсутність прийняття ролі суспільного мовлення громадянами

<sup>12</sup> Щоб переглянути детальніший аналіз наявних моделей і запропонованих альтернатив, див. наступні розділи.

Джерело фінансування	Сильні сторони	Слабкі сторони	Придатність для ПАТ «НСТУ»	Обґрунтування
Комерційні комунікації	Незалежність від держави	Зникає; менша життєдайність у майбутньому	Частково	Альтернативне, додаткове джерело в системі змішаних джерел
Змішана модель	Диверсифікація, надійність	Сума може змінюватися	Так	Якщо основна частка фінансування надходить із найбільш стабільного джерела чи поєднання стабільних джерел

Таблиця: Центр медіа, даних і суспільства (CMDS),  
Джерело: Автори звіту Створено за допомогою Datawrapper

## 6. ПОТОЧНА МОДЕЛЬ ФІНАНСУВАННЯ ПАТ «НСТУ»

Цей розділ має на меті критично оцінити поточну модель фінансування ПАТ «НСТУ», яке було зареєстровано як суспільна телерадіокомпанія лише у 2017 році.

Формалізуючи свій перехід від державної телерадіокомпанії до медіа-компанії, що фінансується державою та служить народу України, ПАТ «НСТУ» створили як публічне акціонерне товариство, що об'єднує понад 30 телевізійних і радіоканалів, які працюють на національному та місцевому рівнях. З одного боку, з того часу ПАТ «НСТУ» зіштовхнулася з низкою типових викликів, які також мали подолати інші подібні інституції в нових демократіях. З іншого боку, трансформація ПАТ «НСТУ» відбувається в час стрімкої технічної та соціальної еволюції, що робить її особливо складною, особливо з огляду на такі фактори:

- скорочення й реорганізацію численного штату, який працював за цілковито інших умов і обставин;
- забезпечення достатнього та стабільного державного фінансування, не ставлячи під загрозу редакційну незалежність та автономність керівництва;
- налагодження відносин із владою (Урядом і Парламентом) з метою встановити й зміцнити незалежність компанії;
- створення контенту, який відповідає стандартам суспільного мовлення та є привабливим для громадськості.

Перш ніж офіційно стати суспільною телерадіокомпанією, діяльність української державної телерадіокомпанії була значною мірою недофінансована. ПАТ «НСТУ» успадкувала застаріле обладнання та надто велике приміщення, утримання яких потребує значних фінансових та людських ресурсів, через що на створення контенту залишається лише незначна частка бюджету ПАТ «НСТУ» (для прикладу, 3% у 2016–2017 роках).

### 6.1. Нормативно-правова база

Первинна версія Закону України «Про суспільне телебачення і радіомовлення



України» (надалі – Закон про СТР)<sup>13</sup> передбачала, що ПАТ «НСТУ» мало фінансуватися з державного бюджету України впродовж чотирьох років (2015–2018 рр.), а потім із таких джерел: продажу власної теле- та радіопродукції, плати за користування авторськими та суміжними правами; державного і місцевого бюджетів; добровільних та благодійних внесків, пожертв фізичних і юридичних осіб, за винятком анонімних та «інших надходжень».<sup>14</sup>

Закон про СТР також містить чітку норму про те, що держава повинна забезпечувати належне фінансування ПАТ «НСТУ», яке передбачається окремим рядком у Державному бюджеті України та **становить не менше 0,2 відсотка видатків загального фонду Державного бюджету України за попередній рік** (п. 3, ст. 14).

Очікувалося, що чітке визначення розміру фінансування, яке держава має виділяти на ПАТ «НСТУ», запобігатиме політичному втручання в процес фінансування суспільного мовника. Втім, зміни до <sup>15</sup>Бюджетного кодексу<sup>16</sup>, прийняті в грудні 2014 року, створили для влади можливість чинити такий тиск. Ці зміни передбачали, що положення статті 14 Закону про СТР слід виконувати в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів України виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевого бюджетів та бюджетів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.<sup>17</sup> **Таким чином, обов'язкове положення про фінансування ПАТ «НСТУ» на рівні 0,2% видатків Загального фонду державного бюджету за попередній рік фактично стало неефективним.** Натомість Уряд узяв на себе право визначати рівень фінансування ПАТ «НСТУ», незалежно від положень Закону про СТР.

## 6.2. Процедура та практика затвердження бюджету

ПАТ «НСТУ» фінансується із Загального фонду Державного бюджету України. Розмір фінансування зараз визначають щорічно на основі Закону про Державний бюджет України на відповідний рік згідно із бюджетного запиту, яку Державний комітет телебачення і радіомовлення України (далі – Державний комітет) подає до Міністерства фінансів. Державний комітет готує бюджетний запит на основі інформації, яку подає ПАТ «НСТУ».

На практиці розрахунок фінансування ПАТ «НСТУ» складається з таких етапів:

- 1) Міністерство фінансів надсилає Державному комітету інструктивний лист щодо складання проекту державного бюджету на наступний рік та доводить до відома Державного комітету суму граничних/максимальних видатків на наступний рік на фінансування ПАТ «НСТУ». Державний комітет надсилає цю інформацію ПАТ «НСТУ» для складання проекту бюджету на наступний рік;

<sup>13</sup> Закон № 1227-VII від 17 квітня 2014 року, далі – Закон 1227/2014, доступний в Інтернеті на сторінці <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1227-18>

<sup>14</sup> Згідно із законодавством, після цього чотирирічного періоду ПАТ «НСТУ», відповідно до законодавства, може фінансуватися з наступних джерел: продажу власної теле- і радіопродукції, плати за користування авторськими та суміжними правами; державного і місцевого бюджетів; абонентської плати, що сплачується за послуги НСТУ та інших надходжень, не заборонених законодавством.

<sup>15</sup> Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» № 79-VIII від 28 грудня 2014 року, доступно в Інтернеті на сторінці <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-19#n550>

<sup>16</sup> Зміни було внесено в Главу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу, див більше на сторінці <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

<sup>17</sup> Згідно з Главою VI, пунктом 26 Бюджетного кодексу.



- 2) ПАТ “НСТУ” складає бюджетний запит на фінансування на наступні три роки відповідно до правил, визначених Міністерством фінансів, і надсилає його Державному комітету<sup>18</sup>. На цьому етапі Державний комітет має повноваження змінити суму фінансування, яку ПАТ “НСТУ” подало в запиті. Державний комітет надсилає цей бюджетний запит Міністерству фінансів для включення в Державний бюджет України на наступний рік;
- 3) Міністерство фінансів проводить узгоджувальні наради зі всіма учасниками бюджетного процесу для узгодження сум видатків на наступний рік;
- 4) Міністерство фінансів складає проект Державного бюджету на наступний рік і подає його на затвердження Кабінету Міністрів України (далі – КМУ).
- 5) КМУ схвалює проект Державного бюджету та подає його Верховній Раді України до 15 вересня кожного року;
- 6) Народні депутати, комітети та фракції ВРУ до 01 жовтня подають свої пропозиції до проекту Державного бюджету;
- 7) Комітет ВРУ з питань бюджету до 15 жовтня розглядає на своєму засіданні пропозиції народних депутатів, комітетів та фракцій ВРУ та приймає рішення які правки прийняти, а які відхилити. На основі підтриманих Комітетом пропозицій він готує Висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України;
- 8) ВРУ до 20 жовтня голосує за Висновки та пропозиції до проекту Закону України про Державний бюджет України (голосування за проект Державного бюджету у 1 читанні);
- 9) Уряд (Міністерство фінансів) вносить пропозиції до проекту Державного бюджету відповідно до затверджених ВРУ пропозицій, затверджує їх на своєму засіданні та до 03 листопада подає до ВРУ;
- 10) ВРУ до 20 листопада затверджує проект Державного бюджету до 01 грудня в цілому. Після чого відбувається підписання його головою ВРУ та Президентом України.

