

КОНКУРЕНТОСПОСОБНОЕ ТЕЛЕВИДЕНИЕ КАК ФАКТОР ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАЗАХСТАНА: ПРОБЛЕМЫ И ПОИСК РЕШЕНИЙ



Программа для молодых исследователей в области
публичной политики Фонда Сорос-Казахстан
2016

Сергей Маринин

**Конкурентоспособное телевидение
как фактор информационной
безопасности Казахстана:
проблемы и поиск решений**

Программа для молодых исследователей
в области публичной политики Фонда Сорос-Казахстан

2016

Сергей Маринин – независимый аналитик, магистр политологии, выпускник Академии ОБСЕ (OSCE Academy) в Бишкеке. Стажировался в Норвежском институте международных отношений (NUPI), работал в нескольких дипломатических миссиях ОБСЕ. Изучает проблемы демократизации на постсоветском пространстве, а также вопросы религии и религиозной свободы в Центральной Азии. Связь с автором: s.marinin@osce-academy.net

Целью программы для молодых исследователей Инициативы «Публичная политика» Фонда Сорос-Казахстан является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала казахстанских молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.

В рамках программы участники проходят серию тренингов по политико-управленческому исследованию и анализу (policy research & analysis), визуализации данных и разработке стратегии продвижения политико-управленческих идей и рекомендаций (policy advocacy). Полученные знания участники используют в разработке аналитических документов по актуальным для Казахстана темам.

Дополнительную информацию можно получить по адресу: ppi@soros.kz

Точка зрения автора, отраженная в данном исследовании, может не совпадать с точкой зрения Фонда Сорос-Казахстан. Ответственность за факты, сведения, суждения и выводы, содержащиеся в публикации, несет автор.

СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений	6
1. Введение	7
1.1 Контекст проблемы политики	7
1.2 Определение проблемы политики	10
1.3 Заявление о намерениях	11
1.4 Методология и ограничения исследования	13
1.5 Дорожная карта исследования	13
2. Проблема политики	15
2.1 Исторические предпосылки слабости казахстанского телевидения: уроки 90-х и последствия 2010-х	15
2.2 Проблема в рамках текущей политики	19
2.2.1 Неэффективная законодательная политика в области регулирования телевидения	19
2.2.2 Модель экономической деятельности средств массовой информации	23
2.2.3 Информационная зависимость в контексте национальной безопасности	26
3. Варианты решения проблемы политики	31
Вариант 1. Сохранение статуса-кво	31
Вариант 2. Полное ограничение трансляции/введение значительных ограничений на вещание российских телеканалов	31
Вариант 3. Реформирование существующего законодательства и системы государственного регулирования телевидения	32
4. Выводы и рекомендации	39
Список использованной литературы	42

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АО	Акционерное общество
ЕС	Европейский Союз
Госзаказ/ госинформзаказ	Государственный информационный заказ
МИД	Министерство иностранных дел
НОТ	Национальный оператор телерадиовещания
НПО	Неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ОРТ	Общественное Российское Телевидение
РК	Республика Казахстан
РФ	Российская Федерация
СМИ	Средства массовой информации
СНГ	Содружество Независимых Государств
СТО	Станция технического обслуживания
СУД	Система условного доступа
США	Соединенные штаты Америки
ТВ	Телевидение
ТРК	Телерадиокомпания
УКРК	Уголовный Кодекс Республики Казахстан
УР	Украинская республика
ЦТВ	Цифровое телевидение

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Контекст проблемы политики

Информационная безопасность в качестве одной из важнейших проблем внутренней и внешней политики остро актуализировалась после событий в апреле-мае 2016 года, когда по стране прошла череда митингов против продажи и аренды земли. Самый рейтинговый телеканал страны – Первый канал «Евразия», который является основным российским СМИ в Казахстане, выбрал риторику обвинения Запада в провоцировании беспорядков в Казахстане, чему посвятил львиную долю своих информационных и аналитических программ. На этом фоне и в связи с ассоциированием данного телеканала с Россией в Казахстане многие общественные деятели выступили за сокращение влияния российских СМИ в стране.

Однако еще раньше проблема информационной безопасности в Казахстане обострилась в период кризиса в Украине, после начала массовых акций протеста «Евромайдан» и украино-российского конфликта, когда эксперты, а затем и общество, наряду с крупными медиаменеджерами и бизнесменами, заговорили о зависимости национального телевидения от ТВ-контента Российской Федерации¹. Уже в 2009 году премьер-министр РК К. Масимов выразил беспокойство тем, что 55% населения страны живет в

¹ Казис Тогузбаев, «Российские СМИ в Казахстане после Крыма» Радио Азаттык, 26 ноября 2015, <<http://rus.azattyq.org/content/vlianie-rossiyskikhsmikazakhstan/26710733.html>> (просмотрено 1 августа 2015).

рамках российского информационного пространства². Ряд чиновников из сферы коммуникаций также обеспокоились чрезмерной подверженностью отечественного медиапространства внешним угрозам. Так, по признанию заместителя председателя Комитета технического регулирования и метрологии МИД РК Галымжана Дугалова:

Как указано в концепции [информационной безопасности до 2016 года], в связи с открытостью национального информационного пространства и популярностью зарубежных СМИ, в том числе Интернет-ресурсов, ТВ и печати, возникает реальная угроза информационного влияния на общественное сознание нашего населения.

По данным Бюро экспресс-мониторинга общественного мнения Demoscope, информацию о событиях в Украине треть казахстанцев (30%) черпают из российских СМИ³. В ходе недавнего исследования опроса населения по вопросам международной политики независимая компания Gallup выявила, что политику руководства РФ поддерживают 72% казахстанцев (для сравнения, в Таджикистане эта цифра составляет 93%, в Кыргызстане – 79%)⁴. Исследования разнятся в цифрах, однако очевидно информационное доминирование России в Центрально-Азиатском регионе.

Телевидение является главным источником влияния на общественное мнение, и в Казахстане оно по-прежнему занимает лидирующие позиции по охвату аудитории со средним количеством пользователей в день – 80%⁵. За период трех последних лет (2012-2015 гг.) в топе телеканалов республики по охвату аудитории находится Первый канал

² Д. Сатпаев «Проблемы информационной безопасности Казахстана» <<http://www.slideshare.net/KazakhstanPressClub/1-41637853>> (15 июля, 2015).

³ «Опрос: Ситуация в Крыму» Бюро экспресс-мониторинга общественного мнения Demoscope. <<http://www.demos.kz/rus/index.php?poll=31>>.

⁴ С. Абдумомунов «В Кыргызстане сильно влияние Кремля» <<http://rus.azattyk.org/content/article/27076844.html>>

⁵ Татьяна Старцева, «Анализ медиапотребления», TNS Gallup Media Asia, <<http://www.slideshare.net/KazakhstanPressClub/media-consumption-in-kazakhstan-2014>> (просмотрено 30 сентября 2015 года).

«Евразия»⁶. Также следует отметить, что *более 60% зрителей Казахстана смотрят неизмеряемые кабельные и спутниковые телеканалы – 47,3% и 15,89% соответственно*⁷. И наибольшей популярностью среди зарубежных телеканалов в кабельной/спутниковой сети пользуются российские эфирные каналы⁸.

Топ-10 российских и зарубежных каналов	%
Россия РТР	8,9
РенТВ	8,3
НТВ Мир	5,6
Первый канал СНГ	5,3
Россия 24	3,6
ТНТ	3,6
ТВ1000 Русское кино	2,0
Discovery Channel	1,9
Тv1000	1,7
Comedy TV	1,6

По замерам эфирного пространства г. Алматы, устойчивое первое место занимает Первый канал Всемирная сеть. Помимо него также в тройку лидеров входит РТР планета⁹. Целевая аудитория с подключенным кабельным оператором в домохозяйстве предпочитает казахстанским эфирным каналам – российские телеканалы. Приведенные данные свидетельствуют о преобладании российских телеканалов в казахстанском информационном поле.

⁶ Там же.

⁷ Виктор Елисеев, «Каким будет медиаландшафт Казахстана в 2015 году?», Dentsu Aegis Network Kazakhstan, <<http://www.slideshare.net/VEL1/mmo-2015-q1rusprtrends20150709right1>> (просмотрено 30 сентября 2015 года).

⁸ Там же.

⁹ Там же.

