

МЕРУЕРТ СЫЗДЫКБЕКОВА



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНФОРМАЦИОННЫЙ ЗАКАЗ В СМИ

ПРОГРАММА
ДЛЯ МОЛОДЫХ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ
В ОБЛАСТИ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ



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.

Данное исследование подготовлено в рамках программы для молодых исследователей в области публичной политики. Целью данного проекта является развитие сферы публичной политики в Казахстане через повышение потенциала молодых исследователей, а также стимулирование общественного диалога.

В рамках пяти обучающих семинаров участники программы проходят серию тренингов по политико-управленческому анализу (policy analysis), визуализации данных и продвижению результатов исследований с тем, чтобы использовать полученные знания в разработке аналитических документов по актуальным для Казахстана вопросам публичной политики в рамках приоритетных направлений деятельности ФСК. За дополнительной информацией, пожалуйста, обращайтесь ppi@soros.kz.



ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений	4
1. Введение	5
1.1 «Госинформзаказ»: текущее состояние	5
1.2 Цель и задачи исследования	10
1.3 Методология и ограничения исследования	11
1.4 Дорожная карта исследования	12
2. Описание проблемы	13
2.1 Совмещение двух разных политик: информирование населения о деятельности государственных органов и субсидирование СМИ	13
2.2 Невозможность оценить эффективность и результативность текущей политики	15
2.3 Отсутствие здоровой конкуренции на рынке медиа и формирование иждивенческой культуры среди СМИ (ориентированность на заказчика, а не на аудиторию)	17
2.4 Отсутствие прозрачности	21
3. Взаимодействие СМИ и государства: международный опыт	24
3.1 Информация как общественное благо	24
3.2 Различные виды субсидирования СМИ	26
3.3 Доступ к информации о деятельности государственных органов (access to government information)	32
4. Варианты решения проблемы политики	35
Вариант 1. Сохранение статуса-кво	35
Вариант 2. Полный отказ от политики госинформзаказа	35
Вариант 3. Реформирование политики госинформзаказа	36
5. Выводы и рекомендации	42
Список использованной литературы	45
Приложение	51

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АО	Акционерное общество
Госинформзаказ/ госзаказ/ГИЗ	Государственный информационный заказ
Госзакупки	Государственные закупки
ДСП	Документ служебного пользования
ЕС/EU	Европейский Союз/the European Union
МИК	Министерство информации и коммуникаций Республики Казахстан
МИОР	Министерство информации и общественного развития Республики Казахстан
МЦРОАП/ МЦРИАП	Министерство цифрового развития, оборонной и аэрокосмической промышленности Республики Казахстан/Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности Казахстана
НДС/VAT	Налог на добавленную стоимость/ Value-added tax
НПО	Неправительственная организация
ООН	Организация Объединенных Наций
РГП на ПХВ	Республиканское государственное предприятие на праве хозяйственного ведения
РК	Республика Казахстан
СМИ	Средство массовой информации
США	Соединенные Штаты Америки
ТОО	Товарищество с ограниченной ответственностью

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 «ГОСИНФОРМЗАКАЗ»: ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ

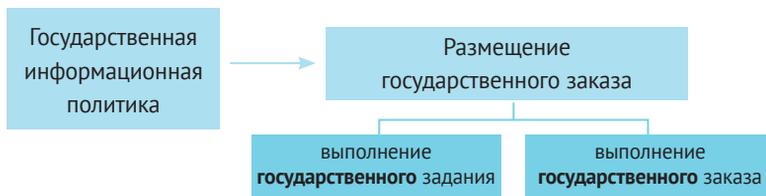
В Казахстане на законодательном уровне закреплена особая форма «поддержки» отечественных СМИ, наиболее известная под общей формулировкой государственный информационный заказ или «госинформзаказ» (ГИЗ). Осуществление данной политики проводится путем прямых целевых субсидий из государственного бюджета. По заявлению многих медиаэкспертов¹, большинство казахстанских СМИ в определенной степени являются получателями данного заказа, а для некоторых из них это основной источник существования, без которого они не в состоянии выживать на рынке медиа.

Государственный информационный заказ как таковой является инструментом, при помощи которого претворяется в жизнь **государственная информационная политика**. По официальным данным, государственная информационная политика преследует две цели:

- повышение эффективности государства в проводимой информационной политике;
- повышение конкурентоспособности отечественных СМИ.

Иными словами, целью является информирование населения о деятельности государственных органов, о государственных программах, последних законодательных инициативах, политических мероприятиях и др., что параллельно также должно вести к росту конкурентоспособности отечественных СМИ.

Обычно под фразой «государственный информационный заказ» понимают представленную ниже схему.



1. Интервью автора с Д. Окремовой.
Интервью автора с Г. Биржановой.
Интервью автора с Л. Ахмедьяровым.

Таким образом, размещение государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском уровне осуществляется следующими способами²:

- **выполнение государственного задания** в соответствии с бюджетным законодательством Республики Казахстан, которое распространяется на собственников средств массовой информации с участием государства в уставном капитале;
- **выполнение государственного заказа** – заказ на оказание услуг за счет средств республиканского бюджета для проведения государственной информационной политики через СМИ (Заказ).

В республиканском бюджете данные программы идут под следующим кодом и наименованиями³: программа 003 «Проведение государственной информационной политики» и подпрограмма 100 «Размещение государственного информационного заказа». Последнее указывается как расходы, направленные на реализацию государственной информационной политики, для:

- информационно-пропагандистского обеспечения приоритетных направлений государственной политики;
- укрепления внутривластной стабильности;
- роста конкурентоспособности отечественного информационного пространства;
- повышения статуса государственного языка;
- повышения качества производства отечественной продукции.

Расходы по бюджетной программе, всего ⁴						
Расходы по бюджетной программе	Единица измерения	Отчетный год	План текущего года	Плановый период		
		2016	2017	2018	2019	2020
Проведение государственной информационной политики	тысяча тенге	41 778 814,4	43 973 993	47 166 917	46 432 716	42 243 343

2. Приказ Министра информации и коммуникаций от 28 февраля 2017 года №75.

3. Об утверждении бюджетных программ Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан на 2018–2020 годы», <http://mic.gov.kz/ru/pages/ob-utverzhenii-byudzhetnyh-programm-ministerstva-informacii-i-kommunikacij-respubliki-0>, (просмотрено 20 сентября, 2018).

4. Ibid.

Финансирование СМИ по методу **государственного задания** имеет несколько принципиальных отличий от финансирования СМИ в рамках **государственного заказа**.

Государственным заданием является заказ юридическим лицам с участием государства в уставном капитале на оказание отдельных государственных услуг, реализацию бюджетных инвестиционных проектов и выполнение других задач, направленных на обеспечение социально-экономической стабильности государства. Выделение бюджетных средств юридическим лицам с участием государства в уставном капитале на выполнение государственного задания осуществляется без увеличения уставного капитала этих юридических лиц. **Выполнение государственного задания осуществляется без соблюдения конкурсных процедур**, предусмотренных законодательством Республики Казахстан о государственных закупках⁵.

Таблица получателей государственного задания по состоянию на 2017 год⁶

Наименование АО или ТОО с участием государства в уставном капитале	Услуги по проведению государственной информационной политики через:	Сумма, тыс. тенге
АО «Казконтент»	Освещение социально-экономической и общественно-политической жизни страны. Популяризация казахоязычных СМИ в Интернете, развитие отечественных интернет-СМИ. Развитие государственного языка. Освещение деятельности Премьер-Министра и Правительства республики Казахстан в интернете. Сбор мультимедийного контента Казахстана. Повышение образованности, культурного уровня, патриотизма. Создание электронной базы книг, продвижение казахской литературы. Изучение и сохранение историко-культурного наследия страны, возрождение историко-культурных традиций, освещение хода реализации Стратегии «Казахстан-2050».	1 240 071
АО «Агентство Хабар	телеканалы «Хабар», «Хабар24», а также «KazakhTV»	13 949 331
АО «Республиканская телерадиокорпорация «Казахстан»	телеканалы «Казахстан», «Балапан», «KazSport», «Первый канал Евразия», областные телеканалы, «Казахское радио», радио «Шалкар», радио «Астана», радио «Classic»	18 893 228
Национальный филиал межгосударственной телерадиокомпании «Мир» в Республике Казахстан	телеканалы «Мир», «Мир 24»	306 008

5. Об утверждении Правил разработки и выполнения государственного задания, <https://egov.kz/cms/ru/law/list/V1500010839> (просмотрено 20 сентября, 2018).

6. О реализации Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2017-2019 годы», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000775> (просмотрено 20 сентября, 2018).

ТОО «Жас оркен»	газеты «Ұлан», «Дружные ребята», журналы «Ақ желкен», «Балдырған»	102 566
ТОО «Қазақ газеттері»	газеты «Ана тілі», «Экономика», «Ұйғыр айвази», журналы «Мысль», «Ақиқат», «Үркер»	149 766
РГП на ПХВ «Центр анализа и информации» Министерства информации и коммуникаций	Информационно-аналитическое и методическое сопровождение вопросов проведения государственной информационной политики	878 898
АО «Республиканская газета «Егемен Қазақстан»	газету «Егемен Қазақстан»	877 536
АО «Республиканская газета «Казахстанская правда»	газету «Казахстанская правда»	721 152
ТОО «Международное информационное агентство «Казинформ»	Освещение социально-экономической и общественно-политической жизни страны. Позиционирование Казахстана и уровня его социально-экономического развития на международной арене. Формирование положительного международного имиджа, популяризация Казахстана в мире на всех языковых версиях сайта	639 942

Государственный заказ осуществляется посредством проведения конкурса для представителей периодических печатных изданий, теле-, радиоканалов и интернет-ресурсов.