### **6.3. Основні проблеми під час бюджетного планування**

Аналіз бюджетних запитів, які Державний комітет надсилає до Міністерства фінансів, показує, що правило щодо розрахунку фінансування ПАТ “НСТУ” (на рівні 0,20% від видатків Загального фонду Державного бюджету) не дотримуються. Крім того, хоча видатки загального фонду Державного бюджету на 2015–2019 рр. зростали в середньому на 21% щорічно, обсяг фінансування з цього фонду для ПАТ “НСТУ” залишився майже

---

<sup>18</sup> Відповідно до Бюджетного Кодексу та наказу Міністерства фінансів України, бюджетний запит складається на три роки (плановий період та плюс два роки) більше інформації за посиланням <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1057-12#n13>

незмінним. Таким чином, за останні чотири роки частка фінансування ПАТ “НСТУ” з державного бюджету зменшилася майже вдвічі з 0,17% до 0,10%.

**Таблиця 3: Видатки на ПАТ “НСТУ”, як зазначено в бюджетних запитах Державного комітету на 2015–2021 роки**

Бюджетні запити на період	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2015–2017	661 (0.17%)	727	777	-	-	-	-
2016–2018	-	654 (0.13%)	691	741	-	-	-
2017–2019	-	-	699 (0.11%)	757	805	-	-
2018–2020	-	-	-	776 (0.10%)	1059	1125	-
2019–2021	-	-	-	-	1816 (0.20%)	1885	1942

*Примітка: У мільйонах гривень; цифри в дужках позначають норми видатків за за-планований період, що виражені у відсотках від видатків загального фонду Державного бюджету за попередній період. Відповідно до Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», ця норма повинна становити 0,20%.*

Джерело: Бюджетні запити Державного комітету за відповідні роки

Водночас, **розрахунок ПАТ “НСТУ” загальних потреб компанії у фінансуванні не відображає впливу загальної економічної ситуації та не містить деталей, які б переконливо обґрунтували фінансування ПАТ “НСТУ”.**

Запит ПАТ “НСТУ” на фінансування для повномасштабного функціонування<sup>19</sup> компанії майже не змінився за останні кілька років. Крім того, він був набагато вищим, ніж норма розрахунку фінансування для ПАТ “НСТУ”, встановлена законом. Наприклад, у 2015 році запит ПАТ “НСТУ” становив 2,46 млрд грн, що дорівнювало 0,64% від видатків бюджету й утричі перевищувало норму, встановлену Законом «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України». Ці розрахунки не враховували суттєвого зростання рівня інфляції<sup>20</sup> та знецінення національної валюти<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Ці запити ПАТ “НСТУ” вказані в офіційних запитах Державного комітету.

## Рисунок 1: Загальна потреба в коштах ПАТ “НСТУ” зазначена у бюджетних запитах, 2015–2019 роки



Млрд грн

Примітка: У мільярдах гривень

Джерело: Бюджетні запити Державного комітету за відповідні роки

Відповідно до бюджетного запиту ПАТ «НСТУ», у 2015 році компанія потребувала такі кошти: 1,9 млрд грн (виробництво телерадіопрограм для державних потреб); 328 млн грн створення та функціонування україномовної версії міжнародного каналу «EuroNews»); 238 млн грн (для трансляції теле- та радіопрограм). У відповідь на запит нашого експерта представники ПАТ “НСТУ” підтвердили електронною поштою, що детальні розрахунки фінансових потреб компанії у 2019 році відсутні.

Тому, на наш погляд, важливою рекомендацією для ПАТ “НСТУ” є посилення складової фінансового планування шляхом розробки деталізованого плану видатків компанії. Належне фінансове планування є важливим для будь-якої компанії або організації, в тому числі для тих, які фінансуються з державних коштів. Воно передбачає визначення ключових цілей проекту та показників, що дозволяють планувати стратегічне інвестування та краще контролювати видатки. Раціональний фінансовий план також полегшує річне звітування та робить його більш вагомим. Для суспільних телерадіокомпаній, які повинні обґрунтовувати використання державних коштів, це особливо важливо.<sup>22</sup>

З 2015 року уряд лише двічі (у 2015 та 2019 роках) впроваджував положення закону щодо фінансування ПАТ “НСТУ” (у розмірі не менше 0,20% державного бюджету) шляхом подання проекту Державного бюджету до Верховної Ради відповідно до цього законодавчого положення.

<sup>19</sup> Індекс споживчих цін у 2015 та 2016 роках становив 48,7% та 13,9% відповідно; див. детальніше на сторінці [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=23487024&cat\\_id=57896](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=23487024&cat_id=57896)

<sup>20</sup> Обмінний курс гривні до євро становив 19,23 грн (грудень 2014 року), 26,22 грн (грудень 2015 р.), 28,42 грн (грудень 2016 р.) за офіційними даними Національного банку України; див. детальніше на сторінці: <https://bank.gov.ua/control/uk/curmetal/detail/currency?period=daily>

<sup>22</sup> Див. детальніше в розділі «Висновки та рекомендації» цього звіту.

**Таблиця 4: Видатки загального фонду Державного бюджету України на фінансування ПАТ «НСТУ», 2015-2021 роки**

Документ	2015	2016	2017	2018	2019
Проект Державного бюджету	821 (0.21%)	647 (0.13%)	897 (0.14%)	776 (0.10%)	1816 (0.20%)
Закон «Про Державний бюджет»	834 (0.21%)	654 (0.13%)	970 (0.15%)	776 (0.10%)	1005 (0.11%)
Розрахункове значення видатків на НСТУ відповідно до статті 14 Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України»	769	1005	1267	1479	1816

*Примітка: У мільйонах гривень; в дужках подано інформацію щодо показнику видатків ПАТ «НСТУ» на плановий період, як відсоток до видатків загального фонду державного бюджету за попередній період. Відповідно до Закону України «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» показник має становити 0,20%.*

Джерело: Верховна Рада України

#### **6.4. Основні проблеми під час прийняття бюджету**

Юрій Джигир і Катерина Майнзюк (2018 р.) підраховали, що фінансування ПАТ «НСТУ» у 2017 році в розмірі 1,09 млрд грн відповідало 0,6% доходу від податку на доходи фізичних осіб, що дещо перевищує витрати Державної служби статистики України та вдвічі менше за видатки на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів. На підставі цього, автори дійшли до висновку, що виділення коштів на суспільне мовлення є не стільки питанням структурних економічних реформ, скільки політичним рішенням на користь зміцнених демократичних інститутів в Україні (там само).