Сложившаяся ситуация с зависимостью информационного пространства от иностранного государства непосредственным образом затрагивает проблемы национальной безопасности и национальных интересов РК. Активизация внешнеполитических идеолого-информационных инициатив также способствует продвижению и, согласно данным исследований, доминированию российской точки зрения, особенно в русскоязычном пространстве.

1.2 Определение проблемы политики

Становится острой проблема развития конкурентного отечественного телевидения в связи с вышеупомянутыми факторами. Вопросы информационной безопасности, таким образом, входят в орбиту национальных интересов и жизнеспособности государства как суверенного субъекта международных отношений. Отсутствие внятной конкурентной платформы в Казахстане является, в частности, одной из причин зависимости от российского медийного рынка. По данным на сентябрь 2014 года, в стране зарегистрировано *158 российских телеканалов*, при этом общее количество иностранных каналов – 235¹⁰; однако ранее заместитель генерального прокурора РК А. Кравченко отмечал, что *«практически половина российских каналов, которые работают на территории республики, остаются неучтенными в уполномоченном государственном органе»*, что является нарушением закона «О телерадиовещании»¹¹. Следовательно, государственные меры в сфере обеспечения информационной безопасности недостаточны и ограничиваются лишь критикой неконкурентоспособности

¹⁰ Есенкулова Р. «Российские каналы получают субсидии за инфопропаганду в Казахстане – Коджахметов», TengriNews, <http://m.tengrinews.kz/ru/kazakhstan_news/rossiyskie-kanalyi-poluchayut-subsidii-infopropagandu-kazahstane---kodjahmetov-265196> (просмотрено 12 июля 2015)

¹¹ Там же.

отечественных СМИ и контролем над ними, тогда как зарубежные СМИ беспрепятственно функционируют, часто даже в нарушение действующего законодательства.

1.3 Заявление о намерениях

В этой связи *целью* данного политико-управленческого исследования является выработка рекомендаций для Комитета связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развитию РК, а также парламента, НПО, экспертов (в том числе входящих в рабочие группы при министерствах и парламенте) и Администрации президента по вопросам создания наиболее эффективной модели взаимодействия государства и отечественного телевидения, где вопрос информационной безопасности является краеугольным.

Вопросами исследования являются:

- Насколько значительно влияет российское телевидение на формирование общественного мнения в РК?
- Как отсутствие собственного конкурентного контента в Казахстане влияет на вопросы информационной безопасности страны?
- Какие способы решения сложившейся проблемы существуют на данный момент?

Задачи исследования:

- 1) Выявить степень влияния российского информационного пространства на создание общественного мнения в РК.
- 2) Изучить взаимосвязь между формированием публичного мнения/дискурса и внешним информационным влиянием.
- 3) Выработать конкретные рекомендации по развитию конкурентного телевизионного рынка в Казахстане.
- 4) Донести результаты исследования до общественности и компетентных государственных органов, профессионального и экспертного сообществ.

Актуальность исследования. В настоящее время обеспечение безопасности в широком смысле является одной из важнейших функций государства. Одной из главных тенденций современного этапа развития человечества является информационная революция, повлекшая за собой бурное развитие различных средств массовой информации. В этой связи наиболее актуальной проблемой любого государства становится задача, связанная с обеспечением информационной безопасности. Защита собственного информационного пространства является основой для современного общества, развитие которого обусловлено активно развивающимися информационными технологиями. Изучение, оценка и выработка мер, направленных на устранение потенциальных угроз, – вот основные задачи в сфере информационной безопасности государства. В этой связи *актуальностью исследования* является минимизация рисков, связанных с активным влиянием российского телевидения на формирование взглядов граждан Казахстана по тем или иным вопросам, и недопущение доминирования позиции другого государства.

Данный вопрос в первую очередь представляется актуальным, так как он непосредственно затрагивает проблемы национальной безопасности, целостности государства, а также чрезмерной зависимости информационного поля от внешней пропаганды. Российская Федерация имеет периодически возникающие конфликты с сопредельными государствами, которые сопровождаются агрессивными информационными кампаниями. И в условиях общего языкового и информационного поля, милитаристских и агрессивных заявлений некоторых российских политиков, вероятности разыгрывания этнической и языковой карты РК также следует превентивно решать вопрос информационной безопасности¹².

¹² В основу понятия «информационная безопасность» взято ее толкование из закона РК «О национальной безопасности Республики Казахстан»: «информационная безопасность - состояние защищенности информационного пространства Республики Казахстан, а также прав и интересов человека и гражданина, общества и государства в информационной сфере от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое развитие и информационная независимость страны» (статья 4). Подробнее см. п. 2.2.3 настоящей работы.

1.4 Методология и ограничения исследования

В основу методологии исследования взяты несколько подходов:

- Во-первых, это дескриптивный анализ проблемы по данным из открытых источников: статей в СМИ, интернет-порталов, статистических данных государственных органов и независимых исследовательских организаций (TNS Gallup, Dentsu Aegis Network Kazakhstan, Assessment Risks Group и др.).
- Во-вторых, это анализ первичных источников: законов Республики Казахстан «О СМИ» и «О телерадиовещании», а также Концепции информационной безопасности и других.
- В-третьих, это метод направленных интервью с представителями экспертного сообщества из российских, казахстанских и украинских СМИ, правозащитниками, представителями международных организаций.

Ограничения исследования

Основной трудностью в ходе проведения исследования стала невозможность взять интервью у некоторых представителей экспертных кругов. Также недостаточно серьезных масштабных исследований о медиапредпочтениях казахстанцев, об источниках потребления информации гражданами РК. Также исследование вопроса о степени влияния тех или иных медиа крайне трудно измерить не косвенно.

1.5 Дорожная карта исследования

Работа имеет следующую структуру:

- 1) История возникновения проблемы.
- 2) Проблема в рамках текущей политики.
- 3) Предлагаемые варианты политики.
- 4) Выводы и рекомендации.

Первая секция дает краткий экскурс в историю развития телевидения в Казахстане и рынка СМИ в целом, описывает этапы возникновения проблемы и ее эволюцию. Вторая часть работы сфокусирована на современном состоянии дел в вопросе информационной безопасности Казахстана в контексте слабой конкурентоспособности медиарынка РК. Далее следует часть с возможными вариантами политики решения сложившегося положения дел. И финальная часть работы выводит список заключений и кратких рекомендаций в привязке к наиболее успешному варианту политики.

2. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ

2.1 Исторические предпосылки слабости казахстанского телевидения: уроки 90-х и последствия 2010-х

«Страна, не желающая кормить свои СМИ, будет смотреть чужие»¹³

Современное казахстанское телевидение берет свое начало от эпохи перестройки, когда произошли структурные изменения отрасли, в стране был взят курс на демократизацию и гласность. После распада Советского Союза Казахстан пошел по пути либерализации нового государства, максимально открыв свои границы, что имело свои отрицательные и положительные стороны для медиасреды. Это, в частности, также способствовало закреплению российского телевидения на казахстанском медиарынке. Однако какие еще факторы и исторические предпосылки способствовали тому, что казахстанское телевидение на сегодняшний момент значительно уступает российскому?

Помимо позитивных последствий в форме развития и трансформации рыночных отношений и значительных инвестиций в экономику страны, либерализация девяностых негативно проявилась в том, что отечественные СМИ, все более жестко регулируемые государством, пострадали в значительной мере от чрезмерной открытости казахстанского медиарынка. Тогда как либеральные правила вхождения на

¹³

«Сергей Киселев: Страна, не желающая кормить свои СМИ, будет смотреть чужие» Zakon.KZ, 27 октября 2014, <<http://www.zakon.kz/4663099-s.kiselev-strana-nelajushhaja.html>> (просмотрено 27 июля 2015).