Министерством информации и коммуникаций⁷ для утверждения перечня тематических направлений Заказа, объемов Заказа и рассмотрения представленных на Заказ документов с целью установления их соответствия условиям Заказа, опубликованным в информационном сообщении, и принятия соответствующего решения создается коллегиальный орган – Комиссия. В состав Комиссии входят сотрудники МИК, представители НПО, СМИ, органов государственной власти. Общее количество членов Комиссии не более семи человек.

Ежегодно до 25 декабря Комиссия утверждает список с учетом приоритетных направлений государственной информационной политики (*Приложение 1*).

7. Указом Президента № 848 от 25 февраля 2019 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан» Министерство информации и коммуникаций РК (МИК) было упразднено. Структурные подразделения МИК-а были присоединены к двум преобразованным министерствам: Министерству информации и общественного развития РК (МИОР) и Министерству цифрового развития, оборонной и аэрокосмической промышленности РК (МЦРОАП). Функции и полномочия в сфере информации МИК, как и Комитет информации, отвечающий непосредственно за государственный информационный заказ, были переданы под МИОР РК. Указом Президента № 24 от 17 июня 2019 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан», кроме прочего, МЦРОАП был преобразован в Министерство цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности (МЦРИАП).

Медиа-центр» дает информацию в 13,7 млрд тенге¹¹, где лидерами являются г. Алматы (1,6 млрд тенге), Туркестанская (1,4 млрд тенге) и Алматинская области (1,3 млрд тенге). Общая сумма госзакупок 17-ти регионов за 2019 год прогнозируется в районе 15,2 млрд тенге¹².

1.2 ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Необходимо отметить, что поддержка средств массовой информации является широко распространенной общемировой практикой и Казахстан не является исключением в своем стремлении «поддерживать» отечественные медиа. Конкурентоспособные СМИ и качественный медиаконтент являются залогом информационной безопасности страны. Учитывая доминирующее присутствие российского телевидения в отечественном информационном поле, вопрос создания сильных и независимых СМИ представляет первостепенную важность для Казахстана. Однако существующая политика государственного информационного заказа, направленная на повышение конкурентоспособности отечественных СМИ и эффективность государства в проводимой информационной политике, мало способствует достижению изначально поставленных целей¹³. Сама практика государственного информационного заказа подвергалась неоднократно критике на разных уровнях.

Цель настоящего исследования заключается в определении особенностей текущей политики государственного информационного заказа, выявлении проблемных моментов данной политики с последующим предоставлением результатов исследования и рекомендаций по реформированию существующего статуса-кво.

11. Материалы исследования по проведению государственной информационной политики в СМИ (2017)

ОФ «Правовой Медиа-центр», https://lmc.kz/sites/default/files/yyyyyyyy_1.2.jpg, (просмотрено 6 апреля, 2019).

12.4. Уалихан (2019). Вестник госзакупок: управления внутренней политики – 10 млрд на госинформ политику. Фактчекинговый ресурс Factcheck.kz, <https://factcheck.kz/glavnoe/vestnik-goszakupok-upravleniya-vnutrennej-politiki-10-mlrd-na-gosinform-politiku/>, (просмотрено 6 апреля, 2019).

13. М. Сыздыкбекова (2019). Что не так с госзаказом в СМИ? Интернет-журнал Vlast.kz, https://vlast.kz/obsshhestvo/31155-cto-ne-tak-s-goszakazom-v-smi.html?fbclid=IwAR1hcNE1LzAC-xE99UStUie3nbt98tIfn0PrSSxi0sUl0YlTy2UGQwC_E, (просмотрено 30 марта, 2019).

ВОПРОСАМИ ИССЛЕДОВАНИЯ ЯВЛЯЮТСЯ:

1. Какие особенности и проблемные моменты существуют в текущей политике государственного информационного заказа?
2. Имеются ли (если да, то какие) более оптимальные методы по поддержке и стимулированию СМИ?
3. Какие способы решения сложившейся проблемы существуют на данный момент?

ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ:

1. Выявить основные проблемные моменты в текущей политике ГИЗ.
2. Изучить общемировую практику по поддержке СМИ и доступу к информации.
3. С учетом проанализированного положения и выявленных проблемных моментов выработать рекомендации по реформированию политики ГИЗ и предложить оптимальные формы поддержки отечественных СМИ.
4. Распространить результаты исследования среди общественности, экспертного сообщества, компетентных государственных органов, а также лиц, принимающих решения.

1.3 МЕТОДОЛОГИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

Были использованы такие методы, как анализ, наблюдение, сравнение, а также интервью.

Основными источниками сбора данных послужили отчеты и данные из Министерства информации и коммуникаций, ОФ «Правовой Медиа-центр», TNS Web Index, Open Society Foundation, LSE Media Policy Project, Article 19.

Также был проведен анализ первичных источников: закон от 23 июля 1999 года «О СМИ», закон от 19 декабря 2003 года «О рекламе», закон от 18 января 2012 года «О телерадиовещании», закон от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации», закон от 24 ноября 2015 года «Об информатизации», государственная программа «Информационный Ка-

захстан-2020». Наряду с отечественными законами были изучены нормативно-правовые акты стран Европейского Союза и США в сфере субсидирования медиа и доступа к информации.

Был проведен дескриптивный анализ ситуации из открытых источников: информация из исследовательских организаций, государственных органов, интернет-ресурсов, статей в СМИ, научных публикаций. Путем метода сравнения был проведен анализ зарубежного законодательства в сфере регулирования и стимулирования СМИ и продемонстрированы существующие оптимальные альтернативы государственному информационному заказу.

Наряду с этим автором был проведен ряд полуструктурированных глубоких интервью с представителями неправительственного сектора, экспертного сообщества в области медиа и журналистики.

ОГРАНИЧЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Недостаточная всесторонняя изученность темы, отсутствие масштабных исследований о субсидировании отечественных СМИ, а также отсутствие некоторых официальных данных в открытом доступе, таких, например, как список получателей госзаказа и конкретные суммы на получателя, явились основной трудностью в ходе проведения исследования. Также автор не смог взять интервью у некоторых представителей экспертного сообщества.

1.4 ДОРОЖНАЯ КАРТА ИССЛЕДОВАНИЯ

В первой части автор рассматривает, что из себя представляет государственная информационная политика и государственный информационный заказ и как они работают на республиканском и местном уровнях. Во второй части дается детальная характеристика того, что не так с госзаказом, какие существуют проблемные моменты в рамках текущей политики. В третьей части автором изучен международный опыт, в частности практика субсидирования медиа в странах Европейского Союза, а также в США. В этой же секции адресованы вопросы концептуального характера — для чего необходима государственная поддержка СМИ в современном контексте и как обеспечивается доступ к информации в разных странах. Далее предлагается часть, где рассматриваются различ-

ные варианты решения проблемы. В финальной части даются рекомендации по созданию независимой политики по субсидированию медиа и отдельной политики по информированию населения в Казахстане.

2. ОПИСАНИЕ ПРОБЛЕМЫ

В рамках данного исследования выделяются следующие проблемные моменты в политике государственного информационного заказа в СМИ:

- 1) совмещение двух разных политик: информирование населения о деятельности государственных органов и субсидирование СМИ;
- 2) невозможность оценить эффективность и результативность текущей политики;
- 3) отсутствие конкуренции и формирование иждивенческой культуры среди СМИ (ориентированность на заказчика, а не на аудиторию);
- 4) отсутствие прозрачности.

2.1 СОВМЕЩЕНИЕ ДВУХ РАЗНЫХ ПОЛИТИК: ИНФОРМИРОВАНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И СУБСИДИРОВАНИЕ СМИ

Из официальных источников становится ясно, что государственный информационный заказ преследует более широкий круг целей и задач, чем обычно предполагается. Это информирование населения о работе государственных органов и приоритетных направлениях их деятельности, укрепление политической стабильности в стране, повышение статуса государственного языка, повышение конкурентоспособности отечественных СМИ и улучшение качества их продукции.

Основная проблема заключается в том, что государство стремится «убить нескольких зайцев одним выстрелом». С одной стороны, госинформзаказ принято считать некой формой поддержки СМИ, что, конечно, имеет место быть. Однако назвать данную политику субсидированием СМИ в классическом понимании этого выражения тоже нельзя, так как

поддержка оказывается не всей отрасли, а только определенной избранной группе, что не способствует ни росту конкурентоспособности СМИ, ни улучшению качества отечественной медиапродукции. С другой стороны, в Казахстане госинформзаказ – это одновременно и политика по информированию населения о деятельности государственных органов, которая во многих других странах является совершенно отдельной и независимой политикой без привязки к субсидированию СМИ.

Директор Правового Медиа-центра Диана Окремова¹⁴:

«Проблема в том, что у нас нет поддержки отрасли, у нас поддерживают конкретные СМИ и вливают деньги в конкретные организации, при этом не требуя особо никаких отчетов и не задумываясь о том, насколько это неэффективно. Мы говорим о том, что логично поддерживать и стимулировать отрасль; то есть для того чтобы люди создавали новые газеты, новые телеканалы, новые радио, это будет логично, создавать почву для развития всего рынка. Снижение налогов, введение каких-либо дотаций на типографию, на полиграфию – вот это и есть поддержка отрасли».