Аналогічно, наш аналіз розподілу державних коштів для ПАТ «НСТУ» в різні роки, показав, що **на рішення щодо рівня фінансування ПАТ «НСТУ» не впливали економічні чинники, це був винятково політичний вибір.**

Аналіз виявив дві моделі:

1) перша, у якій Уряд подає проект бюджету з нижчими, ніж вимагається законом, державними асигнуваннями для ПАТ «НСТУ» і Верховна Рада спочатку збільшує, а потім скорочує його;

та

2) друга, у якій Уряд подає проект бюджету, де обсяг фінансування ПАТ «НСТУ» відповідає рівню, встановленому законом, але Верховна Рада його скорочує. В обох випадках ПАТ «НСТУ» отримує значно нижчий бюджет.

**МОДЕЛЬ ПЕРША** 15 вересня 2017 року, Уряд подав до ВРУ проект державного бюджету України на 2018 рік з рівнем фінансування у розмірі 776 млн грн, що в 2 рази менший від розрахункового рівня визначеного законом. 19 жовтня 2017 року, збільшення видатків на НСТУ було підтримано народними депутатами-членами Комітету ВРУ з питань бюджету та було надано відповідне доручення Уряду. 01 грудня 2017 року, Уряд подав доопрацьований проект Державного бюджету України на 2018 рік до другого читання, передбачивши видатки для ПАТ «НСТУ» у розмірі 990 млн грн. Проте 6-7 грудня 2017 року Комітет Верховної Ради України з питань бюджету порекомендував <sup>23</sup>внести зміни до проекту Державного бюджету на 2018 рік з метою зменшення обсягу бюджетних асигнувань для ПАТ «НСТУ» на 213,4 млн грн. <sup>24</sup> Таким чином, у 2018 році для ПАТ «НСТУ» було виділено 776 млн грн.

**МОДЕЛЬ ДРУГА** 14 вересня 2018 року Уряд подав до Верховної Ради проект Державного бюджету на 2019 рік, <sup>25</sup> у якому визначив суму в розмірі 1,816 млрд грн для ПАТ «НСТУ» (що дорівнює 0,20% видатків загального фонду Державного бюджету у 2018 році), дотримуючись таким чином вимог законодавства щодо фінансування ПАТ «НСТУ». Два депутати подали пропозицію зменшити планові видатки ПАТ «НСТУ» на 1,04 млрд грн, стверджуючи, що фінансування необхідне для сектору охорони здоров'я. Їхню пропозицію частково підтримали на засіданнях Комітету Верховної Ради України з питань бюджету 17-18 жовтня 2018 року, що призвело до урізання бюджету на 816 млн грн, яке Верховна Рада схвалила 18 жовтня 2018 року. Після низки подань між Урядом і Верховною Радою для ПАТ «НСТУ» був встановлений бюджет у розмірі 1,005 млрд грн.

**Таким чином, скорочення обсягу фінансування ПАТ «НСТУ» стало моделлю, яка, ймовірно, буде закріплена.** Відповідно до трирічного бюджетного плану на 2018-2020 роки, представленого Міністерством фінансів України, суспільне мовлення отримає лише 35% від встановленого бюджету у 2020 році.

Більше того, очевидним є ризик фінансової залежності суспільного мовника від Уряду в майбутньому. Навіть якщо нинішній Уряд і Верховна Рада демонструють достатню політичну волю, щоб надати фінансування для ПАТ «НСТУ» відповідно до вимог законодавства, їх наступники зможуть продовжувати використовувати важелі впливу на ПАТ «НСТУ» завдяки наявним правовим положенням, що дають їм повноваження збільшувати або зменшувати фінансові асигнування для ПАТ «НСТУ» із загального фонду Державного бюджету.

Відсутність чіткої методики, яка б визначала обсяг фінансування для суспільного мовлення ускладнює проблеми, оскільки це надалі збільшує ризик непередбачуваності та недооцінює бюджетні потреби суспільного мовлення, дозволяючи політичним інтересам впливати на рівень фінансування ПАТ «НСТУ». Наприклад, порівняння потреб ПАТ «НСТУ» з іншими потребами (охорона здоров'я або освіта) дозволяють вибухам популізму затьмарити важливість суспільного мовлення, що в кінцевому підсумку призводить до скорочення фінансування.

<sup>23</sup> Висновок Комітету від 07.12.2017р., [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62551](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551)

<sup>24</sup> Див. детальніше на сторінці: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62551](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551)

<sup>25</sup> Див. детальніше на сторінці: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64598](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64598)



**Таблиця 5: Ключові елементи функціональної моделі і як вони працюють в поточній моделі**

Функціональна модель	Поточна модель		
	Низький показник	Середній показник	Високий показник
Достатність, стабільність, сталість			
Незалежність, автономність			
Чітке бачення та стратегія			
Належне планування			
Ефективне управління видатками			
Оптимізована організація та робоча сила			
Оптимізоване майно			
Прозорість та підзвітність			
Диверсифікація джерел фінансування			
Взаємодія з аудиторіями			
Присутність на нових платформах розподілу			
Формати інноваційного наповнення			
Обізнаність громадськості щодо особливої місії суспільних мовників			
Визначення аудиторії та аналітика			

Таблиця: Центр медіа, даних і суспільства (CMDS)  
Джерело: Автори звіту

## 7. АЛЬТЕРНАТИВНА МОДЕЛЬ, ЯКУ ПІДТРИМУЄ ПАТ «НСТУ»

Мета цього розділу – здійснити критичний аналіз альтернативної моделі фінансування, яку підтримує Наглядова рада ПАТ «НСТУ» та яка була затверджена Наглядовою Радою у 2018 році. Альтернативну модель описано у двох нещодавніх аналітичних документах, один із яких підготували Юрій Джигир<sup>26</sup> і Катерина Майнзюк<sup>27</sup>, а інший – Вадим Міський<sup>28</sup> у 2018 році. Рекомендована модель базується на таких передумовах:

<sup>26</sup> На момент підготовки записки аналітичного документу Юрій Джигир був експертом Ради Європи. Станом на 26 липня 2018 року Юрій Джигир був заступником Міністра фінансів України.

<sup>27</sup> Катерина Майнзюк, радниця міністра охорони здоров'я.

<sup>28</sup> Вадим Міський зараз є секретарем Наглядової ради ПАТ «НСТУ»

- зменшення свободи дій Уряду та Верховної Ради під час розрахунку річного обсягу бюджетних асигнувань для ПАТ “НСТУ”;

- кореляція між видатками для ПАТ “НСТУ” й економічним зростанням;

- розподіл джерел у Державному бюджеті (доповнення фінансування зі спеціального фонду Державного бюджету);

За словами Вадима Міського (там само) запропоноване рішення базується на спеціальному фонді Державного бюджету та джерелу, що формується за рахунок ренти (збору) за користування радіочастотним ресурсом. Модель враховує широко розповсюджену думку (підтверджену всіма опитаними зацікавленими сторонами) про те, що впровадження будь-якого нового податку, спрямованого на фінансування суспільного мовлення, або абонентської плати зараз в Україні є неприйнятним.