казахстанский рынок действовали только лишь в одностороннем порядке и в первую очередь для российских СМИ. В остальном казахстанский медиарынок был закрыт для участия иностранных инвесторов вследствие 20%-го ограничения на право собственности ТРК. Отсутствие диверсифицированного подхода к источникам информации в Казахстане и неадекватные контрольные меры со стороны государства способствовали изначальному формированию медиарынка в РК как неконкурентоспособного и зависимого от России, закладывая основы сегодняшней проблемы информационной безопасности РК. По признанию А. Байтасова, на заре становления казахстанского независимого ТВ существовали следующие проблемы и ограничения, которые привели к сегодняшнему доминированию российского телевидения:

«В конце 90-х годов – ограничение ретрансляции; очень мощное давление по поводу вещания 50 на 50: 50% на казахском языке, 50% на других языках; ограничивали или, скажем так, влияли на медийное поле деньгами – само собой, были масс-медиа, которые получали деньги из госбюджета, и были масс-медиа, и есть масс-медиа, которые не получают деньги из госбюджета. Само собой, это все создавало определенные неровности на медиарынке. Но в целом Казахстан был и остается достаточно либеральным в отношении масс-медиа. И, может быть, из-за этого произошло активное, серьезное проникновение российских СМИ...»¹⁴

Также одной из основных проблем современного казахстанского телевидения является то, что государственные структуры во многом с опозданием взялись за развитие кабельных сетей, в результате чего казахстанские каналы снова пострадали и не выдержали конкуренции с российскими. Так, глава Первого канала «Евразия» Сергей Киселев среди наиболее серьезных проблем выделил то, что *казахстанские телеканалы подвержены всем строгим государственным требованиям о языковом наполнении и рекламных рестрикциях*, тогда как российские – нет, что в свою очередь значительно тормозит развитие первых¹⁵. Помимо прочего,

¹⁴ Аспандау. <<http://aspandau.kz/news/otchet-ttc-aspandau-informacionnaya-bezopasnost-kazahstana-v-poiskah-obektivnoy-istiny-16102014>> (просмотрено 5 августа 2015).

¹⁵ Op. cit. Киселев

российские телеканалы, в отличие от казахстанских, шагнули вперед в области технического совершенствования – с 2007 года они раскодировали свой сигнал, благодаря чему все спутниковые антенны в Казахстане стали способны принимать его¹⁶. То есть фактически как в спутниковых, так и в кабельных сетях уже с этого периода российский сегмент телевидения стал доминировать.

Исторически неравное стартовое развитие казахстанских телеканалов также имело место быть, что в настоящий момент влияет на рейтинги их популярности. Байтасов подчеркивает, что в 90-е годы ОРТ (ныне Первый канал «Евразия») не соблюдал правила о языковом наполнении «50:50» и закон об ограничении ретрансляции, потому как закупался и транслировался российский медиаконтент, то есть Первый канал «Евразия» имел уже развитую инфраструктуру в РК¹⁷. Касательно вопроса прямой ретрансляции ситуация с остальными отечественными телерадиокомпаниями (ТРК) выглядела еще более удручающе: казахстанские медиаменеджеры относились к контенту и телекомпаниям «как к магазину, СТО или ресторану: минимум расходов, максимум прибыли»¹⁸. Ибраш Нусупбаев полагает, что отечественные каналы и вовсе не заботились о собственном наполнении, что в конечном итоге привело к резкому снижению их популярности и конкурентоспособности в сравнении с российскими. Он также затрагивает ставшую широко обсуждаемой в экспертных кругах проблему негативного влияния государственного заказа на развитие СМИ:

«Более 20 лет наши ТРК, как государственные, так и частные, развивались в тепличных условиях. Государственные телекомпании сидели на бюджетных деньгах, а частные - на всевозможных льготах. В 1990-х годах они [ТРК] откровенно пиратствовали: крутили диснеевские мультки и

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Аспандау, op. cit.

¹⁸ Светлана Борисова, «Ибраш Нусупбаев: «Главные проблемы казахстанских телеканалов - непрофессионализм их руководителей и жадность владельцев», Central Asia Monitor, 10 июля 2014, <<http://camonitor.com/12082-ibrash-nusupbaev-glavnye-problemy-kazhastanskih-telekanalov-neprofessionalizm-ih-rukovoditeley-i-zhadnost-vladelcev.html>> (просмотрено 2 августа 2015).

голливудские фильмы. Когда это запретили, стали ретранслировать российские телекомпании: НТВ, РенТВ, РТР и т.д. Когда и это запретили, стали закупать старые российские программы»¹⁹.

Государство относилось и относится к СМИ больше как к дотационной статье экономики и инструменту внутреннего идеологического воздействия, нежели как к полноценной отрасли, бизнес-структуре, которая могла бы функционировать в рыночных условиях и бороться за аудиторию, повышать качество своих программ и быть самостоятельной и независимой от государства. Это в свою очередь развивало пассивность многих отечественных СМИ, которые полагались и продолжают рассчитывать на ежегодно увеличивающийся государственный информационный заказ. Последний направлен на популяризацию государственных программ и в целом деятельности государства, что никак не развивает конкурентоспособный медиапродукт и способствует общей стагнации отечественных СМИ.

Сегодняшние трудности, с которыми столкнулись казахстанские телеканалы, корнями уходят в сферу чрезмерного регулирования государством медиарынка, которое в свою очередь связано с отношением к СМИ как к средству пропаганды и неприятием отличных от государства альтернативных взглядов. Стимулирование медиа происходило и продолжает происходить на основе непрозрачного и неэффективного государственного информационного заказа, что породило мощнейшую диспропорцию как в финансировании ТРК, так и в целом в их развитии.

Таким образом, вышеперечисленные проблемы исторически стали главными антидрайверами развития казахстанского телевидения и послужили основой для его слабой конкурентоспособности в первую очередь в сравнении с российским, что в итоге привело к неэффективной государственной политике в медиаотрасли. Государство на протяжении последних двадцати лет воспринимало отечественные СМИ исключительно провинциально и применительно лишь к нужному освещению внутренней политики, тогда как собственного голоса в отношении внешней политики в Казахстане так и не сформировалось.

¹⁹

Ibid.

Существующий расклад сил в настоящее время при явном доминировании российского телевидения в РК и все более явные протекционистские точки зрения экспертного сообщества и общественности, особенно после Крымских событий, свидетельствуют о том, что проблема интерпретации внешнеполитических событий в рамках преобладания точки зрения иностранного государства являет серьезную проблему информационной безопасности страны.

2.2. Проблема в рамках текущей политики

Исходя из того, что современное казахстанское телевидение в деле формирования общественного мнения в Казахстане значительно уступает российскому по ряду ключевых вопросов, касающихся национальной безопасности РК, автор выделил ряд главных проблемных зон текущей политики государства в сфере регулирования СМИ:

- 1) неэффективная законодательная и правоприменительная политика в области регулирования телевидения и СМИ в целом;
- 2) модель экономической деятельности средств массовой информации;
- 3) информационная зависимость в контексте национальной безопасности.

2.2.1 Неэффективная законодательная политика в области регулирования телевидения

Политика государства в сфере регулирования СМИ (телевидения) изложена главным образом в законах «О телерадиовещании» (от 29 декабря 2012 г.), «О средствах массовой информации» (23 июля 1999 г.), «Об информатизации» (от 11 января 2007 г.), «О связи» (от 5 июля 2004 г.) и других. Как любые законодательные меры, они имеют свои существенные недостатки как с позиции формы реализации права, так и с точки зрения

международных норм. Критика последнего законопроекта к закону «О СМИ» тому подтверждение – новые изменения и дополнения были восприняты критически множеством независимых экспертов РК. Так, Президент «Адил соз» Тамара Калеева отметила, что новые поправки «...[создают] очень серьезные препоны для частных, независимых, маленьких СМИ, часть из которых находится в регионах ... информационное поле у нас недостаточно развито, нам нужно много разных изданий»²⁰.

Закон «О телерадиовещании» также был принят без учета принципиальных положений, учитывающих интересы развития отечественного телевидения и, что еще более важно, – интересы казахстанского общества. Как отмечает Т. Калеева, закон оставил положения о цензуре телеконтента и возможность исключения нежелательных телеканалов из эфира. Закон направлен на ограничение источников информации для казахстанского общества, а также на ограничение права общества на беспрепятственное ее получение и распространение²¹.

Следует также отметить важнейшую особенность существующего законодательства в области регулирования СМИ в Казахстане – это стремление государства к максимальному контролю телевидения и медиа в целом посредством усиления ограничительных норм в упомянутых законах. Система взаимодействия государства и СМИ построена на контроле «сверху-вниз» – зависимые от государства СМИ получают бюджетные средства. И конечный продукт, выполненный по государственному заданию, сделан часто «ради галочки» и для отчетности, что напрямую отражается на качестве материала и в итоге на предпочтениях телеаудитории.

²⁰ «Министерство информации, спекулируя понятием национальной безопасности, препятствует развитию СМИ – Калеева», ZAKON.KZ, 15 июня 2015; <http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30058763> (просмотрено 15 января 2016); Интервью автора с Т. М. Калеевой.