Госинформзаказ по сути является уникальной практикой, мало где встречающейся в нынешнем состоянии¹⁵, кроме как в Казахстане. В качестве первостепенной проблемы необходимо выделить тот факт, что именно **изначальная многозадачность данной политики, а также ее направленность на достижение одновременно нескольких целей** делают ее громоздкой; сложно измерить хоть какую-то результативность, эффективность, а также проследить прозрачность всей процедуры.

14. Интервью автора с Д. Окремовой.

15. Нечто схожее с госинформзаказом под названием «state advertising» практикуется в некоторых странах. Из европейских стран можно отметить Венгрию, Молдову, Македонию, Испанию, Болгарию, Грецию, Польшу, Румынию, что описано в докладе: Bermejo, F. et al. (2014) Mapping Digital Media: Global Findings. A report by the Open Society Foundations, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-overviews-20140828.pdf> (просмотрено 20 сентября, 2018).

Елена Гетманова, главный редактор газеты «Диапазон», придерживается схожего мнения и утверждает, что¹⁶:

«... власти хочется объяснить нам, то есть народу, чем она занимается, что делается в стране и для чего. В принципе, желание это правильное и понятное. Только вместо грамотного и доступного разъяснения политики и ситуации у нас пока что получается масштабное приукрашивание действительности, «пиар» власти за большие бюджетные деньги. В результате у народа нет интереса к пропагандистским передачам и публикациям, так как они не отражают нашу реальную жизнь и не помогают решить проблемы аудитории, и цель остается недостигнутой».

2.2 НЕВОЗМОЖНОСТЬ ОЦЕНИТЬ ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ТЕКУЩЕЙ ПОЛИТИКИ

Насколько эффективна политика госинформзаказа и можно ли вообще измерить степень ее результативности? Результативность определяется как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Эффективность определяется как отношение эффекта, результата к **затратам, расходам**, обусловившим, обеспечившим его получение. В рамках официальных документов прописано только то, как должна определяться результативность госинформзаказа, но оправдывают ли данные результаты потраченные на них средства/ресурсы, неизвестно.

ЕСТЬ ДВА ПОКАЗАТЕЛЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ:

Конечные результаты государственной информационной политики измеряются по следующим параметрам:

- уровень востребованности потребителями отечественной информационной продукции в 2017 г. – 65%, в 2018 г. – 66%, в 2019 г. – 67%;

¹⁶. Интервью автора с Е. Гетмановой

- уровень удовлетворенности населения освещением государственной политики в СМИ в 2017 г. – 52%, в 2018 г. – 54%, в 2019 г. – 56%;
- уровень продвижения госинформполитики посредством пресс-мероприятий и социальных сетей в 2017 г. – 66%, в 2018 г. – 67%, в 2019 г. – 68%;
- общественное доверие к политикам в 2017 г. – 29 место, в 2018 г. – 29 место, в 2019 г. – 28 место.

Но, как заметил Дмитрий Шишкин, бывший главный редактор общественно-политического издания «Литер»¹⁷:

«Как и любой пиар, его [эффективность или результативность госинформполитики] сложно измерить. Он, как правило, качественными характеристиками обладает».

К сожалению, данных об оценивании конечных результатов государственной информационной политики в предыдущие годы (2016 г. и раньше, например) по указанным выше критериям не имеется в публичном доступе. Есть промежуточные данные по программе «Информационный Казахстан 2020», где в декларативной форме приводятся цифры и проценты удовлетворенности населения отечественным медиаконтентом и СМИ. Однако в этих отчетах отсутствует информация о том, каким образом были добыты представленные цифры и насколько реально они отображают текущую картину.

Прямые результаты же определяются следующими категориями:

- в отношении газет и журналов – количеством объема материалов, выпущенных в рамках государственного задания, измеряются в таких единицах, как кв. см и «полоса формата А2»;
- в отношении телевизионных передач и радиопередач, выпущенных в рамках государственного заказа и задания, измеряются в часах;
- в отношении интернет-ресурсов – количество размещенных материалов на интернет-ресурсах, выпущенных в рамках госзаказа, измеряется в таких единицах, как «полоса формата А2» и «символы».

¹⁷ Интервью автора с Д. Шишкиным.

Посредством прямых результатов возможно оценить только факт технического выполнения государственного заказа. Прямые результаты не дают оценить ни качество публикуемых материалов в рамках госинформзаказа, ни степень эффективности данного материала в достижении поставленных целей (*как тот или иной опубликованный материал воспринимается аудиторией, насколько данный материал помогает в повышении осведомленности населения о работе государственных органов, например*).

Как было сказано ранее, результативность – это одно, а соотношение данных результатов к потраченным суммам – это совершенно другое. Ежегодно из бюджета тратятся колоссальные суммы на поддержку определенных масс-медиа и проведение информационной политики. Удивительным остается тот факт, что ежегодно цифры, несмотря ни на что, продолжают расти. Так, в 2017 году расходы только из республиканского бюджета достигли 44 млрд тенге¹⁸, что по сравнению с предыдущим годом больше на 5,25%. По данным издания Forbes.kz, в 2016 году проведение государственной информационной политики обошлось республиканскому бюджету в 41,8 млрд тенге, в 2015 г. – в 42,9 млрд тенге, в 2014 г. – в 39,1 млрд. За 10 лет эта статья выросла в 1,6 раз, при этом расходы самого бюджета увеличились в 3,9 раз.

Таким образом, отсутствие соответствующего мониторинга результативности политики и механизмов оценки ее эффективности является одной из проблем в текущей политике.

2.3 ОТСУТСТВИЕ ЗДОРОВОЙ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ МЕДИА И ФОРМИРОВАНИЕ ИЖДИВЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ СРЕДИ СМИ (ОРИЕНТИРОВАННОСТЬ НА ЗАКАЗЧИКА, А НЕ НА АУДИТОРИЮ)

Эффективная государственная медиapolитика должна быть направлена на создание благоприятных условий на рынке для развития и сохранения разнообразия СМИ. Наличие государственных СМИ, а также политики по субсидированию СМИ не должно подрывать рыночные механизмы, создавая угрозу для существования частных СМИ. Но политика государственного информационного заказа создает обратную картину.

18. Данные цифры отображают расходы на госинформзаказ на республиканском уровне и не отображают потраченных сумм на региональном уровне.

Здесь необходимо отметить несовершенство казахстанского рекламного рынка, когда получатели государственного информационного заказа и задания одновременно получают прибыль посредством рекламы. Таким образом, независимые СМИ изначально ставятся в проигрышное положение.

По мнению Дмитрия Мазоренко¹⁹, на сегодняшний день в Казахстане функционируют лишь 5-10 независимых общественно-политических изданий, и основным источником доходов этих СМИ остается рекламный рынок: от 30 до 70% всего денежного потока. Как утверждает главный редактор одного из таких независимых изданий «Диапазон» Елена Гетманова²⁰:

«Главная трудность [для независимых изданий заключается] в перекошенном рекламном рынке и в том, что рядом в более тепличных условиях работают СМИ, живущие за счет госзаказа. Получается, что у них изначально более выгодные условия, реклама для них не основной, а дополнительный источник финансирования. Они могут понизить цену на рекламу».

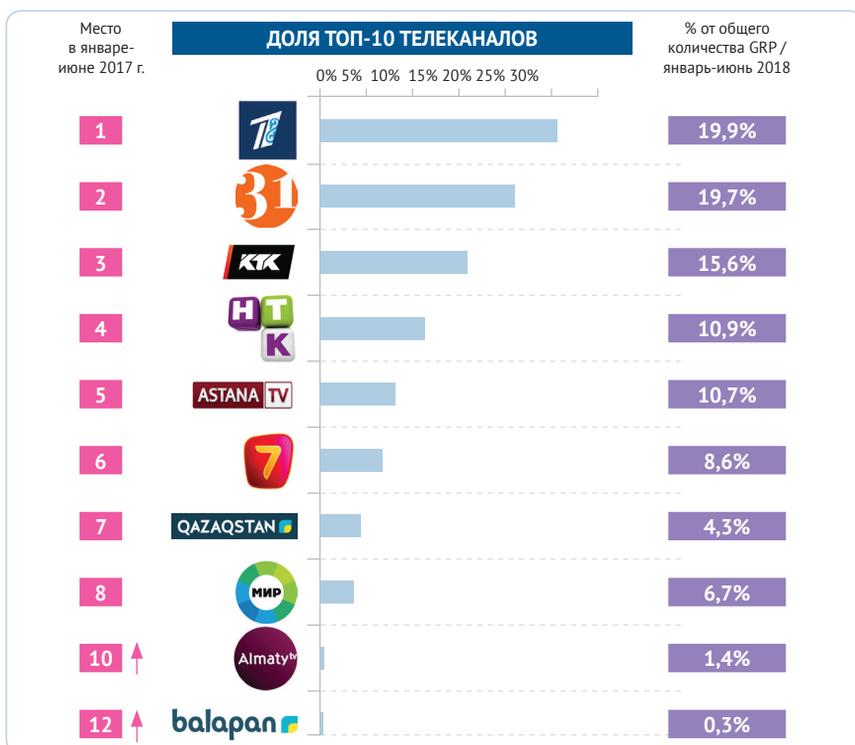
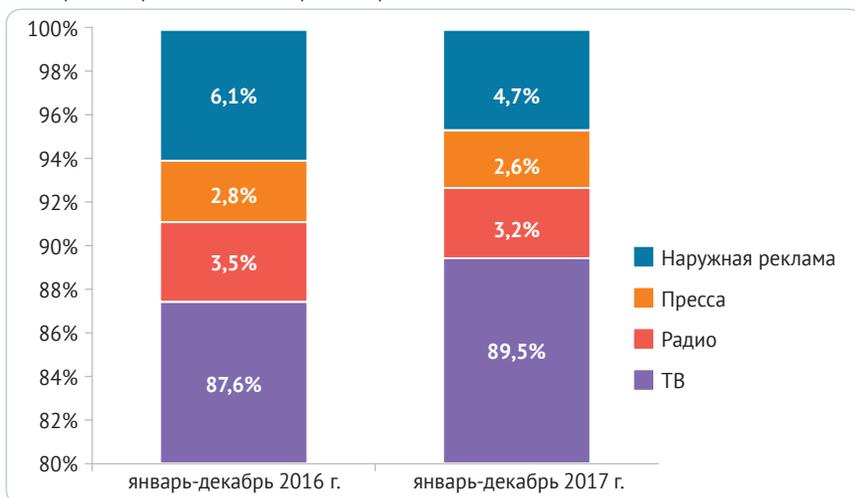
Надо признать, что тиражи печатных изданий в Казахстане невелики, как и их доля на рекламном рынке. По данным TNS Central Asia, доля прессы в общем рекламном рынке за период с января по декабрь 2017 года составила всего 2,6% (аналогичный период 2016 года – 2,8%). Тогда как телевидение занимает (январь-декабрь 2017 года) в общем рекламном рынке долю в 89,5% (аналогичный период 2016 года – 87,6%)²¹. И если мы обратимся к официальной статистике Комитета информации Министерства информации и коммуникаций, то обнаружим, что государство является довольно крупным участником медиа и рекламного рынка.