Закон «Про Державний бюджет України» визначає спеціальний фонд Державного бюджету <sup>29</sup> як фонд, що складається з доходів Державного бюджету, які мають цільове використання, і видатків Державного бюджету, що здійснюються за рахунок визначених доходів спеціального фонду Державного бюджету. У законі йдеться про те, що виплати зі спеціального фонду Державного бюджету здійснюються за рахунок фінансування, отриманого фондом для конкретної мети. <sup>30</sup>

Практика фінансування певних галузевих видатків за рахунок спеціальних податків або зборів є поширеною в Україні. Наприклад, вона використовується для забезпечення фінансової незалежності судової системи шляхом використання судових зборів і надходжень від судових застав. <sup>31</sup> Іншим прикладом є фінансування державних реєстрів, держателем яких є Мінюст, за рахунок 15 % плати за надання відомостей з Єдиного державного реєстру ЄДРПОУ та інших реєстрів, які утримує Мінюст. <sup>32</sup> Аналогічно, 50% екологічного податку, що стягується за виробництво або тимчасове зберігання радіоактивних відходів, відведено на роботу, пов'язану з поводженням із радіоактивними відходами, підтримкою безпечного стану ядерних установок і підготовкою до виведення з експлуатації Чорнобильської АЕС (Джигир і Майнзюк, 2018 р.).

Схожим чином, існує логічний зв'язок між зборами, що стягуються за користування радіочастотами телерадіокомпаніями та постачальниками послуг зв'язку <sup>33</sup> й фінансовою підтримкою для ПАТ “НСТУ”. Оскільки радіочастотний спектр є державним ресурсом, який базується на принципі корисності, його частину можна використовувати для медіа-послуг, що представляють суспільний інтерес, наприклад таких, що надаються телерадіокомпанією ПАТ “НСТУ”. За поточною схемою, всі доходи від цього джерела надходять до загального фонду Державного бюджету, а отже, не мають конкретних цільових витрат.

---

<sup>29</sup> Закон «Про Державний бюджет», п.3. ст.13

<sup>30</sup> Закон «Про Державний бюджет», п.8. ст.13

<sup>31</sup> Закон «Про Державний бюджет», п.5., частина 4, ст.30

<sup>32</sup> Закон «Про Державний бюджет», п.4 ст.40

<sup>33</sup> П. 4 ст. 6 Закону «Про радіочастотний ресурс України».

Згідно із запропонованою моделлю, передбачається існування достатнього фінансування в цьому джерелі, щоб повністю покрити потреби телерадіокомпанії ПАТ «НСТУ». Прихильники моделі оцінили зростання державного фінансування ПАТ «НСТУ» приблизно в обсязі, що гарантується законом (0,2% видатків загального фонду Державного бюджету за попередній рік), але з більш надійною гарантією (В. Міський, 2018 р.) Втім, заплановані надходження від ренти за використання радіочастотного ресурсу в фактичному Державному бюджеті, затвердженому Верховною Радою України можуть відрізнятися від даних зазначених в трирічній резолюції. Протягом останніх кількох років вони становили 2,5 млрд грн і через повільне зростання, ймовірно надходження залишаться на такому ж рівні в 2019 р.

Прихильники моделі вважають, що виділення 50% надходжень від збору за користування радіочастотним ресурсом для ПАТ «НСТУ» через спеціальний фонд Державного бюджету забезпечує більш стабільну модель фінансування як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Однак важливо відзначити, що 1,25 млрд грн – це більше за поточне державне фінансування для ПАТ «НСТУ», але менше за суму, встановлену законом (що дорівнює 0,2% від видатків із загального фонду Державного бюджету України за попередній рік). Тим не менш, ця модель має потенціал зменшення впливу Уряду та Верховної Ради під час розрахунку та прийняття рішень щодо щорічного виділення коштів для ПАТ «НСТУ» з Державного бюджету. Більше того, впровадивши цю модель, як стверджують її прихильники, видатки з Державного бюджету на ПАТ «НСТУ» не зазнають значного збільшення.

Наведена нижче діаграма порівнює вплив поточного фінансування, модель, встановлену законом, і прогнозовані доходи запропонованої моделі фінансування.

**Рисунок 2: Фінансування «UA: Суспільне мовлення»: поточне та нове, реальні та прогнозовані видатки на 2015–2019 роки**



Джерело: Державна казначейська служба

## 7.1. Проблемні питання

Ю. Джигир і К. Майнзюк (2018) підкреслюють той факт, що практика скерування доходів бюджету до спеціальних фондів зменшує здатність уряду оперативно реагувати на економічний контекст, що змінюється, і призводить до того, що її рідко використовують у розвинених демократіях. Проте, така практика є прийнятною для країн із менш розвинутими демократіями, де ризики політичного втручання у виділення асигнувань на послуги, які вимагають політичної автономії, значно вищі.

Крім цього, основні недоліки запропонованої нової моделі пов'язані з **коливаннями надходжень** від зборів за користування радіочастотним ресурсом. Хоча цифри на даний момент свідчать про те, що такі надходження поступово збільшуються, у будь-який час можуть відбутися значні скорочення, що залежить від багатьох чинників, насамперед пов'язаних із розвитком ринку телекомунікацій і телерадіомовлення (наприклад, перехід на цифрове мовлення або банкрутство великих платників), а також із суто політичними рішеннями щодо зниження частки. Також, схоже, відсутня ясність щодо надходжень із цього джерела. Аналітичний документ, що підтримує цю модель фінансування, містить дані, відмінні від тих, що надає Державна казначейська служба. Державна фіскальна служба не надала деталізованих даних на наш запит, стверджуючи, що вона не володіє цією інформацією. **Це вказує на необхідність не обмежувати фінансування, прив'язавши його до відсотків від загального доходу за користування радіочастотним ресурсом.**

По-друге, для того, щоб ця модель працювала, необхідно забезпечити **підтримку як телекомунікаційної галузі, так і тих, хто приймає рішення**. Кілька відповідальних осіб, які були опитані для цього звіту, вважали, що кошти зі зборів за користування радіочастотним ресурсом слід інвестувати на інші цілі. Один із них сказав, що їх слід використовувати для створення альтернативного цифрового мультиплекса, яким управлятиме держава, оскільки на українському ринку цифрового мультиплекса (компанії, що відповідають за програми цифрового мовлення) мало конкуренції, усе зосереджено в руках приватних осіб. У цілому складалось враження про те, що, хоча існувала взаємна згода щодо необхідності заміни наявної моделі фінансування, запропонована модель не користувалася широкою підтримкою серед осіб, які приймали рішення.

**Важливо також розуміти, що ця модель не застрахована від обхідних варіантів, схожих до тих, що в поточній схемі.** Відповідно до частини 5 статті 29 Бюджетного кодексу, «Закон про Державний бюджет України може відносити на відповідний бюджетний період окремі види доходів загального (спеціального) фонду Державного бюджету України або їх частину, які визначені частиною другою (третьою) цієї статті, до спеціального (загального) фонду Державного бюджету України». Це означає, що в тексті Закону про державний бюджет може бути норма, якою змінюють пропорції щодо розподілу рентної плати за користування радіочастотами, забираючи таким чином частину фінансування.