²¹ Торгын Нурсейтова, «Тамара Калеева: Закон от лукавого», ZAKON.KZ, 30 января 2012; <http://www.zakon.kz/top_news/4470427-tamara-kaleeva-zakon-ot-lukavogo.html> (просмотрено 16 января 2016).

Помимо упомянутых затрудняющих развитие медиа в РК норм законодательства, существует также острая проблема неограниченных по времени и размерам компенсации исков к журналистам и СМИ в целом. Особенно это касается исков по статьям о диффамации и о защите чести, достоинства и деловой репутации. Директор Правового медиацентра Диана Окременова считает, что норму о клевете следует декриминализировать и ввести регуляции по размерам исков²². Расплывчатость юридических формулировок способствует тому, что под эту статью можно подвести все, что угодно. С начала 2015 года СМИ и гражданам в связи с осуществлением права на свободу выражения, получения и распространения информации предъявлены:²³

- 12 обвинений в клевете;
- 8 обвинений в распространении заведомо ложной информации (ст. 274 УК РК) и др.;
- 82 досудебных претензии и иска о защите чести, достоинства и деловой репутации.

Размеры исков также варьируются от тысяч до миллионов тенге, однако не ясно, кто и как устанавливает эти суммы, отсюда и возникают многомиллионные претензии к СМИ. *Такие несоразмерные наказания часто попросту направлены на закрытие неугодного издания.* Подобные механизмы подавляют развитие независимых СМИ и отрицательно сказываются на информационной защищенности граждан РК.

Наконец, важнейшей проблемой развития отечественного телевидения является процесс перехода на цифровое ТВ (ЦТВ), сопряженный со множеством вызовов. Во-первых, это неизменное положение о всеобъемлющем государственном контроле телевизионного рынка РК. Создание единого Национального оператора телерадиовещания (НОТ) в лице АО «Казтелерадио», полностью принадлежащего

²² Интервью автора с Д. Окременовой.

²³ Нарушения свободы слова в Казахстане. Октябрь 2015 года, Международный Фонд Защиты Свободы Слова «Адил Соз», <<http://www.adilsoz.kz/monitoring/show/id/107>> (просмотрено 16 ноября 2015).

государству, создает условия, при которых вещание в мультиплексе осуществляется только посредством государственной монополии. А это налагает свои требования – полный контроль государства будет распространяться на все, включая тарифы на услуги связи и даже техническую цензуру содержания программ²⁴. В этой связи данный переход может быть проблематичен для частных телеканалов, так как нарушается свобода предпринимательства. Также полный государственный контроль негативно отразится на независимости редакционной политики телеканалов и развитии плюрализма мнений в Казахстане.

Переход на цифровое телевидение в Казахстане проблематичен еще и потому, что он осуществляется по системе условного доступа (СУД). Она заключается в том, что прием телесигнала производится средством технического ограничения, то есть приемниками с раскодирующим устройством по принципу «замок-ключ»²⁵. Данная система существенно сужает рынок приставок и телевизоров и увеличивает их стоимость. К тому же в условиях существования спутникового/кабельного и Интернет-телевидения гражданам рентабельнее будет перейти именно на эти источники информации, чем покупать дорогие устройства.

Все вышеперечисленные проблемы законодательного регулирования телевидения, риски перехода на цифровое телевидение должны быть взяты во внимание и решены в первую очередь, так как они тормозят развитие медиарынка в Казахстане, способствуют его стагнации и ухудшению качества производимого телеканалами контента. Неэффективное государственное управление телевизионным рынком, цензура, чрезмерный контроль – все это привело к серьезному ухудшению качества производимых телепередач, отставанию отечественного телевидения от своих конкурентов на медиарынке РК.

²⁴ «Шолпан Жаксыбаева: законопроект тревоги нашей», Internews Kazakhstan, <<http://www.internews.kz/newsitem/26-09-2011/16206>> (просмотрено 16 ноября 2015).

²⁵ Ботагоз Мадиярова, «Проблемы цифровизации в Казахстане независимых СМИ», Национальная Ассоциация Телерадиовещателей Казахстана, <<http://www.slideshare.net/AnnaSeditor/ss-45978862>> (просмотрено 16 ноября 2015).

2.2.2 Модель экономической деятельности средств массовой информации

Экономическое взаимодействие государства и СМИ главным образом состоит из двух основных проблем:



1. Государственный заказ в СМИ

Государственное субсидирование СМИ при условиях открытости и независимого контроля способствует увеличению плюрализма и разнообразию источников информации, однако в РК действует **система государственного заказа**, являющаяся крайне неэффективной вследствие сильнейшего перекоса в распределении средств и отсутствия прозрачности процедуры. В 2009 году в рамках государственного заказа в СМИ было выделено **1,9 миллиарда тенге**, в 2010 году – **4,3 миллиарда**, в 2013 – **43, 3 миллиарда** тенге. Большая часть этих средств была выделена на финансирование двух крупнейших государственных телеканалов - «Хабар» и «Казахстан». Общий же объем средств на выполнение государственного заказа в средствах массовой информации по итогам 2014 года составил почти **49 миллиардов тенге**, где те же каналы получили больше половины средств²⁶.

Неэффективность столь больших сумм выражается в первую очередь в том, что телеканалы работают не на качество для зрителя, а ради

²⁶ Государственное финансирование СМИ Казахстана, База получателей госзаказа, <<http://lmc.kz/baza.html>> (просмотрено 15 ноября 2015).

освоения бюджетных средств. Как отмечает Диана Окремова, рейтинги телеканалов не меняются из года в год, процесс освоения денежных средств непрозрачен и трудно отслеживаем²⁷. Помимо прочего, государственные ТРК кроме бюджетных средств также получают значительную прибыль посредством рекламы. Фактически негосударственные каналы поставлены в сложное положение – у них отсутствует значительная поддержка из бюджета и одновременно они должны конкурировать на рынке рекламы с государственными медиагигантами. В конечном итоге вследствие госинформзаказа не развивается здоровая конкуренция на медиарынке. Государственные ТРК остаются на иждивенческой позиции, а местные СМИ вынуждены довольствоваться тем малым, что остается на их долю.

Таким образом, крупнейшие игроки на рынке в лице зарегулированных государственных СМИ конкурируют не за телезрителя и качество содержания, а за средства государственного информационного заказа. И, по сути, их задачей является доминирование на фоне частных СМИ. В то же время российские медиа, имеющие несравненно большие бюджеты, намного более профессиональный кадровый ресурс, не зависящие от казахстанского госинформзаказа и в какой-то степени законодательства, *де-факто не имеют конкурентов в отрасли*. В этих условиях в Казахстане они не терпят особых издержек на налоги, зарплаты, аренды и техническое оборудование. Казахстанский медиарынок сам стремится к России и идет в качестве бонуса-дополнения.

Развитие отдельных медиа вместо улучшения ведения медиабизнеса в целом способствует значительному перекосу в распределении бюджетных средств, но позитивно никак не отражается на рейтингах популярности поддерживаемых государством каналов. Региональное телевидение стало также чрезмерно зависимым от средств бюджета и самостоятельно без государственной поддержки уже не способно развиваться. В итоге государственная система поддержки СМИ построена по принципу неравномерного, закрытого и несправедливого распределения денежных средств среди сугубо государственных медиа. *И поэтому она требует существенного реформирования.*

27

Интервью автора с Д. Окремовой.

2. Право собственности на СМИ и налоговая политика

Право собственности на СМИ в законе РК «О СМИ» содержит две основные нормы, ограничивающие данное право и создающие значительные затруднения для полноценного развития телевидения в РК:

1) запрет иностранным физическим и юридическим лицам, лицам без гражданства прямо и (или) косвенно владеть, пользоваться, распоряжаться и (или) управлять более 20% акций (долей, паев) юридического лица – собственника средства массовой информации в Республике Казахстан или осуществляющего деятельность в этой сфере (ст. 5, п. 2);

2) запрет на занятие должности главного редактора иностранцами.