19. Д. Мазоренко (2017). Что мешает казахстанским СМИ быть финансово устойчивыми и независимыми? Интернет-журнал Vlast.kz, <https://vlast.kz/obshestvo/21273-cto-mesaet-kazahstanskim-smi-byt-finansovo-ustojcivymi-i-nezavisimymi.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

20. Интервью автора с Е. Гетмановой.

21. Данные TNS Central Asia по обзору рекламного рынка за январь–декабрь 2017 года, <http://www.tns-global.kz/ru/publication/publ267.php> (просмотрено 20 сентября, 2018).

Динамика доли носителей в общем объеме рекламного рынка:
январь-декабрь 2016 г. VS январь-декабрь 2017 г.



Данные TNS Central Asia²² свидетельствуют за первое полугодие 2018 года: государственные телеканалы «Первый канал Евразия» (19,9% рекламного рынка), «Казахстан» (4,3% рекламного рынка), межгосударственная компания «Мир» (6,7% рекламного рынка), «Балапан» (0,3% рекламного рынка), региональный канал «Алматы» (1,4% рекламного рынка) в общей сложности занимают больше 32% рекламного рынка, оттесняя частные телеканалы от рекламных доходов.

Можно наблюдать, что независимые СМИ поставлены в неравное положение — у них одновременно отсутствует поддержка из государственного бюджета и на рекламном рынке они вынуждены конкурировать с государственными телеканалами, которые получают огромные вливания через госинформзаказ. Учитывая тот факт, что рынок рекламы вместе со всей экономикой претерпел два масштабных падения за последние 10 лет²³ и значительно сократился, конкурировать независимым СМИ становится еще сложнее. Но, несмотря ни на какие кризисы, суммы госинформзаказа продолжали расти и по объемам госинформзаказ давно превысил рынок рекламы. Так, в 2016 году рынок рекламы составил 35,3 млрд тенге, в то время как сумма, выделенная на госинформзаказ, составила 41,8 млрд тенге. В 2017 году объем казахстанского рынка рекламы составил приблизительно 39,4 млрд тенге, а госинформзаказ за 2017 г. — 44 млрд тенге²⁴.

Второй немаловажный факт – получателей госинформзаказа во многом устраивает существующий статус-кво и они стремятся работать «не на качество для зрителя, а ради освоения бюджетных средств»²⁵, создавая тем самым иждивенческую культуру.

Складывается ситуация, при которой государственные СМИ не стремятся улучшить качество своей продукции, а независимым СМИ в большинстве случаев не позволяют этого сделать, перекрывая их доходы от рекламы. От данной политики в итоге страдает качество всей отечественной медиапродукции, что позволяет российским и зарубежным СМИ доминировать в казахстанском информационном пространстве.

22. Доля ТОП-10 телеканалов доступна по ссылке <http://www.tns-global.kz/ru/publication/publ266.php>
<http://www.tns-global.kz/ru/publication/publ267.php> (просмотрено 20 сентября, 2018).

23. Д. Мазоренко (2017). Что мешает казахстанским СМИ быть финансово устойчивыми и независимыми? Интернет-журнал Vlast.kz, <https://vlast.kz/obshchestvo/21273-cto-mesaet-kazahstanskim-smi-byt-finansovo-ustojcivymi-i-nezavisimymi.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

24. В. Карцев (2017). Структура рекламного рынка Казахстана: категории, рекламодатели, тенденции, <http://www.tns-global.kz/ru/download/presentation.php> (просмотрено 20 сентября, 2018).

25. С. Маринин (2016). Конкурентоспособное телевидение как фактор информационной безопасности Казахстана: проблемы и поиски решения, https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/02/competitive_television.pdf (просмотрено 20 сентября, 2018).

Кроме прочего, вместо поддержки слабых СМИ и поощрения плюрализма мнений государство вливает огромные суммы в уже финансово устойчивые СМИ. При распределении государственного заказа Комиссия руководствуется специальной шкалой, оценивая СМИ. И если взять в качестве примера интернет-ресурсы, то оценке подвергается количество просмотров, наличие мобильного приложения, техническая возможность проведения онлайн-конференций, количество журналистов в штате, уникальность интернет-портала и др. Каждый критерий имеет 5-балльную систему. В результате по умолчанию высшую оценку по всем критериям теоретически получает «сильное» СМИ, которое имеет много ресурсов и возможностей, а нуждающееся в поддержке СМИ не в состоянии набрать достаточное количество баллов, чтобы получить поддержку от государства.

Также широко распространено явление двойного субсидирования, когда одни и те же СМИ получают средства как на центральном, так и на местном уровнях. Чаще всего это происходит, когда государственный информационный заказ местных исполнительных органов осуществляется через республиканские СМИ. Возникает ситуация, при которой слабые местные СМИ недофинансированы, а сильные и финансово устойчивые получают двойное финансирование.

Тем самым политика госинформзаказа мало помогает развитию конкурентоспособности казахстанской медиапродукции, а наоборот, еще более способствует росту дисбаланса и общей стагнации рынка СМИ.

2.4 ОТСУТСТВИЕ ПРОЗРАЧНОСТИ

Другой немаловажной проблемой остается отсутствие прозрачности выделяемых на госинформзаказ денежных средств, отсутствие информации о том, как реализуются данные средства и на какие конкретные проекты расходуются.

Так, например, в сентябре 2017 года министерство информации и коммуникаций отказалось предоставлять информацию на запрос Правового медиа-центра о назначении средств государственного заказа. Аргументируя свой отказ, представители министерства утверждают, что предоставление подобной информации может послужить поводом для ухудшения имиджа и возможного снижения доверия к СМИ, получающим данные средства. Спустя некоторое время даже обращение в суд с

иском на министерство не помогло установить получателей госинформзаказа, так как суд отклонил данный иск.

Хотя с 2017 года министерство информации и коммуникаций проводит конкурс по распределению госинформзаказа по новым правилам, даже они не помогают в установлении системы прозрачности и подотчетности. Как было отмечено в предыдущей главе, по новым правилам распределение средств на республиканском уровне уже не происходит через государственные закупки, а проводится по решению специальной комиссии.

Информацию по конкретным суммам и получателям новая система распределения госинформзаказа не дает, так как согласно приказу Министра информации и коммуникаций №126 ДСП от 26.08.2016 сведения о государственном информационном заказе в части распределения бюджетных средств относятся к служебной информации ограниченного распространения.

Согласно закону Республики Казахстан «О доступе к информации» имеются две категории информации – информация, доступ к которой не может быть ограничен, и информация с ограниченным доступом. К перечню информации, которая не может быть ограничена, наряду с другими категориями, относятся:

- информация о формировании и расходовании средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты;
- информация о контроле за расходованием средств из республиканского и местного бюджетов, за исключением сведений, содержащих государственные секреты.

К информации ограниченного распространения отнесены:

- информация, отнесенная к государственным секретам;
- информация, отнесенная к личной, семейной, врачебной, банковской, коммерческой и иным охраняемым законом тайнам;
- служебная информация с пометкой «Для служебного пользования».

Возникает интересная ситуация, при которой информация о распределении бюджетных средств в рамках государственного информаци-

онного заказа согласно Закону «О доступе к информации» должна быть общедоступной, так как средства, выделяемые на данную политику, расходуются напрямую из республиканского и местных бюджетов. Однако министерство информации и коммуникаций сведения о государственном информационном заказе в части распределения бюджетных средств относит к информации с пометкой «Для служебного пользования» и переводит ее в категорию ограниченного доступа.

