

ARTICLE 19

Положения о государственной помощи печатным средствам массовой информации

Report

Предисловие

Газеты играют важную роль в обществе, предоставляя возможность услышать различные культурные и политические голоса. Тем не менее, часто средства массовой информации не могут реализовать свою роль по финансовым причинам. Как результат, многие европейские страны ввели законодательство, обеспечивающее прямую и косвенную государственную помощь печатным изданиям.

В настоящем отчете анализируется значение государственной помощи для печатных СМИ в точки зрения свободы слова. Мы анализируем различные системы государственной помощи в странах Европы, предоставляя основную обзорную информацию по государственному субсидированию, включая виды предоставляемых субсидий, а также историю субсидирования в Европе, ее обоснованность и последствия.

В отчете также представлено «модельное» законодательство по данному вопросу, которое соответствует международным стандартам свободы выражения. Рекомендации обращены к государственным структурам и направлены на продвижение плюрализма СМИ, культурного многообразия, равноправия, независимости и прозрачности. Они основаны на предположении, что у государства есть положительное обязательство по принятию такого законодательства, которое будет способствовать реализации права на свободу выражения и процветанию различных и независимых СМИ.

Основные рекомендации в отношении регулирования государственного субсидирования :

- Субсидии должны предоставляться печатным изданиям в соответствии с законом.
- Закон о субсидировании средств массовой информации в качестве своих целей должен ставить плюрализм в средствах массовой информации и обеспечение культурного и языкового разнообразия прессы.
- Законодательством должно предусматриваться обязательство по справедливому и объективному распределению прямых или не прямых субсидий. Законодательство должно однозначно не допускать зависимость того, чтобы правомочность на получение субсидии зависело от политического содержания или позиций газеты.
- В случае, если правительство принимает решение о не прямом субсидировании печатных изданий, субсидии должны быть доступны для всех газет и журналов.

- Прямые субсидии, при их наличии, должны распределяться независимым органом на основе честных и объективных критериев.
- Газета должна иметь возможность оспаривать решения об отказе в прямом субсидировании в суде.
- Орган, уполномоченный распределять государственную помощь печатным изданиям, должен предоставлять парламенту ежегодный открытый отчет о том, как он расходует государственные средства.
- Независимо от правовой формы все печатные средства массовой информации, получающие государственные субсидии, должны проходить аудиторскую проверку как корпорации и публиковать результаты аудиторской проверки.

Содержание

| | |
|--|----|
| I. Концепция государственной помощи печатным изданиям | 5 |
| II. Цель государственной помощи печатным изданиям | 5 |
| III. Типы государственной помощи печатным изданиям | 5 |
| IV. Для чего нужна система субсидирования СМИ | 5 |
| V. История развития | 6 |
| VI. Модели | 8 |
| VII. Результаты оказания государственной помощи в Европе | 18 |
| VIII. Тенденции | 19 |
| IX. Примеры государственного регулирования | 20 |
| X. Анализ государственной помощи с позиции свободы слова | 21 |
| XI. Рекомендации | 23 |

I. Концепция государственной помощи печатным изданиям

Государственная помощь печатным изданиям состоит из системы субсидирования, через которую частные СМИ получают прямую государственную помощь или налоговые льготы от правительства. Имея независимые или ограниченно самостоятельные органы управления, системы субсидирования очень распространены в Европе, и многие местные и региональные газеты подают заявления и получают данные субсидии, которые часто важны для их продолжительного существования.

II. Цель государственной помощи для печатных изданий

Целью систем государственного субсидирования является предотвращение закрытия газет, поощрение конкуренции и плюрализма, а также предупреждение монополизации на отдельных рынках СМИ.

III. Типы государственной помощи печатным изданиям

В целом, государственная поддержка печатных изданий состоит из двух различных видов субсидий: прямых и непрямых. Непрямая государственная поддержка обычно включает преференциальные налоговые ставки, преференциальные почтовые и железнодорожные тарифы на распространение, и льготные на телекоммуникационные тарифы. От данных непрямых субсидий часто выигрывает весь сектор, и зачастую они достигают огромных сумм.

Прямое финансирование (обычно посредством предоставления займа или денежного перевода) направлено на поддержку газет, соответствующих установленным требованиям. Обычно это небольшие газеты с малым количеством подписчиков и с небольшими доходами от рекламы, газеты, издаваемые на языке национальных меньшинств, или газеты с определенным количеством своеобразного редакционного содержания. Независимый орган, который может являться государственным, а может и не быть таковым, отслеживает распределение прямых субсидий среди газет, соответствующих установленным требованиям.

IV. Для чего нужна система субсидирования СМИ?

Газеты в Европе в настоящее время пришли к упадку по причине снижения доходов от распространения платных газет, вероятно, из-за увеличения объемов телерадиовещания и появления новых средств массовой информации и последовательного перехода на бесплатную онлайн-платформу. Таким образом, для того чтобы сохранить печатные издания, возникает необходимость их государственного финансирования.