## 8. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

На основі аспектів, обговорених вище, було розроблено **два можливих сценарії фінансування**, як найбільш прийнятні й оптимальні варіанти для компанії ПАТ “НСТУ” в поточному політичному та економічному контексті. Обидва сценарії закріплені в довгостроковому баченні, що передбачає трансформацію компанії ПАТ “НСТУ” у справжнього суспільного мовника. Інші можливі сценарії, в основі яких лежать різні фінансові джерела, не описані, оскільки існує мало можливостей для пошуку інших джерел фінансування, які були б достатніми для покриття річних операційних витрат компанії ПАТ “НСТУ”.

Однак, якщо жоден із цих двох сценаріїв (або якийсь їхній варіант) не буде впроваджено, швидше за все, буде застосовано третій, більш тривожний сценарій: руйнування суспільної телерадіокомпанії, що матиме невеликі шанси відновити та зайняти роль авторитетного провайдера надійного й високоякісного контенту. Без здійснення реальної реформи Україна приречена саме до наслідків цього третього сценарію. Це не тільки вбило б ідею суспільного мовлення в Україні, але й мало б катастрофічні наслідки для ЗМІ країни в цілому. Без суспільних ЗМІ, які виступають як захист від комерційних тенденцій, стандарти свободи ЗМІ, схоже, будуть погіршуватимуться, що впливатиме на плюралізм і різноманітність українських ЗМІ.

Що важливіше, за такого сценарію Україна не зможе виконати низку важливих зобов'язань щодо створення незалежної системи суспільних ЗМІ. Вони включають зобов'язання, про які йдеться в Резолюції ПАРЄ № 1466 2005 року про перетворення державних телерадіокомпаній на канали суспільного мовлення<sup>34</sup>; у Плані дій Ради Європи для України на 2018–2021 роки, де подальша підтримка суспільного мовлення визначається як ключовий пріоритет ЗМІ<sup>35</sup>; у Порядку денному асоціації між Україною та ЄС 2013 року, де розвиток системи суспільного мовлення був встановлений пріоритетним;<sup>36</sup> в Указі Президента, що закріплював умови співпраці з НАТО на 2018 рік, де створення ефективної системи суспільного теле- та радіомовлення визначається як середньострокова мета;<sup>37</sup> та в Національній стратегії у сфері прав людини, прийнятій через указ Президента, яка рекомендує переглянути закон, щоб гарантувати редакційну й операційну незалежність суспільних засобів масової інформації, «зокрема, щодо джерел фінансування».<sup>38</sup>

Але перш ніж описати два сценарії, які наш експертний аналіз виявив найбільш відповідними для поточних політичних і економічних обставин, ми хочемо виділити ряд

<sup>34</sup> Резолюція 1466 Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про виконання обов'язків та зобов'язань Україною» від 5 жовтня 2005 року, доступна в Інтернеті на сторінці: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17377&lang=en>

<sup>35</sup> Рада Європи «План дій для України на 2018–2021 роки», 21 лютого 2018 року, доступно на сторінці: <https://rm.coe.int/coe-action-plan-for-ukraine-2018-2021-en/16807b4307>

<sup>36</sup> «Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію», Люксембург, 24 червня 2013 року, доступно на сторінці: [http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu\\_ukr\\_ass\\_agenda\\_24jun2013.pdf](http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/eu_ukr_ass_agenda_24jun2013.pdf)

<sup>37</sup> УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ №89/2018 «Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік», 28 березня 2018 року, доступно (українською мовою) за посиланням: <https://www.president.gov.ua/documents/892018-23882>.

<sup>38</sup> Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», Київ, 25 серпня 2015 року, доступно (українською мовою) за посиланням: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>



питань (також виявлених нашим аналізом), які хоча й не є фінансовими за своїм характером, але суттєво впливають на роботу компанії ПАТ "НСТУ" й таким чином, опосередковано, на вибір правильної моделі фінансування для ПАТ "НСТУ".

Відправною точкою будь-якого сценарію є те, що **фінансування повинно бути достатнім для того, щоб компанія ПАТ "НСТУ" виконувала свою місію суспільного мовника**, а також те, що **передбачуваність і прозорість** цього фінансування повинна бути гарантована. Фінансування не повинно використовуватися, як засіб тиску, винагороди або підпорядкування. За будь-якими формами фінансування повинні стояти надійні, прозорі та дієві гарантії. Слід створити запобіжники, щоб запобігти втручанню як у процесі планування, так і затвердження розміру виділеного фінансування.

Один із факторів, що опосередковано впливає на вибір джерел фінансування для ПАТ "НСТУ" та загалом формує загальну ефективність компанії, – **це загальне розуміння концепції та місії суспільної медіа-компанії**, яка, схоже, є відносно слабкою в Україні. Це частково пояснюється відсутністю чіткого розмежування між державними, суспільними ЗМІ та ЗМІ громад (наприклад, суспільне чи громадське). Існує низка державних медіа-проектів, які впроваджує Міністерство інформаційної політики, образ яких накладається на образ суспільних ЗМІ. Як варіант, ці послуги можуть бути передані під парасольку суспільного мовлення. Такий крок, з одного боку, гарантував би їх якість і відповідність журналістським стандартам, а, з іншого боку, перенаправив на ПАТ "НСТУ" немалу суму грошей, якими зараз розпоряджається Міністерство.

Окремим питанням, чий характер виходить за межі цього звіту, але яке слід серйозно розглянути, є **поширення послуг ПАТ "НСТУ"**. Витрати на трансляцію, які заборговані державному підприємству – Концерну радіомовлення, радіозв'язку та телебачення (компанії, яка відповідає за розповсюдження сигналу), важко покрити компанії ПАТ "НСТУ", а тому вони постійно накопичуються, перетворюючись у значні борги. Відключення послуг, що виникають внаслідок цього, не лише впливають на суспільного мовника, а й обмежують доступність його послуг для широкої громадськості. Все це може мати довгострокові наслідки для доступу громадськості до послуг телерадіокомпанії. Це відбувається тому, що бракує правових зобов'язань щодо загального покриття для суспільного мовника; це слід виправити. Одним із варіантів, які варто детальніше розглянути, є створення цифрового мультиплекса з державними інвестиціями, яким управлятиме компанія ПАТ «НСТУ». Це наділить суспільну телерадіокомпанію власною здатністю трансляції, а також дасть можливість генерувати комерційні надходження шляхом продажу послуг з трансляції на ринку. Місцеві експерти підрахували, що такий мультиплекс зміг би сприяти довгостроковій стабільності компанії ПАТ "НСТУ" та принести їй додаткові доходи в розмірі 250 млн грн на рік.

Подальші переваги можна досягнути шляхом оптимізації місцевих мереж. Хоч ця ідея не користується популярністю серед людей, які працюють у місцевих філіях, перетворення місцевих мовників у національну телевізійну мережу, яка транслюватиме добірки місцевих програм, варто спробувати, оскільки це може зменшити надмірні витрати на місцевому рівні та створити можливості для синергії програм.