Из-за отсутствия прозрачности распределения средств нет и эффективной системы контроля за использованием полученных средств по назначению. Так, по результатам аудиторской проверки Счетного комитета о ходе реализации программы «Информационный Казахстан – 2020» в таких СМИ, как телеканалы «Казахстан» и «Хабар», республиканские главные официальные газеты «Егемен Казахстан» и «Казахстанская правда» и др. был выявлен ряд нарушений и злоупотреблений со стороны получателей субсидий из госбюджета.

Итогами последней проверки Счетного комитета, по словам юриста Гульмиры Биржановой, стала сумма финансовых нарушений – на 145 млн тенге, неэффективно использованных бюджетных средств – на 14,6 млрд тенге и процедурных нарушений – на сумму более 41 млрд тенге. Некоторые редакции, например, судя по аудиту, списывают непроданные газеты на миллионы тенге, но продолжают получать деньги на реализацию государственного заказа. Из 400 разработанных интернет-ресурсов для печатных СМИ на момент аудиторской проверки были неактивны 124 сайта, говорится в официальном отчете²⁶.

26. С. Глушкова (2017). Непроданные госгазеты на миллионы тенге просто списывали. Информационное агентство Радио Азаттык, <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-gosinformzakaz/28343719.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СМИ И ГОСУДАРСТВА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Как альтернатива государственному информационному заказу в данной главе в качестве идеальной модели рассмотрены различные виды субсидирования СМИ в европейских странах. А также проанализировано, как проводится политика по информированию населения о деятельности государственных органов и правительства и как работает система доступа к информации в целом.

3.1 ИНФОРМАЦИЯ КАК ОБЩЕСТВЕННОЕ БЛАГО

Для чего необходимо субсидирование СМИ и нужно ли оно вообще? Вопрос, которым задаются многие правительства, неправительственные организации, медиаэксперты, ученые и журналисты в мире. Практикуются различные методы и подходы в субсидировании медиа, и поддержка отечественных СМИ предпринимается многими правительствами мира.

Данное явление оправдывается таким универсальным принципом: информация — это общественное благо, и государство должно гарантировать всем своим гражданам доступ к информации.

Таким образом, в любом демократическом государстве каждый гражданин имеет право доступа к информации, и для полноценного участия в жизни общества он должен быть надлежащим способом проинформирован.

Субсидирование любой сферы предполагает вмешательство государства в функционирование рынка и корректировки той самой модели «спроса – предложения», принимая во внимание положительный внешний эффект «товара», который в свою очередь не видит рынок²⁷. А товар под названием «информация» имеет определенное количество положительных внешних эффектов, таких как информирование населения, об-

27. Или, иными словами, корректировка провалов рынка.

разование населения, побуждение населения к участию в общественной жизни, а также просто ее потребление, которое представляет собой приятное времяпровождение²⁸.

Из этого вытекает, что информация не может продаваться и покупаться по сугубо рыночным законам, что предполагает вмешательство государства в рынок информации. Но то, как данное «вмешательство» осуществляется на практике, значительно варьируется от одной страны к другой и от одного континента к другому.

Если брать только западные модели, то одной из известных классификаций взаимодействия СМИ и государства принято считать три модели, разработанные П. Манчини и Д. Халлиным²⁹:

- 1) либеральная (североатлантическая) превалирует в Великобритании, Ирландии, Канаде и США;
- 2) демократическо-корпоратистская модель (североевропейская) распространена в Австрии, Дании, Швеции, Норвегии, Финляндии, Бельгии, Германии, Нидерландах и Швейцарии;
- 3) поляризованная (средиземноморская) присуща для таких стран, как Франция, Италия, Греция, Испания, Португалия.

В либеральной модели вмешательство государства в функционирование СМИ сведено к минимуму, превалируют механизмы рынка при распространении информации и доминируют коммерческие медиа. В демократическо-корпоратистской модели наблюдается сосуществование коммерческих медиа с медиа, аффилированными с различными социальными и политическими группами, где вмешательство государства строго регламентировано законом. В поляризованной модели наблюдается активная роль и вмешательство государства в рынок СМИ, слабая развитость коммерческих медиа и СМИ довольно сильно интегрированы в политическую сферу.

28. Murschetz, P (ed.) (2013) State Aid for Newspapers. Dordrecht: Springer, с.40.

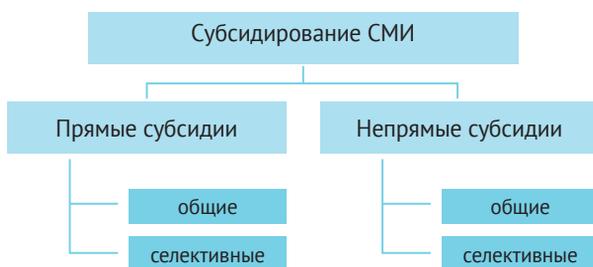
29. Hallin, D.C. and Mancini, P. (2004) Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics. Cambridge, England: Cambridge University Press.

3.2 РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ СУБСИДИРОВАНИЯ СМИ

На сегодняшний день многие страны мира продолжают испытывать так называемый «кризис медиа». История самого кризиса уходит корнями в 1970-е годы³⁰, когда большинство европейских изданий начали закрываться под натиском новых технологий, а проблема плюрализма мнений и конкуренции стала остро обсуждаться среди правительств данных стран. Как ответная мера данному кризису зародилась и практика субсидирования СМИ.

Меры по поддержке медиа условно делятся на прямые и непрямые субсидии, а также на общие и селективные³¹. **Прямое субсидирование** предоставляется посредством займа или денежного перевода и направлено на поддержку СМИ, соответствующих установленным требованиям. Как правило, получателями таких прямых вливаний выступают малые газеты с небольшим количеством подписчиков и с небольшими доходами от рекламы, газеты, издаваемые на языке национальных меньшинств, или газеты с определенным количеством своеобразного редакционного содержания³².

Непрямая государственная поддержка направлена на создание благоприятных экономических условий для всех СМИ и обычно включает в себя преференциальные налоговые ставки, преференциальные почтовые и железнодорожные тарифы на распространение и льготы на телекоммуникационные тарифы. От данных непрямых субсидий часто выигрывает весь сектор, и зачастую они достигают огромных сумм³³.



30. Murschetz, P (ed.) (2013) State Aid for Newspapers. Dordrecht: Springer, с.6.

31. Public Funding of Private Media (2014) LSE Media Policy Project: Media Policy Brief 11, <http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-11-Public-Funding-Private-Media.pdf> (просмотрено 20 сентября, 2018).

32. Положение о государственной помощи печатным средствам массовой информации (2012).

ОФ «Правовой Медиа-Центр», <http://lmc.kz/biblioteka/posobiya-dlya-zhurnalystov/item/2845-положения-о-государственной-помощи-печатным-средствам-массовой-информации.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

33. Ibid.

Необходимо отметить, что *субсидирование общего характера* благоприятствует всему сектору, от такой помощи выигрывают как большие издания, так и малые. Что касается *селективного*, то в данном случае государственная помощь предоставляется только самым слабым медиа, которые непосредственно находятся под угрозой закрытия или не в состоянии самостоятельно конкурировать на рынке.

Несколько ключевых целей преследует политика субсидирования медиа: поощрение плюрализма взглядов в информационном поле и конкуренции среди СМИ, сохранение культурно-языкового разнообразия, предотвращение монополизации рынка, а также предотвращение закрытия газет. Можно заметить, что в отличие от казахстанского госинформзаказа политика субсидирования в Европе преследует узкий круг целей и направлена главным образом на развитие всей медиаотрасли. И, что немаловажно, практика по субсидированию медиа не переплетена с политикой по информированию населения о деятельности государственных органов. Субсидирование медиа делается не с целью популяризации деятельности государственных органов и правительства, а для того, чтобы население имело беспрепятственный и широкий доступ к разносторонней и объективной информации от разных игроков на рынке СМИ.

Один из самых широко распространенных методов *непрямой помощи* – предоставление льгот при выплате налога на добавленную стоимость (НДС).