Другим обоснованием необходимости государственного финансирования печатных средств массовой информации является плюрализм в СМИ. Если газеты находятся в руках ограниченного количества владельцев, данные владельцы смогут контролировать общественное мнение. Как было отмечено в Совете Европы, «для региональных газет владение монополией на рынке практически стало стандартом, и проявление действительной конкуренции на региональном рынке, за исключением случаев каких-либо схем субсидирования, является редким явлением»¹

Культурное разнообразие является третьим обоснованием необходимости субсидирования СМИ. Без субсидирования газеты, издаваемые на языке национальных меньшинств, скорее всего, не смогут существовать. В настоящее время по всей Европе выходит более 40 ежедневных газет, издаваемых на языке национальных меньшинств. Эти газеты представляют голоса национальных меньшинств и зачастую предназначены для небогатых и изолированных сельских общин, не имеющих ресурсов для конкурирования на свободном рынке

V. История развития

Газеты впервые появились в Европе, и европейский рынок способствовал созданию и росту современных популярных газет, бизнес-модель которых основана как на подписке, так и на рекламе. Учитывая важную роль прессы, европейские страны предоставляют субсидии печатным СМИ.

Французское правительство первым ввело финансирование СМИ сразу после Второй мировой войны. В ответ на «доминирующее положение довоенной прессы в период между войнами, основанной на финансовой поддержке капиталистов», правительство направило данные субсидии на пропаганду

¹Состояние печатных СМИ в Европе – Плюрализм, независимость и свобода в региональной прессе, Совет Европы, Конгресс местных и региональных властей Европы, Докладчик: Петер Киттельманн (Peter Kittelmann) (Германия) CPR (9) 4 Часть II. Доступно в Интернете по адресу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=898979&Site=COE>

плюрализма и на расширение доступа к различным источникам информации.² Скандинавские страны последовали данному примеру: Норвегия и Швеция ввели систему целевого субсидирования в 1969 и 1972 гг. соответственно. В 1970-ых годах Финляндия также ввела систему целевого субсидирования, направленного на поддержку экономически слабых газет.

Государственное вмешательство в 1960-ых и 1970-ых годах явилось результатом неуклонного увеличения числа закрываемых газет по всему региону. Как результат закрытия газет, многие страны провели всесторонний анализ государственной политики в области средств массовой информации, оценив преимущества и необходимость субсидирования печатных изданий. В итоге системы субсидирования прессы существуют по всему континенту, отличаясь между собой в соответствии с политическими, экономическими и культурными характеристиками.

Самые устойчивые программы по субсидированию развивались в странах с устойчивым социальным благосостоянием, таких как Австрия, Норвегия, Швеция и Финляндия. Последние три страны также обладают самой большой читательской аудиторией газет в Европе. Финансирование данных программ сокращалось только при несоциалистических правительствах. Страны с «интервенционными государственными традициями», такие как Италия, Португалия и Испания, также традиционно поддерживают систему государственного субсидирования печатных изданий, несмотря на то, что Испания закрыла свою программу в 1988 году.

Сочетание либеральной экономической политики и крупных печатных изданий в таких странах как Германия и Великобритания препятствовало развитию прямого субсидирования прессы в этих странах. Тем не менее, как в Германии, так и в Великобритании предоставляются не прямые субсидии газетам, путем предоставления льгот при оплате НДС.

Системы субсидирования, введенные в двадцатом веке, в своем большинстве существуют и сегодня. Внесенные изменения касаются либо расширения, либо независимости институтов, ответственных за назначение прямых субсидий среди газет, отвечающих установленным требованиям.

Последним примером увеличения объемов поддержки газет является Франция. В 2009 году президент Саркози существенно увеличил общий бюджет не прямых и прямых субсидий, предоставляемых прессе до 600 миллионов евро – по 200 миллионов евро в год на ближайшие три года – «в

² Питер Хамфри (Peter Humphreys), *Субсидирование прессы в контексте информационного общества: Исторические перспективы, механизмы, концепция и основания*, СУБСИДИРОВАНИЕ ПРЕССЫ В ЕВРОПЕ 38, 43 (Изабель Фернандес Алонзо и соавторы (Isabel Fernández Alonso) (2006 г).

поддержку частной прессы, в частности в борьбе с влиянием глобального мирового финансового кризиса, а также для структурной перестройки к новым условиям в сфере средств массовой информации»³. К примеру, запланированное повышение почтовых тарифов было отложено на один год; бюджет на публикацию постановлений правительства был увеличен на 16 миллионов Евро; а 70 миллионов евро были выделены на финансирование доставки на дом (ранее выделялось 8 миллионов Евро). Спрос на газеты также стимулируется на законодательном уровне – государство обязуется оплачивать половину затрат на обеспечение 200 000 молодых людей (в возрасте от 18 до 24 лет) бесплатной годовой подпиской на еженедельные газеты на выбор.

VI. Модели субсидирования

Непрямые субсидии

Льготы при выплате налога на добавленную стоимость (НДС). Во многих странах Европы частный сектор печатных изданий получает не прямые государственные субсидии путем предоставления льгот при оплате налогов или освобождения от выплаты налогов. Размеры льгот отличаются в разных странах. В некоторых странах общие налоговые льготы, предоставляемые посредством непрямого субсидирования прессы, сравнимы с суммой прямого финансирования, которое получают государственные телерадиокомпании. Например, в Финляндии частный сектор средств массовой информации освобождается от выплаты НДС при продаже подписки, рекламы и т.д. В 2008 году эти налоговые привилегии оценивались в 313 миллионов евро в год. Для сравнения, годовой лицензионный сбор (218 евро в год), который напрямую направляется на поддержку телерадиовещательной компании «Yleisradio» (YLE), оценивается в сумму приблизительно в 381 миллионов долларов евро в год.