Додатковий прибуток можна отримати шляхом **продажу або оренди надлишкового майна**. Кілька опитаних зацікавлених сторін висловили застереження щодо цієї ідеї,

головним чином тому, що Закон «Про суспільне телебачення і радіомовлення України» забороняє продаж частини активів, і змінити ці правові норми буде складно, а також через стан цих будівель. Насправді, багато будівель ПАТ «НСТУ» є завеликими, а отже непридатними для багатьох цілей, хоч деякі об'єкти нерухомості, що перебувають в управлінні регіональних центрів, розташовані зазвичай у центрі міста, з хорошою ринковою вартістю. Продаючи чи здаючи в оренду такі об'єкти, телерадіокомпанія ПАТ «НСТУ» могла б не лише скоротити витрати на їх утримання, але й використати потенціал отримання доходу, який можна було б інвестувати в оновлення обладнання мовника або створення телевізійного контенту. За дуже грубими розрахунками, орієнтовний дохід, який можна було б отримати через комерціалізацію нерухомості компанії, дорівнює 10% від середнього бюджету ПАТ «НСТУ». Монетизація нерухомості ПАТ «НСТУ» змогла б також полегшити тягар величезних витрат, понесених через так званий «земельний податок», який у випадку ПАТ «НСТУ» збільшився втричі – до 30 млн грн з часу перетворення з державної компанії в акціонерне товариство.

Наш аналіз також показав відсутність **раціональної методики здійснення оцінки бюджетних потреб ПАТ «НСТУ»**, а також необхідність покращення прозорості ведення її рахунків (наприклад, що стосуються коштів від внесків донорів). Оскільки це було за межами сфери наших повноважень, ми не будемо вдаватися в подробиці, а лише підкреслимо, що загалом управління й адміністрування компанією потрібно вдосконалити шляхом впровадження добросовісних ділових практик, надійного планування, а також встановлення чітких цілей і завдань та ефективної системи контролю за діяльністю.

Для збільшення охоплення ПАТ «НСТУ» рекомендоване також **ширше залучення аудиторії**: як різних соціально-демографічних груп, так і через більш цільову взаємодію зі стратегічними зацікавленими сторонами на основі позитивного й конструктивного наративу, спрямованого на зміцнення репутації та довіри. Щоб вижити як суспільній мовник на цифровому ринку, що постійно ускладнюється, ПАТ «НСТУ» повинно здобути конкурентні переваги шляхом створення чітко видимого продукту й інвестування в покращення розуміння аудиторії та взаємодію з нею.

Загалом, наш аналіз виявив, що між усіма зацікавленими сторонами існує чітке розуміння проблем, з якими зіштовхується ПАТ «НСТУ», коли йдеться про її поточну модель фінансування. Десятиліття досліджень суспільних ЗМІ показують, що державне фінансування є найменш рекомендованим джерелом фінансування суспільних засобів масової інформації: воно надає уряду можливість великого впливу, а отже й простір для втручання та тиску на редакційне та операційне управління мовником.

Проте в нинішньому економічному та політичному контексті України державне фінансування, на жаль, є єдиним рішенням для фінансування ПАТ «НСТУ». Наявна модель, по суті, є однією з найбільш оптимальних для України в сучасних обставинах, але кілька правових перепон перешкоджають її впровадженню, даючи можливість державним органам щороку втручатися в бюджет ПАТ «НСТУ». Усунення цих перешкод, імовірно, буде найбільш ефективним розв'язанням проблеми, що дозволить ПАТ «НСТУ» користуватися стабільним і прогнозованим фінансуванням в найважливіший період реформування мовника. Утім, більшість зацікавлених сторін, опитаних у рамках цього звіту, висловили сильний скептицизм, що така модель працюватиме лише тому, що щорічне перекручування закону, щоб дозволити владі скоротити фінансування ПАТ «НСТУ», є практикою,

закладеною в самій політичній культурі країни. Завжди існуватиме незначна правка до закону, яка надаватиме депутатам або урядові повноваження зменшувати бюджет ПАТ “НСТУ”. Тому диверсифікація державних джерел фінансування була би більш прийнятним рішенням з політичної точки зору.

Хоча обидва сценарії несуть великі ризики, ми рекомендуємо прийняти саме той із них, що є обґрунтованим.

Вони можуть працювати лише в разі виконання двох умов:

а) Політики готові взяти на себе зобов’язання інвестувати в міцну та авторитетну систему суспільного мовлення.

б) ПАТ “НСТУ” надає послідовне бачення свого майбутнього, надавши детальний план реалізації, закріплений у конкретних цілях щодо аудиторій і телевізійного контенту (що включає надійні системи визначення аудиторії, поліпшення присутності на нових платформах, впровадження нових форматів контенту та покращення спілкування та взаємодії з громадськістю), і вбачає в поточній моделі фінансування лише тимчасове рішення, яке допоможе компанії зростати протягом наступних п’яти-десяти років та стати суспільною телерадіокомпанією, повністю підзвітною та повністю фінансованою громадськістю.

## 8.1. Сценарій фінансування А

Перший запропонований сценарій базується на моделі, яку підтримує Наглядова рада телерадіокомпанії ПАТ “НСТУ”. Для забезпечення стабільного та достатнього фінансування ПАТ “НСТУ” зі спеціального фонду, що поповнюється за рахунок плати за користування радіочастотним ресурсом, необхідні такі гарантії:

- Відсутність обмеження фінансування внаслідок прив’язки її до відсотків від загального доходу за користування частотою.
- Надання абсолютного пріоритету фінансуванню ПАТ “НСТУ”, заборонивши направляти виділені для цього кошти в Спеціальному фонді на інші цілі, доки не будуть задоволені потреби у фінансуванні ПАТ “НСТУ”.

Створення спеціального фонду (що складається з доходів від зборів за користування радіочастотним ресурсом) як нова форму внеску державного бюджету; ця модель є оптимальною, оскільки вона диверсифікує джерела фінансування (хоча вони походять з одного ресурсу), значно послаблюючи вплив влади на скорочення державного асигнування щороку. Водночас, фінансові фахівці відзначають, що значні коливання рівня фінансування, отриманого з цього ресурсу, можуть мати неочікувані негативні наслідки для бюджету суспільних мовника.

*Необхідні зміни:*

А) Сценарій А передбачає такі зміни в Бюджетному кодексі:

- У пункті 26 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України виключити положення статті 14 Закону «Про суспільне телебачення і радіомовлення України»;
- Змінити частину 3 статті 29, аби спрямувати дохід від збору за користування радіочастотним ресурсом в спеціальний фонд державного бюджету для ПАТ «НСТУ»;

В) Крім того, до Закону «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» потрібно внести зміни, щоб дозволити компанії ПАТ «НСТУ» монетизувати (через продаж або оренду) свої збиткові об'єкти нерухомого майна.

## 8.2. Сценарій фінансування Б

Сценарій Б базується на вдосконаленій версії поточної моделі фінансування, згідно з якою ПАТ «НСТУ» фінансується із загального фонду Державного бюджету. Чинне законодавство гарантує в бюджеті окрему графу бюджету для фінансування ПАТ «НСТУ». Однак стаття 14 Закону «Про суспільне телебачення і радіомовлення України» не була повністю введена в дію, а сума видатків для ПАТ «НСТУ» визначається Урядом на основі наявних коштів державного бюджету.