Таблица преференциальных ставок НДС на газеты в странах Европейского Союза по состоянию на 1 января 2018 года³⁴

Страна	Ставка НДС % на газеты	Комментарии	Обычная ставка НДС %
Бельгия	0	Печатные ежедневные и еженедельные газеты общей информации	21
	6	Печатные ежедневные и еженедельные газеты	
	21	Digital newspaper	
Болгария	20		20
Чехия	10	Газеты, где реклама меньше 50% их содержания	21
	21	Все остальные газеты	
Дания	0	Печатные	25
	25	Digital newspaper	
Германия	7	Сниженная ставка, не применяется к газетам, содержание которых вредно для несовершеннолетних или в основном занято рекламным контентом	19
	19		
Эстония	9	К газетам и периодическим изданиям, содержащим в основном рекламные объявления, материалы эротического/порнографического характера, применяется ставка в 20%	20
Ирландия	9		23
Греция	6	Печатные	24
	24	digital	
Испания	4	Газеты, доходы которых от рекламы составляют менее 75% от общих доходов	21
	21		
Франция	2,1	2,1% печатных газет информативного характера, в том числе digital press	20
	20	20% относится к книгам, газетам и журналам, содержащим в основном рекламу, частные объявления, непристойные или порнографические материалы	
Хорватия	5	Ежедневные печатные издания, имеющие статус СМИ, за исключением газет, большая часть контента которых посвящена рекламе	25
	13		
	25		

34. European Commission (2018) VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf (просмотрено 20 сентября, 2018).

Италия	4	4% относится к газетам и всем цифровым публикациям, таким как информационные бюллетени, периодические издания и т. д., выпущенным в электронном виде и имеющим ISBN (международный стандартный номер книги) или ISSN (международный стандартный серийный номер)	22
	22	22% применяется по отношению к порнографическим газетам и журналам	
Кипр	5		19
Латвия	12	Газеты печатного или электронного формата, выпускаемые не реже одного раза в три месяца, одноразовый тираж которых превышает 100 экземпляров	21
Литва	9		21
Люксембург	3		17
Венгрия	5		27
Мальта	5		18
Нидерланды	6		21
Австрия	10		20
Польша	8	Печатные газеты, определенные ISSN, за исключением тех, где не менее 67% площади предназначено для рекламы	23
	23		
Португалия	6	23% относится к книгам, газетам и журналам, содержащим в основном рекламу, частные объявления, непристойные или порнографические материалы	23
	23		
Румыния	5		19
Словения	9,5		22
Словакия	20		20
Финляндия	10	Газеты и периодические издания облагаются налогом в размере 10% при условии, что они продаются по подписке в течение как минимум одного месяца	24
	24		
Швеция	6		25
Великобритания	0		20

По этой таблице можно сделать вывод, что почти в каждом европейском государстве частные газеты получают не прямые субсидии в виде заниженных ставок НДС. Однако можно заметить, что картина не везде одинаковая. В Великобритании, Бельгии и Дании можно наблюдать нулевые процентные ставки по НДС на печатные газеты. Одни из самых низких процентных ставок НДС в отношении газет также применяются во Франции (2,1%), в Люксембурге (3%), в Италии и Испании (4%). Противоположную ситуацию можно наблюдать в Словакии и Болгарии, где нет никаких преференций и НДС для газет составляет 20%. Интересная практика наблюдается в Хорватии, Германии, Чехии, Эстонии, Польше, Португалии, где существует дифференцированный тариф и преференциальная ставка по НДС применяется только в том случае, если газета соответствует предъявляемым особым требованиям: небольшое количество рекламы и частных объявлений, отсутствие материалов порнографического и эротического характера.

Как уже было сказано, **прямые субсидии** предоставляются газетам, которые соответствуют определенным требованиям. Газеты, которые, например, работают на местном рынке или на рынке национальных меньшинств и на языках национальных меньшинств. Через прямые субсидии обычно покрываются операционные расходы — печать, тиражирование и т.д., а также расходы на распространение или и на то и на другое. Предусматривается также предоставление дополнительных, более специфических субсидий на развитие (то есть модернизацию или электронное издание) или распространение государственных газет за рубежом³⁵.

Важно отметить тот факт, что сама политика субсидирования СМИ имеет много критиков со стороны медиаэкспертов, журналистов и академических кругов, которые ставят под сомнение эффективность всей политики и беспокоятся о независимости и беспристрастности СМИ — получателей финансовой помощи. Однако также важно заметить, что предоставление субсидий не означает вмешательства в редакционную политику издания со стороны государства или же наложения каких-либо ограничений по освещению тем. Процесс предоставления субсидии регулируется законодательным актом, исполнение которого обычно

35. Положение о государственной помощи печатным средствам массовой информации (2012).

ОФ «Правовой Медиа-Центр», <http://lmc.kz/biblioteka/posobiya-dlya-zhurnalistov/item/2845-положения-о-государственной-помощи-печатным-средствам-массовой-информации.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

находится в компетенции независимого комитета или государственного органа. Данный орган следит за тем, чтобы получатели субсидии соответствовали требованиям и использовали полученные средства по назначению. Например, в Швеции Совету по субсидированию СМИ при распределении субсидии запрещается учитывать политические позиции газеты или позиции по частным вопросам³⁶, так как главной целью политики субсидирования остается сохранение и развитие плюрализма СМИ, а также поддержание многообразия медийного контента.

Медиаюрист Ольга Диденко отмечает, что международные и европейские стандарты поощряют государства-члены не только оказывать поддержку СМИ, но и обязывают обеспечивать проведение прозрачных процедур распределения субсидий с учетом независимого контроля и на основе объективных и беспартийных критериев отбора³⁷.

Так, например, Комитет ООН по правам человека в своем Замечании общего порядка №34 «Статья 19: Свобода мнений и их выражения» рекомендует государствам-участникам следующее:

«Крайне необходимо следить за тем, чтобы системы государственного субсидирования СМИ и размещение государственной рекламы не использовались для ограничения права на свободное выражение мнений. Кроме того, частные СМИ не должны ставиться в неблагоприятное положение по сравнению с государственными СМИ с точки зрения доступа к средствам распространения/распределения и доступа к новостям».

36. Положение о государственной помощи печатным средствам массовой информации (2012). ОФ «Правовой Медиа-Центр», <http://lmc.kz/biblioteka/posobiya-dlya-zhurnalistov/item/2845-положения-о-государственной-помощи-печатным-средствам-массовой-информации.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

37. Интервью автора с О. Диденко.

Комитет министров Совета Европы в своих рекомендациях о плюрализме СМИ и многообразии медийного контента советует всем государствам – членам ЕС³⁸:

«Рассмотреть меры поддержки по созданию, производству и распространению аудиовизуальной, письменной, а также всех других продуктов мультимедийного содержания, которые вносят ценный вклад в разнообразие средств массовой информации. Данные меры могли бы служить для защиты и поощрения разнообразия источников информации, таких как независимые информационные агентства и журналистские расследования. Меры поддержки, касающиеся средств массовой информации, вещающих на языках меньшинств, также должны быть рассмотрены».

3.3 ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ (ACCESS TO GOVERNMENT INFORMATION)

Государственные органы во всем мире производят огромное количество информации как в ходе выполнения своих оперативных задач, так и при взаимодействии с гражданами, предприятиями, бизнесом и иными заинтересованными лицами. Информация, касающаяся социального обеспечения, здравоохранения, образования, религии, налогов, финансов и многого другого, собирается, обрабатывается, хранится государственными органами на разных уровнях.

Но главной особенностью данной информации является тот факт, что она собирается не ради государственных органов, а в интересах самой общественности и граждан. И, исходя из основ демократического общества, каждый гражданин имеет право доступа к данной информации, а точнее, имеет право знать, чем занимаются государственные органы³⁹.

38. Council of Europe (2007) Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6be3 (просмотрено 20 сентября, 2018).

39. Yannoukakou, A., Arakab, I. (2014) Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 147, pp. 332 – 340.

С английского языка данный термин **«access to government information»** при переводе на русский теряет свою лаконичность и изначальную смысловую нагрузку, что вызывает некоторые сложности. В предыдущей главе мы говорили о доступе к информации и понятие «информация» брали в самом широком смысле – как любая информация, которая существует, а также собирается, обрабатывается и распространяется СМИ. В данной же подглаве мы имеем в виду информацию, касающуюся только деятельности государственных органов, и доступ именно к этому типу информации⁴⁰.

Такие ценности, как открытость, прозрачность, подотчетность становятся во главу угла функционирования государственных органов и правительств во всем мире. Сдвиг в сторону открытости четко отражен во многих правительственных документах и стратегиях, таких как «Open Government Directive» в США⁴¹, «Open Data White Papers» в Великобритании⁴², «EU Open Strategy» в Европейском Союзе⁴³.

Главная цель данных программ, как отмечено, например, в Открытой правительственной директиве США, это повышение прозрачности, соучастия и сотрудничества между гражданами и государственными органами. Прозрачность способствует подотчетности государственных органов, предоставляя широкой общественности информацию о том, чем занимается правительство.

Информированность о деятельности правительства увеличивает вовлеченность граждан в работу государственных органов, данное сотрудничество в свою очередь способствует повышению эффективности работы последних. Достигается все это либо путем введения открытого и либерального рабочего менталитета среди государственных органов и государственных служащих, либо путем снятия некоторых ограничительных мер, либо же путем сочетания всех этих методов.

40. Government information is «the information generated, collected, maintained, managed and held by public organizations during the performance their operational tasks» (Allen, 1992; Birkinshaw, 1997; Meijer & Thaeens, 2009).

41. Open Government Directive (2009), <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (просмотрено 20 сентября, 2018).

42. Open Data: unleashing the potential (2012), <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-white-paper-unleashing-the-potential> (просмотрено 20 сентября, 2018).

43. EU Open Data (2018), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data> (просмотрено 20 сентября, 2018).

Существует четыре основных способа доступа к правительственной информации⁴⁴:

- реактивное распространение — когда правительственная информация публикуется по запросу;
- проактивное распространение — правительственная информация регулярно и открыто публикуется самими государственными органами;
- открытое публичное собрание или пресс-конференция — информация обсуждается и публикуется в ходе встречи, то есть в режиме реального времени;
- утечки для осведомителей, например WikiLeaks (*данный способ является не системным, а скорее, категориальным*).

Самый распространенный метод — второй, когда государственные органы регулярно, добровольно и проактивно предоставляют информацию: отчеты, статистику, госпрограммы, изменения в законодательные акты и иные данные. Вся эта информация размещается в основном на государственных интернет-сайтах или в администрируемых государственными органами вестниках, газетах, бюллетенях. Большая часть правительств мира переходит на электронный формат и проводит политику по информированию населения о деятельности государственных органов через размещение информации только на интернет-сайтах, что значительно экономит бюджетные средства.