Первая норма напрямую затрагивает развитие экономической и инвестиционной деятельности телеканалов, так как 20%-ое ограничение крайне занижено и в условиях конкурентного рынка данная цифра ничтожно мала. Подобные лимиты не способствуют притоку инвестиций в сектор медиа, и закон попросту сдерживает этот процесс и к тому же способствует снижению интереса крупного бизнеса к медиаотрасли. Председатель правления Союза журналистов Казахстана Сейтказы Матаев считает данные нормы контрпродуктивными:

*«Если у нас открытое общество, то таких ограничений быть не должно. Это ограничение в законе вполне можно обойти, найти людей с казахстанским гражданством и через них вложить деньги. В этом случае будет даже хуже, так как иностранные инвестиции будут носить скрытый характер, когда лучше бы им быть легальными».*²⁸

Второй запрет связан с назначением на должность главного редактора иностранных граждан или лиц без гражданства, что уже содержит в себе нарушение их прав на свободу слова и распространения

²⁸

Олжас Ауезов, «Считаете ли вы правильным 20-процентное ограничение на иностранные инвестиции в средства массовой информации? Откуда СМИ привлекать инвестиции?» Деловая неделя, 29 октября 1999; <http://www.neweurasia.info/archive/1999/ka_press/10_29_Pres0341.html> (просмотрено 26 августа 2015).

информации. Данная норма также ограничивает право собственника на управление редакцией, ставя очередной заслон со стороны государства.

Важным аспектом для развития конкурентного отечественного телевидения и, как следствие, укрепления информационной безопасности могла бы стать налоговая политика с возможностью использования различных стимулирующих медиаотрасль мер в виде т.н. «налоговых каникул» для недавно созданных СМИ либо снижения ставок по определенным видам налогов или обязательным сборам²⁹.

2.2.3 Информационная зависимость в контексте национальной безопасности: тренды, угрозы и последствия

В рамках данного исследования автор исходит из узкого определения информационной безопасности лишь применительно к медиаотрасли.

В законе о национальной безопасности *информационная безопасность* трактуется как «состояние защищенности информационного пространства Республики Казахстан, а также прав и интересов человека и гражданина, общества и государства в информационной сфере от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое развитие и *информационная независимость* страны»³⁰. Среди угроз закон выделяет также «информационное *воздействие* на общественное и индивидуальное *сознание, связанное с преднамеренным искажением и распространением недостоверной информации в ущерб национальной безопасности*» (статья 6).

Вызовы информационной безопасности Казахстана из представленного выше закона, таким образом, являют серьезную проблему для национальной безопасности РК. По словам главы международного

²⁹ Подробнее читайте в секции «Варианты решения проблемы политики».

³⁰ Закон о национальной безопасности Республики Казахстан
<http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860#sub_id=10000>

фонда по защите свободы слова «Адил Соз» Тамары Калеевой, Казахстан является прямым объектом влияния со стороны пропаганды РФ:

«... казахстанцы становятся легкой добычей агрессивной кремлевской пропаганды, и международную политику воспринимают с позиции России. Если учесть высказывания российских политиков, в частности, В. Жириновского о том, что часть регионов Казахстана исторически являются российскими, налицо угроза не только информационной, но и в целом национальной безопасности»³¹.

В этом смысле Казахстан теряет важную составляющую в вопросе защиты информационного поля – умонастроения граждан, формируемые под влиянием СМИ другого государства.

Отечественное телевидение в известной степени страдает в плане развития конкурентного контента и визуалистики. По признанию Евгения Жовтиса, правозащитника и публициста, телевидение в РК условно можно разделить на «общественно-политическое», «развлекательное» и «идеологическое», где первое и последнее стали единым целым. И если первое развивалось до 1996-1997 гг. в силу существования независимого от государства сегмента, то позже оно трансформировалось в сугубо идеологическое и стало не интересно гражданам и, соответственно, неконкурентоспособно в сравнении с российским. Учитывая тот факт, что российское государственное общественно-политическое ТВ ныне «крайне идеологизировано, [пропаганда] зашкаливает даже по масштабам советских технологий, оно уже не просто пропагандистское, оно военно-пропагандистское, то есть это *«милитаристская пропаганда»*, которой подвержено казахстанское общество»³².

В Казахстане указом президента РК от 14 ноября 2011 года № 174 принята **Концепция информационной безопасности до 2016 года**, в которой указываются основные вызовы информационной безопасности РК. В документе также подчеркивается роль *информационного воздействия*

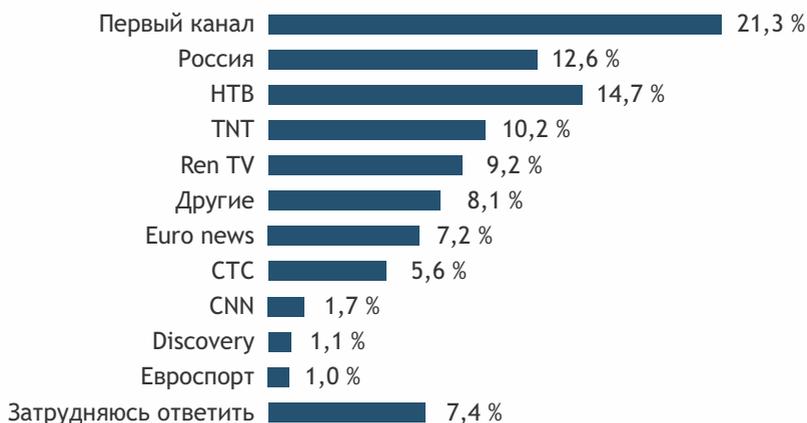
³¹ Интервью автора с Т. М. Калеевой.

³² Интервью автора с Е. А. Жовтисом.

на государство как способа *политического или социально-экономического давления*³³. Сущность проблемы в рамках текущей политики состоит в неэффективности исполнения данного документа. Его реализация на практике фрагментарна и не системна.

Рейтинги популярности российского телевидения среди казахстанцев довольно значительны в сравнении с отечественными каналами. По признанию медиаэкспертов, в плане общественно-политической и международной тематики в Казахстане в основном смотрят российское телевидение. По данным Правового медиацентра, наибольшей популярностью среди российских телеканалов в Казахстане пользуется «Первый канал»³⁴.

Рисунок 2. «Какие зарубежные телеканалы Вы смотрите чаще всего?»



³³ Концепция информационной безопасности Казахстана, <<http://medialaw.asia/document/-10747>>.

³⁴ Многочисленные социологические исследования незначительно разнятся в цифрах, но виден четкий тренд: первые строчки топов популярности телеканалов занимают поочередно «Первый канал» или «Россия ВГТРК», подробнее: «Результаты социологического исследования ОФ «Правовой медиацентр», «Медиапредпочтения казахстанцев», Астана 2014.

К тому же, самыми популярными передачами среди казахстанцев-горожан от 18 лет и старше остаются новости.

Рисунок 3. «Какие передачи Вы чаще всего смотрите по телевизору?»³⁵



Доминирование российского телевидения в Казахстане уже проявило себя с негативной стороны в свете украинно-российского конфликта, в результате которого общественное мнение по вопросу Крыма разделилось.

Политолог Досым Сатпаев дал определение сложившейся ситуации в казахстанском обществе: «идейный сепаратизм» – состояние, при котором социум расколот изнутри, когда создается угроза еще большего разлома под влиянием внешних сил³⁶. Недавняя нота протеста от МИДа Украины в адрес РК по поводу включения в казахстанские школьные учебники по географии спорной принадлежности Крыма является

³⁵ Ibid.

³⁶ «Досым Сатпаев: В Казахстане наблюдается идейный сепаратизм», Tengri News, 14 ноября 2014; <<http://tengrinews.kz/tv/novosti/politika/2725/>> (просмотрено 1 октября 2015).

характерным примером. Однако в результате были внесены корректировки в упомянутые учебники, так как издательство не отразило в полной мере официальную позицию Казахстана по теме Крыма, которая соответствует официальной позиции Генеральной Ассамблеи ООН 68/262 («О территориальной целостности Украины»). Все это свидетельствует о том, что по вопросу территориальной целостности Украины в РК есть однозначная официальная оценка, и различные заигрывания по этой сложной теме неприемлемы.

Таким образом, информационная безопасность в Казахстане является краеугольным камнем понимания концепции национальной безопасности. Мощная и профессиональная пропаганда российского телевидения не только прямым образом формирует общественный дискурс по некоторым важным геополитическим событиям, происходящим на пространстве СНГ, но и в перспективе может быть экстраполирована на иные внутри- и внешнеполитические события в Казахстане. И в этой связи уполномоченным органам власти важно осознать весь комплекс проблем по развитию конкурентного, сильного и развитого медийного рынка в РК.

3. ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИКИ

Вариант 1. Сохранение статуса-кво

Государственное регулирование информационной сферы, чрезмерный контроль телевидения и иных видов СМИ в нынешнем виде негативно сказывается на долгосрочных приоритетах государства по развитию конкурентного медиарынка в Казахстане. В свою очередь низкий уровень конкурентоспособности отечественных медиа прямым образом влияет на низкий уровень информационной независимости и защищенности страны. В связи с этим данный вариант политики является *неэффективным и непредпочтительным*.

Вариант 2. Полное ограничение трансляции/введение значительных ограничений на вещание российских телеканалов

Данный вариант политики *наименее предпочтителен*. Закрытие телеканалов не приведет к желаемому эффекту – повышению интереса казахстанцев к местному телевидению и повышению уровня качества контента – по ряду причин:

- С активным проникновением интернета в Казахстане телеаудитория может перейти в сеть, где доступ к российскому контенту ничем не ограничен.
- Данная мера политически неприемлема и потенциально может создать нежелательное напряжение в союзнических межгосударственных отношениях Казахстана и России. Также против данной меры

выступают некоторые политические деятели Казахстана.

- Эта мера нарушает международный принцип свободы на получение и распространение информации граждан РК.
- Заккрытие российских телеканалов (или наложение ограничений на их вещание) не будет способствовать возникновению здоровой конкуренции на отечественном медиарынке, а наоборот, подавит ее. В свою очередь это позитивно никак не отразится на качестве производимого контента.

Помимо вышеперечисленного, общественный запрос полностью не соответствует данному решению проблемы – казахстанцы хотят смотреть российское телевидение. Так, по словам политика А. Косанова, «... нужно, чтобы иностранные СМИ, в том числе и российские, соблюдали казахстанское законодательство, а власть создала соответствующие условия для конкурентоспособности отечественных СМИ»³⁷.

Вариант 3. Реформирование существующего законодательства и системы государственного регулирования телевидения

Данный вариант политики является наиболее предпочтительным. Либерализация телевизионного рынка второй половины 90-х годов способствовала не только активному притоку иностранных телеканалов в Казахстан, но также значительно развивала местные телеканалы, которые были в состоянии конкурировать с российскими.

Именно этому периоду характерен отход государства от абсолютного доминирования в информационном пространстве. В это время начался бурный рост негосударственных (частных, корпоративных и др.) СМИ, сокращение государственных медиа. Этот этап также именовали

³⁷

Вайскопф А., «Российские телеканалы в Казахстане: нужно ли ограничить влияние?» Deutsche Welle, 1 декабря 2014; <<http://www.dw.com/ru/a-18104124>> (просмотрено 18 марта 2016).

«золотым веком» казахстанских СМИ³⁸. Именно этот период характеризуется качественными и количественными изменениями на рынке масс-медиа, массовой приватизацией государственных СМИ, что выразилось в их качественном и количественном росте. Первым успешным частным телеканалом стал КТК, который за первое десятилетие существования создал множество качественных передач, шоу, сериалов и обрел большую популярность у аудитории. На ежегодном республиканском конкурсе «Выбор года» в 2001-2007, а также в 2010 году «КТК» был признан лучшим отечественным телеканалом и награжден золотой медалью³⁹. Помимо этого, телеканал занимал и продолжает занимать лидирующие позиции в рейтингах популярности у телеаудитории. Таким образом, у Казахстана есть собственный позитивный исторический пример эффективной государственной политики в области регулирования медиарынка, который предполагает реформирование по пути сокращения государственного контроля в СМИ.

Реформирование сложившейся системы регулирования телевидения (медиа) в РК включает в себя следующие основные компоненты:

- Система государственного регулирования медиа в РК

Развитие качественного контента напрямую связано с недопущением любой цензуры со стороны властных структур. В странах СНГ укоренилось понятие так называемой «мягкой цензуры»⁴⁰, следствием

³⁸ Морозов А. А., «Развитие СМИ Республики Казахстан за годы независимости: основные этапы и современное состояние», КИСИ <<http://kisi.kz/ru/categories/politicheskaya-modernizaciya/posts/razvitie-smi-respubliki-kazahstan-za-gody-nezavisimosti>> (просмотрено 5 декабря 2015).

³⁹ «История КТК» <<http://www.ktk.kz/ru/about/channel>> (просмотрено 16 января 2016).

⁴⁰ Мягкая цензура - использование государственными органами и должностными лицами имеющихся в их распоряжении способов или опосредованного давления на СМИ и журналистов с целью ограничения сбора, производства и (или) распространения массовой информации для обеспечения собственных политических интересов и бесконтрольной политической деятельности. Рихтер, А. А. Свобода массовой информации в постсоветских государствах: регулирование и саморегулирование журналистики в условиях переходного периода [Текст]: автореф. дис. На соиск. учен. степ. докт. филолог. наук (10.01.10)/Рихтер Андрей Георгиевич; МГУ им. М. В. Ломоносова. – Москва, 2007: 30.

которой стала деградация демократических принципов, «самоцензура» журналистского сообщества и углубление отчуждения между обществом и государством, рост недоверия к СМИ и органам власти. Под давлением государства журналисты уходят от освещения политических проблем, концентрируясь на низкопробных жанрах, что негативно отражается на профессиональной журналистике. Поэтому для повышения уровня качества отечественных СМИ и их конкурентного преимущества важно элиминировать любые формы цензуры со стороны государства.

Еще одним важным аспектом развития отечественного телевидения является *переход на цифровое вещание*, который в последние годы сопровождается рядом проблем и критикой со стороны некоторых медиаэкспертов. Здесь было бы полезно обратиться к мировому опыту, в частности, к польскому. В Польше Цифровой закон принимался шесть лет, с 2005 по 2011 годы. Процесс перехода на цифровое телевидение предполагал поэтапное отключение аналогового сигнала, и был разработан ряд технических спецификаций, где детально были прописаны функциональные возможности приставок, требования к прочему абонентскому оборудованию, технические регламенты и нормы. В Польше избрана полностью *открытая модель регулирования ЦТВ*. Государство не участвует в определении «правильных» поставщиков и контроле доступа на рынок посредством разных форм сертификации, лицензирования и т.п. Вместо этого сформулированы требования и определены механизмы выборочного контроля над их соблюдением. Например, покупатель ТВ-приемника, несовместимого со спецификациями, обязан подписать документ, подтверждающий его сознательный выбор и отказ от претензий. Продажа несовместимых устройств без надлежащего информирования покупателей карается внушительными (около 12000 Евро) штрафами.

Принципиальное различие в подходах к формированию рынка абонентских устройств обуславливает заметную разницу в ценах на приставки в Польше и Казахстане. На польском рынке присутствует около 30 торговых марок ТВ-приемников, поддерживающих национальное ЦТВ. В Польше было решено не дотировать приобретение цифровых приставок, в т.ч. и малообеспеченным гражданам. Вместо государственного субсидирования дорогих устройств государство стало максимально

стимулировать конкуренцию среди поставщиков, чтобы получить минимально возможную цену. Подобный опыт мог бы решить проблему дороговизны приставок в РК.

- Улучшение ведения бизнеса на медиарынке Казахстана

Необходимо реформировать систему государственной поддержки СМИ – государственный информационный заказ. В краткосрочной перспективе следует обеспечить открытость процесса выделения государственных средств на поддержку медиа. Также необходимо активно включить общественность в процесс обсуждения лотов, конкурсов, создавать фокус-группы для оценки будущих проектов. Подобный опыт успешно реализуется в европейских странах и обеспечивает качественную оценку эффективности системы государственной поддержки СМИ. В долгосрочной стратегии важно достигнуть условий, при которых государственная поддержка СМИ основывалась бы на принципах справедливости и объективности распределения бюджета. Необходимо также стимулировать слабые медиа и отойти от модели развития отдельных СМИ, а развивать отрасль в целом *посредством таможенных, налоговых и финансовых льгот, создания социальных гарантий для журналистов, предоставления сниженных тарифов (непрямые субсидии)*. В некоторых странах общие налоговые льготы, предоставляемые государством посредством непрямого субсидирования прессы, сравнимы с суммой прямого финансирования государственных телерадиокомпаний. Например, в Финляндии частный сектор средств массовой информации освобождается от выплаты НДС при продаже подписок, 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 ТРК «Yleisradio» (YLE), оценивается в сумму приблизительно в 381 миллион евро в год⁴¹. Финансирование СМИ

⁴¹ Article 19, «Положения о государственной помощи печатным средствам массовой информации», Доклад; <<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/3554/Положения-о-государственной-помощи-печатным-средствам-массовой-информации.pdf>> (просмотрено 15 марта 2016).