³ Нестор Бэйли (Nestor Bailly), *Возрождение читательской аудитории газет в среде молодежи Франции*, 29 сентября 2009 год. Доступно на:
http://www.editorsweblog.org/newspaper/2009/09/restoring_newspaper_readership_among_fre.php.

| Страна | Сниженная ставка НДС ⁴ (%) | Стандартная ставка НДС (%) | Годовое расчетное значение за 2008 год ⁵ (в миллионах) |
|---------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|--|
| Австрия | 10 | 20 | |
| Бельгия | 0 | 21 | |
| Дания ⁶ | 0 | 25 | 135 ⁷ евро |
| Финляндия ⁸ | 0 | 23 | 313 евро |
| Франция | 2.1 | 19.6 | 801 евро |
| Германия | 7 | 19 | 525 евро |
| Ирландия | 9 | 21 | |
| Италия | 4 | 20 | 560 евро |
| Люксембург | 3 | 15 | |
| Нидерланды | 6 | 19 | |
| Норвегия | 0 | 25 | 160 ⁹ евро |
| Швеция | 6 | 25 | |
| Соединенное Королевство ¹⁰ | 0 | 20 | 748 евро |

⁴ Генеральный директорат по налогообложению и налоговому союзу Европейской комиссии рассматривает любой НДС со ставкой ниже 5% как «сверхсниженный НДС».

⁵ Оценки за 2008 год. *Смотрите* Расмус Кляйс Нильсен (Rasmus Kleis Nielsen) и Геерт Линнебанк (Geert Linnebank), *Государственная поддержка СМИ: Обзор прямого и непрямого субсидирования в шести странах*, Институт Рёйтерс по изучению журналистики (2011 г.).

⁶ По продажам газет выходящих обычной периодичностью не менее одного номера в месяц.

⁷ Рассчитанная годовая экономия, поделенная примерно между 60 ежедневными газетами и между 15 и 20 журналами в 2006 году.

⁸ По газетам и периодическим изданиям, продаваемых по подписке за период не менее одного месяца.

⁹ За 2005 год.

¹⁰ По поставкам газет и прочих периодических изданий. Закон об НДС Великобритании определяет газеты как издания, которые состоят из нескольких сложенных больших листов, не скрепленных между собой, которые содержат информацию о текущих событиях местного, национального или международного значения. Данное обстоятельство не позволяет газетам претендовать на льготы при

Прочие льготы. Общие сниженные тарифы на услуги почтовой связи для газет доступны в Дании, Франции, Италии и в Соединенном королевстве, правда, в Дании газеты, которые выходят, как минимум, пять раз в неделю, не имеют права на сниженную ставку. В 2006 году норвежское правительство утвердило субсидию на 1,74 миллионов евро для компенсации повышения почтовых тарифов.

В Бельгии и Италии также предоставляются сниженные тарифы на телефонную связь. Во Франции сотрудники газет дополнительно освобождаются от оплаты налога на «профессиональные» услуги (профессиональный налоговый вычет), а также предоставляются льготный проезд на Национальных железных дорогах и социальная защита.

Прямые субсидии

Правовая помощь. Прямое государственное финансирование, доступное для газет, которые соответствуют установленным требованиям, регулируется законодательным актом, исполнение которого обычно находится в компетенции независимого комитета или государственного органа (обычно входящего в состав Министерства культуры). Например, Совет по субсидированию прессы Швеции, осуществляющий надзор над распределением прямых субсидий, следит за тем, чтобы газета, получающая государственную помощь, соответствовала установленным требованиям. Помощь может распределяться равномерно среди всех газет на основе различных факторов – в основном, это объем оригинального редакционного содержания и размер читательской аудитории, или оба этих фактора вместе.

Дополнительно правительства выбирают газеты, которые испытывают затруднения, обычно это те газеты, которые работают на местном рынке или на рынке национальных меньшинств. Система субсидирования Норвегии предоставляет финансирование пропорционально тиражу газеты, положению, а также стабильности и счетам компании. Закон о прессе Дании разрешает Комитету ежедневных газет предоставлять финансирование газетам при угрозе банкротства. Часто помощь оказывается газетам, выходящих на языке национальных меньшинств.

Обычно прямые субсидии покрывают операционные расходы – печать, тиражирование и т.д., а также расходы на распространение, или и на то и

продаже Интернет-рекламы несмотря на то, что большинство из них, если не все газеты, уже перешло онлайн-платформу.

другое. Некоторые законы предусматривают предоставление дополнительных, более специфических субсидий на развитие (т.е. модернизацию или электронные издание) или распространение государственных газет за рубежом. Как было указано выше, во Франции специально утверждено финансирование на развитие онлайн услуг, предоставляемых газетами. Кроме того, субсидирование тиражирования газет включает финансирование распространения и продвижение французской прессы за рубежом.