Якщо будуть внесені зміни до закону, щоб запобігти владі щороку змінювати бюджет для ПАТ «НСТУ», цей сценарій буде найбільш практичним у сучасних обставинах. З гарантованим фінансуванням у розмірі 0,2% від видатків Загального бюджету України керівництво ПАТ «НСТУ» зможе спланувати свою реформу, зокрема довгострокову мету, що полягає в отриманні фінансової незалежності від держави та покладанні більше на фінансування з боку громадськості (у формі ліцензійних зборів або податку чи навіть внесків).

Проте, як би просто це не виглядало, цю модель важко реалізувати в реальності: досвід на сьогоднішній момент показав, що із самого початку цією моделлю зловживали для отримання політичної вигоди. З урахуванням змін до законодавства, описаних нижче, вона могла б забезпечити стабільне та прогнозоване фінансування, яке потрібне ПАТ «НСТУ» для безперервного розвитку. Втім, ця модель спрацювала б лише за умови зміни політичних практик і культури, і очевидно, що це не відбудеться миттєво.

### *Необхідні зміни:*

- Щоб забезпечити повномасштабне фінансування ПАТ «НСТУ» із загального фонду державного бюджету, необхідно внести зміни до пункту 26 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України та виключити положення статті 14 Закону «Про суспільне телебачення і радіомовлення України». Зміни повинні гарантувати, що положення про фінансування ПАТ «НСТУ» в розмірі 0,20% від загального фонду Державного бюджету за попередній рік стане обов'язковим та зобов'яже Уряд і Верховну Раду дотримуватися його.
- Крім того, ми рекомендуємо послабити юридичні обмеження щодо управління нерухомістю компанії та реклами на ПАТ «НСТУ». Ми вважаємо, що позиція ПАТ «НСТУ» на ринку далеко не домінує настільки, щоб призвести до будь-яких

значних порушень ринкових механізмів через використання реклами. Оскільки витрати на телевізійну рекламу також скорочуються, ми рекомендуємо узгоджувати правила щодо комерційних повідомлень на ПАТ "НСТУ" з положеннями Директиви ЄС про аудіовізуальні медіа послуги.

Таблиця, наведена далі демонструє ключові ризики пов'язані з кожним сценарієм і зазначає їх рівень (можливості та/або інтенсивності). Як зазначено, три ризики високого рівня пов'язані зі Сценарієм А, в той час як 5 ризиків високого рівня пов'язані зі Сценарієм Б.

**Таблиця 6: Основні ризики, пов'язані з двома запропонованими моделями фінансування**

	Сценарій А			Сценарій Б		
	Низький показник	Середній показник	Високий показник	Низький показник	Середній показник	Високий показник
Ризик у сфері стабільності		■				■
Ризик недостатності суми			■			■
Роль Уряду			■			■
Ризик втручання в редакційну політику		■				■
Необхідний рівень законодавчих змін		■		■		
Час для імплементації		■		■		
Ризик неприйняття			■			■

Джерело: Автори звіту

## ДОДАТОК А: ПЕРЕЛІК ЗАЦІКАВЛЕНИХ ОСІБ

Повний перелік представників найбільш відповідних зацікавлених сторін, з якими експерти взаємодіяли під час експертного візиту, проведеного з 4 по 6 грудня 2018 року в Київ, наведено нижче (подано в порядку проведення зустрічей).

**Таблиця 7: Учасники попередніх експертних зустрічей**



<b>УЧАСНИКИ ЗУСТРІЧЕЙ ПІД ЧАС ПОПЕРЕДНЬОГО ЕКСПЕРТНОГО ВІЗИТУ ДО КИЄВА В ГРУДНІ 2018 РОКУ</b>			
	<b>Учасник</b>	<b>Посада/посадові обов'язки</b>	<b>Установа/організація/компанія</b>
1	Мортен Енберг	Голова Офісу Ради Європи в Україні	Офіс Ради Європи в Україні
2	Зураб Аласанія	Голова правління ПАТ «НСТУ»	Публічне акціонерне товариство «Національна суспільна телерадіокомпанія України» (ПАТ «НСТУ»)
3	Інна Гребенюк	Членкиня правління ПАТ "НСТУ", відповідальна за юридичний та міжнародний напрями діяльності	ПАТ «НСТУ»
4	Родіон Никоненко	Член правління (відповідальний за економічно-фінансовий напрям діяльності НСТУ)	ПАТ «НСТУ»
5	Ігор Розкладай	Медіа-юрист та експерт	ГО «Центр демократії та верховенства права»
6	Людмила Василенко	Завідувачка сектору з питань європейської інтеграції	Міністерство інформаційної політики України
7	Вікторія Сюмар	Голова Комітету Верховної Ради з питань свободи слова та інформаційної політики	Верховна Рада України
8	Тетяна Лебедева	Голова Наглядової ради	ПАТ «НСТУ»
9	Вадим Міський	Секретар Наглядової ради	ПАТ «НСТУ»
10	Оксана Романюк	Виконавча директорка ГО «Інститут Масової Інформації»	ГО «Інститут Масової Інформації»
11	Наталія Лигачова	Засновниця, голова ГО «Детектор медіа», Шеф-редакторка порталу «Детектор медіа»	ГО «Детектор медіа»
12	Андрій Павелко	Голова Комітету Верховної Ради України з питань бюджету	Верховна Рада України
13	Олег Наливайко	Голова Державного комітету телебачення і радіомовлення України	Державний комітет телебачення і радіомовлення України
14	Володимир Бринзак	Член Наглядової ради	ПАТ «НСТУ»
15	Іван Бондарчук	Директор Департаменту співпраці з суб'єктами олімпійського руху	Національний олімпійський комітет України
16	Ніна Уманець	Громадський активіст у сфері спорту	
17	Дмитро Вершинін	Помічник	Помічник голови Комітету Верховної Ради України з питань бюджету
18	Максим Дворовий	Помічник	Помічник голови Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики

Джерело: Офіс Ради Європи в Україні

## ДОДАТОК Б: БІОГРАФІЇ АВТОРІВ

Автори вказані в алфавітному порядку.

**Маріуш Драгомір** – директор Центру з питань медіа, даних та суспільства, що є частиною Школи публічної політики Центрально-Європейського університету м. Будапешт. До цього він працював у Open Society Foundations (OSF) та керував дослідницьким та політичним портфелем Програми незалежної журналістики в Лондоні. Він був одним із головних редакторів проекту Mapping Digital Media, який охопив 56 країн світу, а також головним автором і редактором «Телебачення в країнах Європи» (Television Across Europe) OSF, порівняльного дослідження політики мовлення у 20 європейських країнах. Останні десять років Маріуш займається дослідженням медіа, спеціалізуючись на регулюванні медіа та комунікацій, цифрових медіа, структурах управління суспільними ЗМІ та мовлення, управлінні радіочастотним ресурсом та регулюванні власності. Він є автором експертних досліджень і статей із журналістики та медіаполітики, які були опубліковані та перекладені в понад 60 країнах світу. ЮНЕСКО, Європейська аудіовізуальна обсерваторія, Рада Європи та ОБСЄ доручали йому готувати експертні дослідження. У 2015 році разом з групою журналістів та дослідників він став співзасновником MediaPowerMonitor.com, спільноту експертів у сфері медіаполітики, яка охоплює тенденції регулювання, бізнесу та політики, що впливають на журналістику.