также должно осуществляться независимым от государства органом. Например, в Литве успешно функционирует подобный институт – Фонд поддержки печати, радио и телевидения⁴².

Государственные субсидии должны распределяться независимым контролирующим органом, который должен представлять парламенту ежегодный открытый отчет о том, как расходуются государственные средства. Независимо от правовой формы, все СМИ, получающие государственные субсидии, должны проходить аудиторскую проверку как корпорации и публиковать результаты данной проверки в открытых источниках.

Необходимо поощрять иностранных инвесторов, которые готовы вкладывать свои средства в медиарынок РК. Для покрытия разницы в производстве качественного отечественного контента в сравнении с закупаемым российским или иным иностранным (порядка 40 миллионов долларов США в год необходимо для покрытия этой разницы)⁴³ необходимы средства инвесторов, которые не представлены широко на медиарынке РК вследствие ограничительных норм в законодательстве. Себестоимость казахстанского производимого материала низкая вследствие ограниченности рекламного рынка и недостаточных инвестиций в медиаотрасль. Поэтому необходимо пересмотреть действующее законодательство с целью привлечения большего числа инвесторов в отрасль и создания привлекательных условий для их функционирования.

Необходимо правовое регулирование собственности на СМИ, то есть законодательная норма о запрете монополизации. Децентрализация медиарынка, различные механизмы ограничения концентрации СМИ могут быть реализованы посредством обязательного раскрытия обществу сведений о собственниках СМИ, что может гарантировать частичную

⁴² Ibid: 38.

⁴³ Илеуова Г. и др., «Обзор казахстанского рынка телеиндустрии на примере сравнительного анализа видеоконтента телеканалов «КТК», «31 канал», «Хабар», SPIK.KZ, 28 мая 2015; <<http://spik.kz/articles/kult-tur/2015-05-28/issledovatel'skiy-proekt-obzor-kazahstanskogo-rynka-teleindustrii-na>> (просмотрено 15 ноября 2015).

прозрачность и будет способствовать здоровой экономической конкуренции. В данном смысле полезен международный опыт, при котором правовое регулирование осуществляется с помощью **общих и специальных антитрастовых законов**. *Американская* пресса на общих основаниях является объектом регулирования антитрастовых законов или корпоративных законов штатов⁴⁴. *Английское* законодательство о вещании также ограничивает покупку различных видов СМИ одним лицом⁴⁵. Законодательство *Германии* гарантирует плюрализм печатных органов как важнейший элемент свободы прессы путем запрета на монополии. В Федеральном Законе о монополиях есть специальные положения, позволяющие осуществлять контроль над малыми и средними объединениями в сфере СМИ. В соответствии с ним Федеральное агентство по монополиям **может запретить слияние компаний**. Государственная монополия в области СМИ рассматривается в демократических странах так же, как нарушение конституционного права на свободу слова⁴⁶.

- Развитие инфраструктуры медиарынка

В Казахстане рынок телеиндустрии ограничен лишь телеканалами и несколькими продюсерскими компаниями. В настоящее время нужно в первую очередь обратить внимание на создание и работу профессиональных студий и продюсерских компаний, производящих отечественный контент, – их недостаточно.

Для развития отечественного телевидения важно создать *равные возможности для всех участников телеиндустрии*, защитить отечественный рынок от внешних факторов. В этой связи интересен опыт Украины, где ввели трехлетнее ограничение на размещение рекламы в закупной продукции, что вынудило рекламодателей вкладывать средства в

⁴⁴ Морозов А. А., «Методы регулирования деятельности СМИ сквозь призму мирового опыта», КИСИ, <<http://kisi.kz/ru/categories/politicheskaya-modernizaciya/posts/metody-regulirovaniya-deyatel-nosti-smi-skvoz-prizmu-mi>> (просмотрено 16 января 2016).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

отечественное производство. В результате сегодня украинское телевидение является вполне конкурентоспособным, не отставая по рейтингам от зарубежных телеканалов. К примеру, доля кабельного (38%) и эфирного ТВ (34%) в УР превышает среднеевропейские показатели (27%)⁴⁷. В ряде зарубежных стран производство собственного телеконтента не облагается рядом налогов. В России на протяжении более десяти лет производство собственного кино и сериалов освобождено от налогообложения.

Создание качественного конкурентоспособного продукта требует *современного технического оборудования и аппаратуры*. Поэтому также важна техническая модернизация студий. При этом должна быть отлажена и система переквалификации сотрудников, работающих с новым оборудованием. Помимо этого необходима и *система подготовки профессиональных журналистских кадров*. В этой связи организация тренингов и обучающих семинаров, академических и профессиональных обменов в сотрудничестве с лучшими западными институтами и изданиями/телеканалами, очевидно, сыграла бы свою позитивную роль в деле повышения профессионализма журналистов.

Наконец, журналистскому сообществу важно развивать собственную правовую грамотность и стремиться к реализации своих прав посредством развития механизмов саморегулирования, например, таких, как «редакционный омбудсмен» или «советы прессы»⁴⁸, коллективно отстаивая свои права и популяризуя принцип верховенства закона в публикуемых материалах. Подобные меры способны повысить доверие граждан к журналистам и снизить государственное давление на СМИ.

⁴⁷ Сахно И., «Украинский ТВ рынок на фоне Европы – Мониторинг SES», 25 марта 2015; <<http://mediasat.info/2015/03/25/ukraine-ses/>> (просмотрено 17 января 2016).

⁴⁸ Морозов, *supra* n.42: с. 48.

4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Изученная в рамках данного исследования проблема информационной безопасности РК через призму повышения конкурентной привлекательности отечественного телевидения выявила множество тенденций и заключений. Основные выводы таковы, что без реформирования законодательства в области медиа и системы государственного регулирования СМИ, хотя бы частичной, на первоначальном этапе либерализации этой системы (которая логично встраивается в предложенный президентом проект «Пяти институциональных реформ») и развития частного и регионального телевидения преодоление существующих сегодня проблем невозможно. Поэтому с учетом вышеизложенной проблематики и предложенных вариантов политики были разработаны следующие рекомендации:

В законодательной сфере:

- Привести законодательство в сфере медиа в соответствие с европейскими и международными стандартами.
- Исключить/декриминализовать прямое использование положений о клевете и оскорблении, направленных против конкретных медиа и журналистов.
- Пересмотреть некоторые нормы законодательства в области медиа, в частности, о языковом паритете в вещании, о правах владения медиаресурсом, так как эти нормы тормозят развитие сильных и конкурентных медиа в стране.
- Значительно ограничить суммы предъявляемых штрафов к журналистам/медиа по статьям об оскорблении чести, достоинства и деловой репутации.

- Законодательно запретить монополизацию СМИ, способствовать децентрализации медиарынка.

В целях обеспечения справедливой конкуренции между отечественными СМИ и осуществления государственной политики в сфере информационной безопасности необходимо создать благоприятные условия казахстанским информационно-телекоммуникационным компаниям для качественного роста, поэтому *систему государственного регулирования телевидения/медиа следует пересмотреть*:

- Реформировать систему государственной поддержки медиа с целью развития открытой и честной, основанной на принципах здоровой конкуренции и плюрализма мнений системы государственной поддержки СМИ в РК.
- Проводить целенаправленную политику по выявлению и недопущению скрытого воздействия на общественное сознание со стороны других государств, транснациональных корпораций, различных неформальных структур.
- Защищать отечественный медиарынок от внешних угроз посредством различных стимулирующих мер (ограничение на размещение рекламы в закупной продукции, «налоговые каникулы» для отечественных компаний и другие меры).
- Развитие качественного казахскоязычного сегмента телевидения/медиа вследствие его растущей востребованности и объективных демографических трендов.
- Создать необходимые условия для безболезненного перехода на цифровое телевидение, используя лучшие зарубежные практики.
- Осуществлять помощь в техническом переоборудовании студий.
- Поощрять иностранных инвесторов, готовых вкладываться в развитие медиаотрасли Казахстана, посредством создания различных финансовых и экономических преференций.
- Развивать и поддерживать региональные информационные и информационно-телекоммуникационные сети.
- Не допускать использования «мягкой» или иных видов цензуры по отношению к СМИ, так как это негативно отражается на уровне доверия

граждан к медиа и в конечном итоге сказывается на их рейтингах и медиапредпочтениях аудитории.