Распространение и надзор. Желание гарантировать независимость организаций, осуществляющих надзор над распределением государственного финансирования, привело к тому, что в Европе данные полномочия были переданы «пресс-советам». Данные органы не только распределяют финансирование, но также проводят оценку соответствия заявителя требованиям, согласно которым он может получать подобного рода финансирование согласно соответствующему законодательству. Часто в этих комитетах представляются интересы правительства, но в них также представляются журналисты и организации журналистов.

Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, Италия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Португалия и Швеция – во всех этих странах газетам предоставляются прямые субсидии. Кроме того, французское правительство ежегодно заключает договор на оказание услуг с Агентство Франц-пресс (Agence France-Presse) (AFP), сумма которого в 2003 году оценивалась в 100 миллионов евро.

Агентства, осуществляющие надзор над субсидированием прессы¹¹:

| Страна и закон | Надзорная организация | Состав | Основные функции |
|------------------------------------|---|--|---|
| Австрия: Закон о субсидировании | • Управление коммуникаций Австрии (KommAustria) | • 5 членов: включая Председателя и Заместителя | • Предоставление финансирования заявителям, которые |

¹¹ Информация, представленная в данной таблице была собрана из следующих источников: Изабель Фернандез Алонзо и Хосе Хоакин Бласко Гиль (Гиль Isabel Fernández Alonso & José Joaquín Blasco Gil), *Государственное субсидирование в Европе в 2006 году: Категории, предоставленное финансирование и системы назначения*, СУБСИДИРОВАНИЕ В ЕВРОПЕ, № 38 (Изабель Фернандез Алонзо и соавторы (Isabel Fernández Alonso, eds.)), (2006 год); Бриджит Заунер-Йелеменская (Brigitte Zauner-Jelemensky), *Субсидирование прессы в Австрии*, СУБСИДИРОВАНИЕ В ЕВРОПЕ, № 87 (Изабель Фернандез Алонзо и соавторы (Isabel Fernández Alonso et al., eds.)), (2006); Перевод различных приведенных законодательств через Google.

| | | | |
|-------------------------------------|---|--|---|
| <p>прессы 2004 год¹²</p> | | <p>Председателя</p> <ul style="list-style-type: none"> • Члены назначаются президентом по рекомендации правительства на шестилетний срок • Обладают полной независимостью при исполнении своих функций | <p>соответствуют установленным требованиям</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перед принятием каждого решения по предоставлению субсидии необходимо проконсультироваться с Комиссией по предоставлению субсидий прессе |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Комиссия по субсидированию прессы | <ul style="list-style-type: none"> • 6 членов: по 2 члена, назначаемых Председателем, Ассоциацией газет Австрии и профсоюз и профсоюзом журналистов • 1 председатель, избираемый членами | <ul style="list-style-type: none"> • Подготовка и предоставление отчетов по уровню соответствия заявителя установленным требованиям на финансирование • Определение критериев проверки объемов тиража • Предоставление обоснованных рекомендаций KommAustria, с учетом распределения средств среди потенциальных бенефициаров • Публикация всех результатов |

¹² Федеральный закон о субсидировании прессы (Bundesgesetz über die Förderung der Presse) (Закон о субсидировании прессы, принят в 2004 г – PresseFG 2004).

| | | | |
|---|---|---|--|
| <p>Бельгия (Французское сообщество) :</p> <p>Постановление от 31 марта 2004 года о помощи, предоставляемой франкоязычным ежедневным печатным изданиями о поддержке образовательных инициатив ежедневных печатных изданий¹³</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Центр оказания помощи печатным изданиям | <ul style="list-style-type: none"> • Независимое административное управление, финансируемое Французским сообществом • Департамент подчиняется Генеральному секретариату аудиовизуальных и мультимедийных услуг Министерства французского сообщества | <ul style="list-style-type: none"> • Предоставляет помощь только по письменному, утвержденному запросу после консультаций с ассоциацией, представляющей редакторов ежедневных газет «Les Journeaux Francophones Belges» (JFB) и первой инстанции Комитета по утверждению кандидатур |
|---|---|---|--|

¹³ Постановление от 31 марта 2004 года о помощи, предоставляемой франкоязычным ежедневным печатным изданиями о поддержке образовательных инициатив ежедневных печатных изданий № 28687 (Décret du 31 mars 2004 relatif aux aides attribuées à la presse quotidienne écrite francophone et au développement d’initiatives de la presse quotidienne écrite francophone en milieu scolaire, n° 28687)

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p>ания :</p> <p>Закон о Совете ежедневной прессы, 2005 г.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Совет ежедневной прессы | <ul style="list-style-type: none"> • 5 членов, не имеющих связи с интересами газет, каждый из которых назначается на четырехлетний период • Председатель, напрямую назначаемый премьер-министром; должен являться признанным престижным специалистом по вопросам права, не имеющий связи с государственной администрацией • Еще 4 члена назначаются премьер-министром, который должен учитывать предложения, вносимые другими органами • 2 члена, каждый из которых должен назначаться Советом по торговле и промышленности и Исследовательском совете культуры и коммуникаций • 1 член, кандидатура которого должна быть предложена Национальным советом журналистов и ассоциацией датских газет | <ul style="list-style-type: none"> • Распределение финансирования |
| <p>Финляндия :</p> <p>Постановление о субсидировании прессы (от 14 апреля 2005 года)</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Комитет по субсидированию прессы | <ul style="list-style-type: none"> • Максимальное количество – 12 членов, которые должны иметь опыт работы в прессе или СМИ, или обладать знаниями в данной сфере, и который | <ul style="list-style-type: none"> • Рассматривает заявления и предоставляет правительству рекомендации, не имеющие обязательную силу, касательно назначения |