**Таня Кершеван-Смоквіна** – асоційований партнер у Брюссельській консалтинговій компанії Wagner-Hatfield, що спеціалізується на публічній політиці, виробленні політик, регулюванні та стратегії, пов'язані з медіа та цифровою економікою в регіоні ЕМЕА (Європа, Близький Схід, Африка). У рідній Словенії вона працювала в регуляторному органі AKOS і була членом Експертної групи по роботі над законом про RTV Slovenia та законом про медіа; Експертної групи з питань медіа грамотності. Сьогодні вона – член Експертного комітету з питань фінансування ЗМІ з публічних джерел. На міжнародному рівні вона працювала з Радою Європи, Європейською аудіовізуальною обсерваторією, ЮНЕСКО, ОБСЄ, OSF та ЄС. У 2011-2013 роках вона координувала транснаціональний проект SEE Digi.TV, співфінансований ЄС, для узгодження переходу з аналогового на цифрове мовлення в 10 країнах Адріатичного регіону. У 2016 році вона очолила підгрупу ERGA (Європейська Група Регуляторів Аудіовізуальних Медіа-Послуг) з розробки цифрового інструментарію (Digital European Toolkit (DET) для ефективного та гнучкого регулювання. У 2016-2017 роках вона була членом Комітету експертів щодо Інтернет-посередників (MSI-NET), підкомітету CDMSI – Керівного комітету з питань медіа та інформаційного суспільства Ради Європи, а у 2018-2019 роках – членом Комітету експертів щодо штучного інтелекту (MSI-AUT). Вона здобула ступінь доктора філософії з теорії комунікацій в університеті м. Любляна та викладає дисципліни, пов'язані з медіа, в університеті м. Марібор.

**Віктор Мазярчук** – начальник Офісу з фінансового та економічного аналізу Верховної Ради України. Отримав ступінь магістра міжнародних економічних відносин у Львівській комерційній академії. Вивчав лідерство та менеджмент у Школі управління ім. Джона Ф. Кеннеді при Гарвардському університеті, а також лідерство у сфері публічних фінансів у Київській школі економіки. Віктор має досвід роботи в низці комерційних організацій у сфері інвестиційного консалтингу та проектного управління. З 2010 року

він працював у державному секторі й обіймав посади Радника Міністра економічного розвитку та торгівлі України, заступника директора з фінансових питань Міністерства надзвичайних справ України та заступника голови Агенції проектного адміністрування Департаменту національних проектів України. У 2013 році працював головою департаменту економічного аналізу Міжнародного центру політичних досліджень. Протягом 2014-2016 років був головним експертом групи «Публічні фінанси» Реанімаційного пакету реформ.

## Посилання та бібліографія

Bonini, Tiziano and Ivana Pais (2017), "Hacking Public Service Media Funding: A Scenario for Rethinking the License Fee as a Form of Civic Crowdfunding", у International Journal on Media Management, том 19, 2017, с.123-143.

Рада Європи (2000), Рекомендація Rec(2000)23 державам-членам «Про незалежність і функції регуляторних органів у секторі мовлення» [Онлайн]. Доступно за посиланням: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrolOvvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrolOvvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas)

Рада Європи (2005), Декларація Комітету Міністрів CM (2005)56 про права людини та верховенство права в інформаційному суспільстві від 13 травня 2005 року.

Рада Європи (2007), Рекомендація CM/Rec(2007)3 Комітету міністрів державам-членам про завдання організацій суспільного мовлення в інформаційному суспільстві, ухвалена 31 січня 2007 року [Онлайн] Доступно за посиланням: [https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset\\_publisher/aDXmrolOvvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas](https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-of-ministers-adopted-texts/-/asset_publisher/aDXmrolOvvsU/content/recommendation-rec-2000-23-of-the-committee-of-ministers-to-member-states-on-the-independence-and-functions-of-regulatory-authorities-for-the-broadcas)

Рада Європи (2013), Резолюція №2 Конференції міністрів, відповідальних за питання медіа та інформаційного суспільства про збереження важливої ролі медіа у цифрову епоху [онлайн]. Доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/1680484e65>

Рада Європи (2017b), Рекомендація CM/Rec (2018) Комітету Міністрів державам-членам щодо плюралізму медіа та прозорості медіавласності (ухвалена Комітетом міністрів 7 березня 2018 року на 1309-му засіданні Заступників Міністрів) [онлайн]. Доступно за посиланням [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680790e13)

Джигир Юрій та Майнзюк Катерина (2018) «Фінансування суспільного мовника в Україні: пропозиції» – аналітична записка підготовлена за підтримки проекту Ради Європи «Зміцнення свободи медіа та створення системи Суспільного мовлення в Україні»

Європейський Парламент та Рада ЄС (2018), Директива (ЄС) 2018/1808 Європейського Парламенту та Ради від 14 листопада 2018 року про внесення змін до Директиви про узгодження певних положень, визначених законами, підзаконними актами та

адміністративними положеннями у державах-членах стосовно надання аудіовізуальних медіапослуг (Директива про аудіовізуальні медіапослуги) з огляду на зміни ринкових реалій [Онлайн]. Доступно за посиланням: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>.

ЄК, Європейська Комісія (2009), Повідомлення Комісії щодо застосування правил надання державної підтримки до суспільного мовлення (Текст застосовується в ЄЕЗ), 2009/C 257/01.

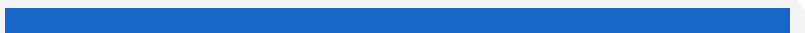
ЄМС, Європейська мовна спілка (2017), Richard Burnley, "Public funding principles for public service media", ЄМС, грудень 2017 року [онлайн]. Доступно за посиланням: [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund\\_EN.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Pub-Fund_EN.pdf)

ЄМС (2018), Фінансування суспільного мовлення, 2018 р. (загальнодоступна версія), Женева, ЄМС - Служба медійної аналітики.

ЄМС (2018а), «UA: Суспільне» під загрозою закриття, новину опубліковано 6 березня 2018 року [онлайн]. Доступно за посиланням: <https://www.ebu.ch/fr/news/2018/03/ebu-news-entry>

Міський Вадим (2018), «Вдосконалення моделі фінансування суспільного мовлення в Україні ПАТ «НСТУ» задля забезпечення політичної незалежності», аналітична записка.

Sweney, Mark (2016), "Survey shows 29% think BBC licence fee should be scrapped," The Guardian, 16 грудня 2016 р. [онлайн]. Доступно за посиланням: <https://www.theguardian.com/media/2016/dec/16/bbc-licence-fee-survey>





СІЧЕНЬ 2019

*Звіт підготовлено за підтримки  
проекту Ради Європи «Зміцнення свободи слова,  
доступу до інформації та посилення системи  
Суспільного мовлення в Україні»*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**СИСТЕМА ФІНАНСУВАННЯ  
УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬНОГО МОВНИКА  
ПАТ «НАЦІОНАЛЬНА СУСПІЛЬНА  
ТЕЛЕРАДІОКОМПАНІЯ УКРАЇНИ» У СВІТЛІ СТАНДАРТІВ  
РАДИ ЄВРОПИ**

Автори:

- Маріуш Драгомір
- Таня Кершеван Смоквіна
- Віктор Мазярчук