- Расширение активного присутствия телеканалов в виртуальном пространстве: развитие каналов на YouTube и других видеохостингах, развитие вебсайтов телеканалов, расширение присутствия в социальных сетях.

Журналистскому/медиа сообществу:

- Дальнейшее развитие образовательных инициатив, тренингов по повышению профессиональной подготовки журналистов, юридической грамотности.
- Развивать институт саморегулирования СМИ в Казахстане, основанный на продвижении принципа верховенства права, с целью задействовать дополнительные механизмы защиты своих прав журналистами.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Article 19, «Положения о государственной помощи печатным средствам массовой информации», Доклад; <<https://www.article19.org/data/files/medialibrary/3554/Положения-о-государственной-помощи-печатным-средствам-массовой-информации.pdf>> (просмотрено 15 марта 2016).

2. Абдумомунов С., «В Кыргызстане сильно влияние Кремля», Радио Азаттык, 17 июня 2015; <<http://rus.azattyk.org/content/article/27076844.html>> (просмотрено 16 июля 2015).

3. Ауезов О., «Считаете ли вы правильным 20-процентное ограничение на иностранные инвестиции в средства массовой информации? Откуда СМИ привлекать инвестиции?» Деловая неделя, 29 октября 1999; <http://www.neweurasia.info/archive/1999/ka_press/10_29_Pres0341.html> (просмотрено 26 августа 2015).

4. Борисова С., «Ибраш Нусупбаев: «Главные проблемы казахстанских телеканалов – непрофессионализм их руководителей и жадность владельцев» Central Asia Monitor, 10 июля 2014; <<http://camonitor.com/12082-ibrash-nusupbaev-glavnye-problemy-kazahstanskih-telekanalov-neprofessionalizm-ih-rukovoditeley-i-zhadnost-vladelcev.html>> (просмотрено 2 августа 2015).

5. Вайскопф А., «Российские телеканалы в Казахстане: нужно ли ограничить влияние?» Deutsche Welle, 1 декабря 2014; <<http://www.dw.com/ru/a-18104124>> (просмотрено 18 марта 2016).

6. Государственное финансирование СМИ Казахстана, База

получателей госзаказа, <<http://lmc.kz/baza.html>> (просмотрено 15 ноября 2015 года).

7. Елисеев В., «Каким будет медиаландшафт Казахстана в 2015 году?», Dentsu Aegis Network Kazakhstan; <<http://www.slideshare.net/VEL1/mmo-2015-q1rusprtrends20150709right1>> (просмотрено 30 сентября 2015).

8. Есенкулова Р. «Российские каналы получают субсидии за инфопропаганду в Казахстане – Коджахметов», TengriNews, 14 ноября 2014; <http://m.tengrinews.kz/ru/kazakhstan_news/rossiyskie-kanalyi-poluchayut-subsidii-infopropagandu-kazahstane---kodjahmetov-265196> (просмотрено 12 июля 2015).

9. Жаксыбаева Ш., «Шолпан Жаксыбаева: законопроект тревоги нашей», Internews Kazakhstan, 26 сентября 2011; <<http://www.internews.kz/newsitem/26-09-2011/16206>> (просмотрено 16 ноября 2015).

10. Закон о национальной безопасности Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.12.2015 г.); <http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31106860#sub_id=10000>

11. Илеуова Г. и др., «Обзор казахстанского рынка телеиндустрии на примере сравнительного анализа видеоконтента телеканалов «КТК», «31 канал», «Хабар», SPIK.KZ, 28 мая 2015; <<http://spik.kz/articles/kult-tur/2015-05-28/issledovatelskiy-proekt-obzor-kazahstanskogo-rynka-teleindustrii-na>> (просмотрено 15 ноября 2015).

12. Киселев С., «Сергей Киселев: Страна, не желающая кормить свои СМИ, будет смотреть чужие» Закон.KZ, 27 октября 2014, <<http://www.zakon.kz/4663099-s.kiselev-strana-ne-zhelajushhaja.html>> (просмотрено 27 июля 2015).

13. Концепция информационной безопасности Казахстана (утверждена 14 ноября 2011 года), <<http://medialaw.asia/document/-10747>>

14. Мадиярова Б., «Проблемы цифровизации в Казахстане независимых СМИ», Национальная Ассоциация Телерадиовещателей Казахстана, 18 марта 2015; <<http://www.slideshare.net/AnnaSeditor/ss->

45978862> (просмотрено 16 ноября 2015).

15. Маринин С., «Государственный информационный заказ: pro et contra», VLAST.KZ, 23 декабря 2015; <<http://vlast.kz/obsshestvo/14898-gosudarstvennyj-informacionnyj-zakaz-pro-et-contra.html>> (просмотрено 17 января 2016).

16. Морозов А. А., «Методы регулирования деятельности СМИ сквозь призму мирового опыта», КИСИ, <<http://kisi.kz/ru/categories/politicheskaya-modernizaciya/posts/metody-regulirovaniya-deyatel-nosti-smi-skvoz-prizmu-mi>> (просмотрено 16 января 2016).

17. Морозов А. А., «Развитие СМИ Республики Казахстан за годы независимости: основные этапы и современное состояние», КИСИ <<http://kisi.kz/ru/categories/politicheskaya-modernizaciya/posts/razvitie-smi-respubliki-kazahstan-za-gody-nezavisimosti>> (просмотрено 5 декабря 2015).

18. Нарушения свободы слова в Казахстане. Октябрь 2015 года, Международный Фонд Защиты Свободы Слова «Адил Соз», <<http://www.adilsoz.kz/monitoring/show/id/107>> (просмотрено 16 ноября 2015).

19. Опрос: «Ситуация в Крыму», Бюро экспресс-мониторинга общественного мнения Demoscope, 23 апреля 2014; <<http://www.demos.kz/rus/index.php?poll=31>> (просмотрено 5 июня 2015).

20. Отчет: «Информационная безопасность Казахстана – в поисках объективной истины», Think Tank Club «ASPANDAU», 16 октября 2014 года; <<http://aspandau.kz/news/otchet-ttc-aspandau-informacionnaya-bezopasnost-kazahstana-v-poiskah-obektivnoy-istiny-16102014>> (просмотрено 5 августа 2015).

21. «Правозащитники и ОБСЕ не одобрили закон «О телерадиовещании», Profit.KZ, 30 декабря 2011; <<http://profit.kz/news/8112/Pravozaschitniki-i-OBSE-ne-odobrili-zakon-O-teleradioveschanii/>> (просмотрено 5 августа 2015).

22. Результаты социологического исследования ОФ «Правовой

медиа-центр», «Медиапредпочтения казахстанцев», Правовой медиа-центр, Астана 2014.

23. Рихтер, А. А. Свобода массовой информации в постсоветских государствах: регулирование и саморегулирование журналистики в условиях переходного периода [Текст]: автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. филолог. наук (10.01.10)/Рихтер Андрей Георгиевич; МГУ им. М. В. Ломоносова. – Москва, 2007. – 60с.

24. Сатпаев Д., «В Казахстане наблюдается идейный сепаратизм – Медиакурултай-2014», Tengri News, 14 ноября 2014; <<http://tengrinews.kz/tv/novosti/politika/2725/>> (просмотрено 1 октября 2015).

25. Сатпаев Д., «Проблемы информационной безопасности Казахстана»; <<http://www.slideshare.net/KazakhstanPressClub/1-41637853>> (просмотрено 15 июля 2015).

26. Сахно И., «Украинский ТВ рынок на фоне Европы – Мониторинг SES», 25 марта 2015; <<http://mediasat.info/2015/03/25/ukraine-ses/>> (просмотрено 17 января 2016).

27. Старцева Т., «Анализ медиапотребления», TNS Gallup Media Asia; <<http://www.slideshare.net/KazakhstanPressClub/media-consumption-in-kazakhstan-2014>> (просмотрено 30 сентября 2015 года).

28. Тогузбаев К., «Законопроект о телерадиовещании уже называют антижурналистским», Радио Азаттык 31 ноября 2011, <http://rus.azattyq.org/content/tv_media_bill_kazakhstan/24377040.html> (просмотрено 5 августа 2015).

29. Тогузбаев К., «Российские СМИ в Казахстане после Крыма» Радио Азаттык, 26 ноября 2015; <<http://rus.azattyq.org/content/vlianie-rossiyskikh-smi-kazakhstan/26710733.html>> (просмотрено 1 августа 2015).