| | | | |
|---|---|--|---|
| | | представляют различные социальные и языковые группы | селективных субсидий |
| | | <ul style="list-style-type: none"> • Один председатель, назначаемый правительством | |
| Франция : Постановление о предоставлении помощи ежедневным национальным газетам с политическим содержанием и с общими низкими рекламными ресурсами ¹⁴ | <ul style="list-style-type: none"> • Консультативный комитет | <ul style="list-style-type: none"> • 6 представителей медиакомпаний • 6 представителей правительства | <ul style="list-style-type: none"> • Содействие при назначении финансирования |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Контрольный комитет | <ul style="list-style-type: none"> • 1 член аудиторской службы • 1 представитель Министерства культуры и коммуникаций • 1 представитель от Министерства экономики и финансов | <ul style="list-style-type: none"> • Следит за тем, чтобы средства использовались по назначению |
| Люксембург : Закон от 3 августа 1998 года «О стимулировании печатной прессы» ¹⁵ | <ul style="list-style-type: none"> • Комиссия | <ul style="list-style-type: none"> • 6 членов <ul style="list-style-type: none"> • 3 члена представляют правительство : Президент и 2 дополнительных члена • 3 члена, каждый из которых назначается Ассоциацией редакторов Люксембурга , Ассоциацией журналистов Люксембурга и | <ul style="list-style-type: none"> • Определение количества печатных страниц каждой из газет для определения соответствия установленным требованиям для получения помощи (смотрите модель исследования, приведенную ниже) • Расчет объема помощи для каждой газеты на основе исследований и представленных документов |

¹⁴ Décret n° 86-616 du 12 mars 1986 instituant une aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires. *See also* Décret n° 89-528 du 28 juillet 1989 instituant une aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces.

¹⁵ Loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite.

| | | Союзом журналистов Люксембурга | |
|--|--|---|---|
| <p>Нидерланды: Закон о СМИ, 2008 г.¹⁶</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Фонд прессы | <ul style="list-style-type: none"> • Члены комиссии, назначаемые и освобождаемые от должности в соответствии с Королевским указом по рекомендации Министерства культуры • Не может одновременно являться членом комитета и работать в Министерстве, или в газете, журнале или издательской компании | <ul style="list-style-type: none"> • Принятие решений по заявлениям на получение финансовой помощи (субсидий) |
| <p>Норвегия Положение о предоставлении грантов ежедневным газетам¹⁷</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Комитет по делам средств массовой информации Министерства культуры и церковных дел | <ul style="list-style-type: none"> • Совместно с комитетом субсидирования средств массовой информации и государственными органами | <ul style="list-style-type: none"> • Распределение субсидий • Установление порядка определения тиража и размеров гранта • Решения комитета по делам средств массовой информации могут быть обжалованы Министерством культуры и церковных дел |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Комитет по поддержке | <ul style="list-style-type: none"> • Члены, назначаемые Министерством культуры и церковных дел на четырехлетний срок | <ul style="list-style-type: none"> • Предоставление рекомендаций Комитету по делам средств массовой информации о назначении субсидий • Оказание содействия при оценке заявлений средств массовой информации на |

¹⁶ Mediawet 2008, Artikel 2.145 en Hoofdstuk 8.

¹⁷ Forskrift om produksjonstilskudd til dagsaviser, FOR-2009-11-26-1409

| | | | получение гранта |
|--|---|--|--|
| <p>Португалия :</p> <p>Указ-закон . ° 7/2005¹⁸</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Бюро по делам средств массовой информации (БДСМИ) | <ul style="list-style-type: none"> • Общественный институт, независимый от правительства • Директора назначаются министром, ответственным за политику по делам средств массовой информации | |
| <p>Швеция :</p> <p>Закон о ежегодных субсидиях, предоставляемых СМИ¹⁹</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Совет по субсидированию СМИ | <ul style="list-style-type: none"> • 10 членов: 7 назначаются политическими партиями шведского парламента • Председателем является старшее ответственное лицо | <ul style="list-style-type: none"> • Присвоение субсидий на основе оценки заявлений, представленных печатными изданиями • Рассмотрение ежегодных отчетов, представленных средствами массовой информации, для обеспечения надлежащего использования субсидий • Запрещается учитывать политические позиции газеты или позиций по частным вопросам |

¹⁸ Decreto-Lei n.º 7/2005.

¹⁹ Presstödsförordningen, 1990:524, with amendments.

VII. Эффективность государственной помощи прессе в Европе

Результатом оказания государственной помощи прессе в большинстве стран европейского континента явилось сохранение индустрии газет, в частности, сохранение местных и региональных газет с малым тиражом, а также газет, занимающих вторые и третьи позиции на определенном рынке. Данные субсидии продолжают гарантировать культурное и языковое разнообразие прессы.