44. Cuillier, D. & Piotrowski, S., J. (2009) Internet information seeking and its relation to support for access to government record. *Government Information Quarterly*, 26, 441-449.

4. ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИКИ

ВАРИАНТ 1. СОХРАНЕНИЕ СТАТУСА-КВО

Государственный информационный заказ (ГИЗ) в существующем виде не в состоянии создать благоприятных и равных условий для развития отечественных СМИ, что в свою очередь негативно сказывается на создании конкурентоспособного медиарынка в Казахстане. С одной стороны, ГИЗ является громоздкой и многозадачной политикой, с другой – сложно определить результативность, эффективность и прозрачность этой практики. В связи с этим данный вариант политики является неpreferred.

ВАРИАНТ 2. ПОЛНЫЙ ОТКАЗ ОТ ПОЛИТИКИ ГОСИНФОРМЗАКАЗА

Данный вариант является наименее preferred, он предполагает полный отказ от политики государственного информационного заказа, что может показаться довольно радикальной мерой. В предложенном варианте СМИ необходимо работать по законам спроса и предложения на медиарынке.

Однако казахстанская аудитория и информационное пространство тяготеет к российскому, в том числе в силу языкового фактора. Полный отказ от государственной поддержки гипотетически может финансово ослабить отечественную медиаинфраструктуру в условиях уменьшения рынка рекламы и оттока рекламы в социальные сети, поисковики.

Как заметил министр информации и общественного развития Даурен Абаев⁴⁵, «полный отказ от государственного субсидирования погубит развивающуюся казахстанскую медиасферу»⁴⁶. Необходимо отметить, что, несмотря на свое несовершенство, госинформзаказ нужен для публикации законов и законодательных инициатив; для освещения

45. На момент написания данной работы министром информации и общественного развития являлся Даурен Абаев.

46. М. Дубовая (2018). Даурен Абаев объяснил, зачем казахстанской медиасфере нужен госинформзаказ.

Информационно-аналитический портал Inform бюро, <https://informburo.kz/novosti/dauren-abaev-obyasnil-zachem-kazahstanskoj-mediasfere-nuzhen-gosinformzakaz.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

деятельности государственных органов и хода реализации различных политических мероприятий и программ; для развития казахоязычного сегмента СМИ, детского контента, а также СМИ, предоставляющих культурно и социально важные медиапродукты.

ВАРИАНТ 3. РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ ГОСИНФОРМЗАКАЗА

Третий вариант является оптимальным. В рамках реформы предполагается осуществить четкое разделение существующей политики госинформзаказа на две: **(1) отдельная политика по информированию населения; (2) отдельная независимая политика по субсидированию СМИ.**

Такое разделение позволит:

- внести ясность и прозрачность в проведение данных политик;
- создать эффективную политику по субсидированию СМИ;
- создать подотчетную обществу политику по информированию населения и по доступу населения к информации.

ПОЛИТИКА ПО ИНФОРМИРОВАНИЮ НАСЕЛЕНИЯ

Освещение государственных программ, публикация различных законов, законодательных инициатив и изменений в законодательстве, общее информирование населения о политических мероприятиях, о деятельности государственных органов через СМИ должно проводиться в рамках информационной политики.

Политика по информированию населения должна иметь упрощенный вид в форме двух государственных информационных газет или бюллетеней и сайтов на республиканском уровне, где будут публиковаться все последние законодательные инициативы и изменения, а также все государственные программы и мероприятия. Во многих европейских странах уже давно отказались даже от печатных форм государственных бюллетеней и газет по информированию населения и перешли полностью на электронный формат в целях экономии средств.

В Бельгии все последние новшества в сфере законодательных инициатив публиковались в газете «Belgisch Staatsblad», администрируемой федеральным министерством юстиции, однако с 2003 года газета пере-

шла полностью на электронный вариант⁴⁷ и доступна на трех языках – французском, немецком и нидерландском.

В Эстонии, как отмечал медиаомбудсмен этой страны Тарму Таммерк, также давно отказались от печатных бюллетеней, и публикация изменений законов ведется на веб-сайтах в электронном формате⁴⁸.

В Казахстане, например, уже имеется информационно-правовая система нормативных правовых актов adilet.zan.kz⁴⁹, которая публикует все последние изменения в сфере законодательства РК и администрируется министерством юстиции. Ко всему прочему, у каждого государственного органа давно имеется электронный сайт и офис пресс-секретаря, которые в свою очередь тоже отвечают за информирование населения о деятельности их органов.

С этим согласна и Елена Гетманова, главный редактор издания «Диапазон»⁵⁰:

«Государству нужно иметь просто профессиональных пресс-секретарей, которые будут предоставлять инфоповоды всем СМИ, а редакторы уже будут выбирать, какие из этих информационных поводов достойны освещения и нужны их аудитории».

Все остальные материалы (государственные программы, мероприятия, инициативы и прочее), которые должны будут публиковаться в рамках информационной политики, в СМИ предлагается строго маркировать «спонсируемый государством контент» (government-sponsored), как практикуется с недавних пор на платформах Facebook⁵¹ и Youtube⁵². Предложения о маркировании материалов, опубликованных в рамках госзаказа, уже звучали из уст представителей неправительственного сектора⁵³.

47. The Belgian official journal, <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcme.pl> (просмотрено 20 сентября, 2018).

48. С. Глушкова (2017). Непроданные газеты на миллионы тенге просто списывали. Информационное агентство Радио Азаттык, <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-gosinformzakaz/28343719.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

49. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <http://adilet.zan.kz/rus> (просмотрено 20 сентября, 2018).

50. Интервью автора с Е. Гетмановой.

51. Facebook business (2018) The Authorization Process for US Advertisers to Run Political Ads on Facebook is Now Open, <https://www.facebook.com/business/news/the-authorization-process-for-us-advertisers-to-run-political-ads-on-facebook-is-now-open> (просмотрено 20 сентября, 2018).

52. Gold, H. (2018) YouTube to start labeling videos posted by state-funded media, <https://money.cnn.com/2018/02/02/media/youtube-state-funded-media-label/index.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

53. Д. Окременова в интервью с автором отметила: «Мы еще предлагали помечать материалы, опубликованные на деньги государственного бюджета, каким-то значком специальным, как маркируется реклама, например, на YouTube. Все материалы, спонсируемые государством, будут помечаться, так как они [представители YouTube] говорят, что они за честность источников информации, и их зрители-пользователи должны понимать, откуда идет данная информация».

Данная маркировка позволит легко оценить в последующем как эффективность и результативность информационной политики, так и прозрачность всей процедуры публикации заказа. Так, в отношении интернет-ресурсов можно будет определить результативность и эффективность посредством мониторинга количества уникальных посетителей, глубины просмотра сайта, количества просмотров опубликованного материала. В отношении газет и печатных материалов маркировка облегчит проведение опроса по определению уровня удовлетворенности населения освещением государственной политики в СМИ.

ПОЛИТИКА ПО СУБСИДИРОВАНИЮ СМИ

Необходимо ввести независимую политику по субсидированию СМИ. ГИЗ в текущем состоянии, а также любая политика по информированию населения — не есть политика по поддержке медиаотрасли. Политика по субсидированию СМИ должна включать поддержку СМИ в виде прямых и непрямых субсидий из государственного бюджета. Основной целью политики по субсидированию медиа должно быть сохранение и развитие плюрализма СМИ, а также поддержание многообразия медийного контента.

Непрямые субсидии должны включать в себя введение преференциальных налоговых ставок, льготные почтовые, железнодорожные, телекоммуникационные тарифы. В свою очередь *прямые субсидии* должны предоставляться только определенной категории СМИ — изданиям на языке национальных меньшинств, с особым контентом (детский), низким тиражом (сельский округ), например. А также прямые субсидии должны быть направлены на развитие инфраструктуры СМИ.

Как отмечает Елена Гетманова⁵⁴:

«Во-первых, в нашей большой стране очень важно было бы помочь в доставке прессы в отдаленные аулы, дотировать подписку на газеты для сельских жителей. Во-вторых, мы были бы очень благодарны властям, если бы они не разрушали бизнес по распространению печатных СМИ, не сносили киоски, не облагали их непомерными налогами и требованиями, а наоборот, помогли бы им развиваться. К примеру, в

54. Интервью автора с Е. Гетмановой.

нашем городе [Актобе] вынудили снести больше половины газетных киосков, предъявляя их владельцам надуманные претензии. В-третьих, мы бы, конечно, не отказались от налоговых льгот...».

Особо важно заметить, что предоставление субсидий со стороны государства не должно приводить к вмешательству в редакционную политику издания со стороны государства или же наложению каких-либо ограничений по освещению тем.

Процесс предоставления субсидий должен регулироваться отдельным законом. Например, в Австрии это Закон о субсидировании прессы от 2004 года⁵⁵; в Дании – Закон о Совете ежедневной прессы от 2005 года; в Финляндии – Постановление о субсидировании прессы от 2005 года; в Норвегии – Положение о предоставлении грантов ежедневным газетам от 2009 года⁵⁶, в Швеции – Закон о ежегодных субсидиях, предоставляемых СМИ, от 1990 г.