Газеты, выходящие на языке национальных меньшинств. По всей Европе выходит более 40 ежедневных газет на языке национальных меньшинств, из них без финансовой помощи смогли бы выжить не более пяти газет.²⁰ Например, в Норвегии субсидии предоставляются изданиям, выходящим на языке коренного малочисленного народа Саами (жители Северной Скандинавии и России, в основном проживающих в самой северной провинции Норвегии – Финмарк). Региональные власти Франции в регионе Лангедок–Руссильон и в регионе Юг Пиренеи оказывают финансовую поддержку изданиям, выходящим на окситанском языке.

Монополизация СМИ. Несмотря на все попытки избежать монополизации СМИ, она может возникнуть вопреки государственному субсидированию. Например, в 2000 году в Австрии компания «Mediaprint» контролировала половину всего рынка газет. В Нидерландах две крупнейшие компании контролировали 60% рынка газет. В Норвегии и Финляндии 50%– 40% всего рынка газет соответственно контролировались двумя компаниями.

Несмотря на относительно высокий уровень монополизации, факты говорят о том, что система субсидирования прессы в данных странах позволила избежать еще более высокого уровня монополизации. Если сравнить Данию, в которой не предоставляются прямые субсидии, и выпускается небольшое количество газет, с ее скандинавскими партнерами, у которых существует большое количество прямых субсидий и есть много газет, становится очевидным, что субсидирование в определенной степени сдержало процесс монополизации в последних странах. Более того, в Норвегии в районах города, которые ранее не имели собственной газеты, теперь выпускается как минимум одна газета. Системы субсидирования прессы в Норвегии не решила

20 Хэмфри, примечание 2 выше, 50 (цитата Вожан Brezigar, Президент Европейского бюро по малоиспользуемым языкам).

полностью проблему монополизации рынка и «гибели» газет, но замедлили процесс монополизации путем сохранения многих газет.

Критика. С появлением Интернета и расширением доступности бесплатной, свежей информации онлайн и на мобильных устройствах многие стали задавать вопрос об актуальности модели субсидирования прессы, распространенной в Европе. Оппоненты модели говорят, что подобного рода схемы субсидирования идут в разрез с принципом свободной и независимой прессы, а экономические либералы выступают против искажения свободного рынка. Кроме того, специалисты оспаривают существующую модель, отмечая тот факт, что большая часть субсидий в действительности мало влияют на финансовое состояние газет. Они говорят, что для обеспечения долгосрочных перспектив субсидирование должно изменить рыночные условия газеты, испытывающей затруднения, а не предоставлять постоянную помощь на поддержание ее жизни, которое создает ресурсную зависимость и (что является спорным) утрату рыночных стимулов, направленных на улучшение качества производства и работы.

Другие поднимают вопрос об исключении цифровой платформы из системы субсидирования. В ответ на это, как было указано выше, в 2009 году французское правительство предоставило государственную поддержку организациям, работающим только в онлайн сфере. Данная поддержка увеличила размер доступной помощи для данных организаций с 0,5 миллионов в 2008 году до 20 миллионов в 2009 году.

В данном случае остается возможность того, что в странах, которые не субсидируют или мало субсидируют средства массовой информации, произойдет переход на новые виды средств массовой информации. К примеру, Британский Закон об НДС, определяет газеты как издания, состоящие из нескольких согнутых страниц и не скрепленных между собой, и которые содержат информацию о текущих событиях местного, национального международного значения. Данное определение не позволяет газетам претендовать на освобождение от оплаты НДС за цифровую рекламу и продажи, даже если большая их часть, если не все, уже перешли на онлайн платформу.

VIII. Тенденции

Постоянная государственная поддержка печатных средств массовой информации во всех странах Европы предполагает ее принятие и закрепление в правовых системах Европы. Большинство программ по оказанию государственной

помощи существуют на протяжении, как минимум, 30 лет, они закреплены в законе и продолжают получать растущее государственное финансирование.

Кроме того, стали широко применяться последовательные меры по применению данных систем субсидирования на новых и развивающихся рынках средств массовой информации начинают, поскольку государства сталкиваются с новыми препятствиями в деле сохранения печатных изданий.

IX. Примеры правового регулирования

Люксембург

Закон о стимулировании печатных изданий 1991 года, пересмотренный в 1998 году²¹, предоставляет огромные государственные субсидии лингвистически разнообразным печатным изданиям этой страны, выделяя более 15 миллионов евро в год для шести ежедневных и четырех еженедельных газет выходящих в стране. Одна треть субсидий равномерно распределяется между десятью бенефициарами. Остальные две трети распределяются пропорционально количеству печатных страниц, содержащих оригинальное содержание (редакционные страницы).

Комиссия, состоящая из шести членов, определяет количество печатных страниц каждой газеты и рассчитывает объем помощи на основе документации, предоставленной бенефициарами. Три члена комиссии представляют правительство – это Президент Комиссии и два дополнительных члена – а еще трое членов назначаются по одному Ассоциацией редакторов Люксембурга (ALEJ), Ассоциацией журналистов Люксембурга и Союзом журналистов Люксембурга.

Швеция

В соответствии с Законом Швеции «О ежегодном субсидировании прессы»²², Совет субсидирования прессы является уполномоченным органом по выделению операционных субсидий и/или субсидий на распространение газетам, отвечающим установленным требованиям. Операционные субсидии, которые могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с публикацией, определяются на основе количества выпусков в неделю (газеты высокой периодичности и газеты средней периодичности, выходят шесть или семь раз

²¹ *Смотрите* «Loi du 3 août 1998 sur la promotion de la presse écrite»

²² *Смотрите* «Presstödsförordningen, 1990:524», с изменениями

в неделю и три–пять раз в неделю соответственно) и на основе подписного тиража, в случае с газетами малой периодичности (газеты, которые выходят один или два раза в неделю).

При определении соответствия установленным требованиям, Совету по субсидированию прессы запрещается учитывать как политическую позицию газеты, так и позицию газеты относительно частных вопросов. Любая газета, получившая операционные субсидии, должна ежегодно предоставлять Совету по субсидированию прессы документы, в которых указывается, на что были использованы субсидии и покрытые расходы. Совет на основе представленных отчетов несет ответственность по гарантированию того, что субсидии были использованы в соответствии с законом. В случае подозрений, что субсидии были выданы на основе неверной информации, что газета более не имеет права на получение субсидии, Совет может приостановить выплату субсидии до следующего уведомления. Решения Совета являются окончательными и не подлежат обжалованию.

Х. Анализ государственной помощи с позиции свободы слова

Международные стандарты, касающиеся права самовыражения и свободы СМИ

Право на самовыражение, включая право на свободу информации, является фундаментальным правом человека. Полное соблюдение данного права является главным условием достижения личных свобод и развития демократии, в особенности, в странах, переходящих от авторитаризма к демократии. Свобода самовыражения является необходимым условием реализации принципов прозрачности и ответственности, которые, в свою очередь, являются важным условием продвижения и защиты прав человека.

Всемирная декларация прав человека²³ (ВДПЧ) чаще всего рассматривается в качестве основного документа о международных стандартах прав человека, и является обязательным для всех стран, являясь общепринятым международным законом. Статья 19 ВДПЧ гарантирует право на свободу самовыражения, которая гласит:

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи

²³ Принято Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, Резолюция 217A(III).

любыми средствами и независимо от государственных границ.

Международный пакт по гражданским и политическим правам²⁴ (МПГПП) является международным соглашением, которое накладывает обязательства на партии стран по уважению прав человека, установленных МПГПП. Статья 19 МПГПП гарантирует право свободы убеждений и самовыражения на тех же условиях, которые указаны в статье 19 ВДПЧ. Свобода самовыражения входит в состав наиболее значимых прав, гарантируемых МПГПП и другими международными документами по правам человека, в частности по причине ее фундаментальной роли в укреплении демократии. Комитет по правам человека при ООН, орган, созданный для мониторинга за исполнением МПГПП, заявил: «Право на свободу самовыражения обладает первостепенной важностью в любом демократическом обществе»²⁵. Он также акцентирует внимание на значении свободной прессы для политического процесса:

Свободная передача информации и идей, касающихся государственных и политических вопросов между гражданами, кандидатами и избранными представителями. Под этим подразумевается свободная пресса и прочие средства массовой информации способная освещать государственные вопросы без цензуры или ограничений и сообщать общественное мнение»²⁶.

Мировое признание важности свободы самовыражения также отражено в трех региональных системах по защите прав человека: Американская конвенция по правам человека, Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ) и Африканская хартия по правам человека и народов, каждая из которых гарантирует право на свободу самовыражения. Эти инструменты являются важным компаративным свидетельством содержания и применения права на свободу самовыражения и может использоваться для толкования статьи 19 МПГПП.

Стандарты регулирования средств массовой информации

Наряду с обязательством защиты и уважения права на свободу самовыражения и свободы СМИ правительства несут положительное обязательство по созданию среды, в которой данное право и свободы могут быть реализованы. Данное

²⁴ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 2200A(XXI) от 16 декабря 1966 года, вступило в силу 23 марта 1976 года.

²⁵ Тае-Нон Парк v. Республика Корея, 20 октября 1998 года, Сообщение №628/1995, para. 10.3.

²⁶ Комитет по правам человека ООН Общие комментарии 25, вып. 12 июля 1996 г.

обязательство вытекает из статьи 2 МПГПП, которая требует от государств «принятия такого законодательства или прочих мер, которые могут понадобиться для осуществления прав, признанных ... Конвенцией». Таким образом, основной целью регулирования СМИ является обеспечение разнообразной и свободной информацией. Как определил Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) « [передача] информации и идей общего интереса ... не может успешно осуществляться, если не ... основана на принципе плюрализма»²⁷

Конвенция ЮНЕСКО по защите и поощрению разнообразия форм культурного самовыражения²⁸ также провозгласило обязательство стран участниц по созданию среды, в которой существует культурно разнообразные средства массовой информации. Конвенция устанавливает, что страны обладают суверенным правом на принятие мер по защите межкультурного диалога и разнообразия форм культурного самовыражения, а также налагает обязательства на принятие мер, нацеленных на обогащение разнообразия средств массовой информации. Субсидирование прессы является инструментом культурной политики, доступной для правительств.

Международные стандарты субсидирования прессы

Конвенция ЮНЕСКО по защите и поощрению разнообразия форм культурного самовыражения налагает на страны обязательство по принятию и исполнению политики и мер по защите и поощрению форм культурного разнообразия. Культурное разнообразие укрепляется свободным потоком идей, а разнообразие средств массовой информации позволяет формам культурного самовыражения расцвести внутри общества. Страны имеют обязательства по защите этого разнообразия, особенно там, где формы культурного самовыражения могут находиться под угрозой возможности искоренения или серьезного ослабления. Таким образом, государственная помощь, оказываемая печатным изданиям, является соответствующим ответом на процесс глобализации и прочие факторы, ответственные за повсеместную «гибель» региональных и местных газет, многие из которых представляют культурные, этнические и языковые меньшинства.

В соответствии с Конвенцией странам предоставляется право на принятие мер, направленных на достижение культурного разнообразия, включая меры, направленные на повышение уровня разнообразия средств массовой

²⁷ Informationsverein Lentia and Others v. Austria, App. Nos. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89, 17207/90, 17 EHHR 93, параграф 38, 24 ноября 1993 г.

²⁸ ЮНЕСКО Конвенция по защите и пропаганде разнообразия форм культурного самовыражения, принятое 20 октября 2005 года на 33-ей Генеральной конференции, вступило в силу 18 марта 2007 года.

информации и обеспечение государственной финансовой помощи. Данные меры должны быть направлены на достижение целей Конвенции по защите подобного рода разнообразия форм культурного самовыражения и поощрение диалога между культурами с тем, чтобы гарантировать более широкий и сбалансированный культурный обмен. Кроме того, данные меры не должны расходиться с обязательством государства в соответствии с международным законодательством и всемирно признанными правами человека, в число которых входит ВДПЧ и МПГПП, и соответственно не должны носить дискриминационный характер.

Дискриминация по политическим и иным убеждениям запрещено Статьей 26 МПГПП, в которой говорится, что:

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Резолюция 1636 (2008) Парламентской ассамблеи Совета Европы²⁹ обязывает все страны-участницы Совета честно и объективно обращаться со средствами массовой информации, получающими прямые или не прямые субсидии. Кроме того, Резолюция устанавливает, что страны-участницы должны принимать конкретные позитивные мероприятия по поощрению плюрализма в прессе, придавая особое значение введению в силу законодательства, направленного на предотвращение возникновения монополий в прессе и доминирующего положения среди средств массовой информации, а также на обеспечение редакционной независимости от владельцев СМИ и отделения «частных» средств массовой информации от государственных компаний или компаний, находящихся под контролем государства.

Как указано в соответствующей части Резолюции 1636:

Свобода средств массовой информации в демократии требует честного и объективного государственного субсидирования средств массовой информации. Если

²⁹Парламентская ассамблея Совета Европы, Резолюция 1636 (2008), *Индикаторы положения средств массовой информации в условиях демократии*, принятая Ассамблеей 3 октября 2008 года

государство субсидирует отдельные средства информации на преференциальной основе, это может привести к ограничению свободы средств массовой информации. Последнее очевидно может быть воспринято как политическое вмешательство.

Непрямые субсидии, доступные всем газетам на равноправной основе, соответствуют данному стандарту. В целях обеспечения справедливости и объективности прямых субсидий, квалификационные требования, на основе которых они распределяются, не должны быть связаны с содержанием или политической ориентацией газеты. Вместо этого, правомочность должна определяться объективной основой, пропорционально, например, количеству страниц, содержащих оригинальное редакционное содержание или объемам подписной базы. Кроме того, орган, ответственный за назначение субсидий должен быть полностью независимым от правительства. Так как данный орган имеет дело с государственными деньгами, очень важно, чтобы он был подотчетным. Так же печатные издания, получающие государственные субсидии, должны отчитываться о том, каким образом они используют государственные средства. Самый простой и логическим способ гарантирования финансовой подотчетности – это обязать орган, назначающий государственные субсидии, предоставлять публичный ежегодный отчет в парламент страны. Средства массовой информации, получающие государственные субсидии, должны ежегодно проходить аудиторскую проверку и публиковать результаты аудита.

XI. Рекомендации

Принимая во внимание вышеприведенные стандарты, а также политику по субсидированию печатных изданий в СТАТЬЕ 19 содержатся следующие рекомендации касательно положений о государственном субсидировании:

- Государственные субсидии должны предоставляться печатным изданиям в соответствии с законом.
- Закон о субсидировании средств массовой информации в качестве своих целей должен ставить плюрализм в средствах массовой информации и обеспечение культурного и языкового разнообразия прессы.

- Законодательство должно гарантировать, что прямые или не прямые инвестиции будут распределяться на честной и объективной основе. Законодательство должно однозначно не допускать зависимость того, чтобы правомочность на получение субсидии зависело от политического содержания или позиций газеты.
- В случае, если правительство принимает решение о не прямом субсидировании печатных изданий, субсидии должны быть доступны для всех газет и журналов.
- Прямые субсидии, при их наличии, должны распределяться независимым органом на основе честных и объективных критериев.
- Газета должна иметь возможность оспаривать решения об отказе в прямом субсидировании в суде.
- Орган, уполномоченный распределять государственную помощь печатным изданиям, должен предоставлять парламенту ежегодный открытый отчет о том, как он расходует государственные средства.
- Независимо от правовой формы все печатные средства массовой информации, получающие государственные субсидии, должны проходить аудиторскую проверку как корпорации и публиковать результаты аудиторской проверки.