Исполнение закона должно находиться в компетенции независимого комитета или государственного органа. Данный орган должен следить за тем, чтобы получатели субсидий соответствовали всем требованиям и использовали полученные средства по назначению. Для обеспечения независимой и беспристрастной работы членами данного органа назначаются, а иногда делегируются или же избираются представители как СМИ, гражданского общества, так и государственных органов.

- В Австрии надзорными организациями в сфере распределения субсидий являются два органа: Управление коммуникаций Австрии (KommAustria) и Комиссия по субсидированию прессы. Управление коммуникаций Австрии состоит из 5-ти членов, включая Председателя и Заместителя Председателя. Остальные члены назначаются президентом по рекомендации правительства на шестилетний срок. Управление обладает полной независимостью при

55. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Presseförderungsgesetz (2004), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003079> (просмотрено 20 сентября, 2018).

56. Article 19 (2012), Regulation on State Aid to Print Media. Policy Brief, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/12/State-subsidies-press2012.pdf> (просмотрено 20 сентября, 2018).

исполнении своих функций. Комиссия по субсидированию прессы состоит из 6-ти членов, назначаемых по 2 Канцлером страны, Ассоциацией Австрийских газет, профсоюзом журналистов Австрии. Управление коммуникаций должно консультироваться с Комиссией перед тем, как выносить решение о распределении субсидий. Комиссия также занимается вопросами публикаций результатов всех распределенных сумм и субсидий.

- В Финляндии существует Комитет по субсидированию прессы. Количество его членов может составлять максимум 12 человек, которые должны иметь опыт работы в прессе или СМИ или обладать знаниями в данной сфере и представлять различные социальные и языковые группы. Председатель Комитета назначается правительством. Комитет рассматривает заявления и предоставляет правительству рекомендации, не имеющие обязательной силы, касательно назначения селективных субсидий.
- В Швеции это Совет по субсидированию СМИ, состоящий из 10-ти членов, 7 из которых назначаются политическими партиями шведского парламента. Председателем Совета является старший сотрудник по правовым вопросам. Совет отвечает за присвоение субсидий на основе оценки заявлений, представленных печатными изданиями; рассмотрение ежегодных отчетов, представленных средствами массовой информации, для обеспечения надлежащего использования субсидий. При рассмотрении заявок и распределении субсидий запрещается учитывать политические позиции получателей субсидий или позиции по частным вопросам.

В казахстанских реалиях орган по распределению субсидий мог бы быть представлен в виде Комиссии по субсидированию СМИ. Данный орган будет ответственен за прозрачное распределение бюджетных средств по субсидированию СМИ, а также будет вести контроль за использованием средств по назначению. В целях обеспечения независимости органа членство в Комиссии должно быть сбалансированным и пропорционально представленным как лицами из государственных органов, неправительственного сектора, так и журналистского сообщества на ротационной основе на срок с ограниченным правом переизбрания.

Из неправительственного сектора, занимающегося вопросами СМИ и журналистов, можно выделить следующие организации, которые мог-

ли бы потенциально назначать определенное количество членов Комиссии по распределению субсидий:

- Международный центр журналистики MediaNet – некоммерческая неправительственная организация, созданная группой казахстанских журналистов в 2004 году⁵⁷;
- Internews – международная некоммерческая организация по поддержке независимых СМИ⁵⁸;
- Правовой медиа-центр – казахстанская неправительственная организация, работающая в сфере масс-медиа, правовой защиты и обучения журналистов с 2003 года⁵⁹.

Из журналистского сообщества «Союз журналистов Республики Казахстан»⁶⁰, а также Общественный Фонд «Адил соз»⁶¹ могли бы быть представленными в составе Комиссии, наряду с представителями из Комитета информации Министерства информации и общественного развития РК.

Работа Комиссии, а также процесс предоставления субсидий должны быть полностью независимыми и беспристрастными и регулироваться законом о предоставлении государственных субсидий. Комиссия должна нести подотчетность перед парламентом страны и предоставлять ежегодные отчеты о выделенных субсидиях, а также публиковать суммы субсидий и список получателей на своем веб-сайте.

В результате новой реформированной политики создается более благоприятная медиасреда, способствующая росту конкурентоспособности отечественных СМИ, а также формируется прозрачная и подотчетная политика по информированию населения.

57. Международный центр журналистики MediaNet, <http://medianet.kz/ru/ob-organizacii> (просмотрено 20 сентября, 2018).

58. Представительство международной организации Internews Network в Казахстане, <http://start.internews.kz/#1> (просмотрено 20 сентября, 2018).

59. Правовой медиа-центр, <http://lmc.kz/about.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

60. Союз журналистов Республики Казахстан, <https://kazmedia.kz/index.php/ru/o-soyuzze-zhurnalistov> (просмотрено 20 сентября, 2018).

61. Международный Фонд защиты свободы слова «Адил соз», <http://www.adilsoz.kz/p/about> (просмотрено 20 сентября, 2018).

5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Таким образом, для реформирования политики госинформзаказа необходимо осуществление следующих основных пунктов.

В РАМКАХ ИНФОРМАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ:

- внедрить независимую информационную политику;
- рассмотреть введение двух республиканских государственных газет для публикации законодательных инициатив, а также проанализировать предложение по переводу данных газет на онлайн-платформы;
- ввести маркировку материала, публикуемого за счет государственных бюджетных средств;
- создать систему оценки эффективности и результативности проводимой государственной информационной политики: 1) посредством опроса уровня удовлетворенности населения освещением государственной политики в СМИ, 2) посредством мониторинга количества уникальных посетителей, глубины просмотра сайта, количества просмотров опубликованного материала;
- усилить работу пресс-секретарей государственных органов, поощряя деятельность по проактивному распространению информации (регулярная и открытая публикация информации и отчетности самими государственными органами).

В РАМКАХ ПОЛИТИКИ ПО СУБСИДИРОВАНИЮ СМИ:

- ввести отдельную политику по субсидированию СМИ, что отсутствует в Казахстане на данный момент;
- предоставление субсидий должно регулироваться и быть в соответствии с законом. Необходимо принять закон, регулирующий нормы предоставления государственных субсидий СМИ;
- главной целью политики по субсидированию СМИ и соответствующего закона должно быть поощрение плюрализма мнений, сохранение культурного и языкового разнообразия СМИ;

- закон, регулирующий право предоставления государственных субсидий, должен обеспечивать справедливое и беспристрастное распределение государственной помощи. Закон должен прямо запрещать любую дискриминацию при распределении субсидий, включая дискриминацию по политическим взглядам и редакционной политике СМИ-получателя;
- создать независимый орган – Комиссию по субсидированию СМИ;
- комиссия по субсидированию СМИ должна предоставлять ежегодный отчет по распределению средств в парламенте страны;
- вне зависимости от юридической организации, СМИ – получатели государственных субсидий должны быть доступны для проведения аудиторских проверок и аудиторские отчеты должны быть публично доступными;
- в рамках политики по субсидированию СМИ нужно рассмотреть возможность введения преференциальных налоговых ставок, льготных почтовых, железнодорожных, телекоммуникационных тарифов для отечественных СМИ;
- обеспечить недопущение любой цензуры со стороны властных структур. Предоставление субсидий не должно вести к вмешательству в редакционную политику получателя государственной помощи.

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В НЕКОТОРЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН ПО ВОПРОСАМ ИНФОРМАЦИИ

Практически при завершении нашей работы 29 марта 2019 года на публичное обсуждение Министерством информации и общественного развития РК был представлен проект концепции «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам информации».

В рамках данного проекта в части регулирования государственного информационного заказа предлагается:

- 1) рассмотреть введение налоговых льгот для отечественных СМИ;
- 2) разрешить рекламу слабоалкогольных продуктов в определенное время суток в СМИ;

- 3) вывести региональный государственный информационный заказ в срок на два года из системы государственных закупок;
- 4) закрепить процедуру согласования с местными исполнительными органами тематических линий информационной политики.

В части регулирования политики по доступу к информации отмечаются некоторые проблемные моменты и предлагается:

- 1) определить компетенцию уполномоченного органа на законодательном уровне.

Как в результате будут сформированы статьи и какие изменения и дополнения будут в конечном итоге внесены в соответствующие законодательные акты, пока остается неизвестным. Но сам факт данного проекта концепции уже признает определенные недочеты и проблемы как в сфере госинформзаказа, так и в политике по доступу к информации.

Вопрос необходимости налоговых льгот для отечественных СМИ, распределения рекламы рассматривался в рамках нашей работы. Пункт о выведении регионального государственного заказа из-под системы государственных закупок скорее поднимает множество вопросов, нежели решает проблему распределения государственного информационного заказа. Больших системных изменений в сфере информационной политики и политики по доступу к информации проектом концепции в целом не предлагается.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. В. Карцев (2017) Структура рекламного рынка Казахстана: категории, рекламодатели, тенденции, <http://www.tns-global.kz/ru/download/presentation.php> (просмотрено 20 сентября, 2018).
2. Госинформзаказ в Казахстане: от А до Я. ОФ «Правовой Медиа-Центр», <http://lmc.kz/item/3154-инфографика-о-реализации-госинформзаказа-в-казахстане.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).
3. Д. Мазоренко (2017) Мининформации и коммуникаций ограничивает доступ к информации о получателях госинформ заказа – НПО. Интернет-журнал Vlast.kz, <https://vlast.kz/novosti/24852-mininformacii-i-kommunikacij-ogranicivaet-dostup-k-informacii-o-polucatelah-gosinformzakaza-pro.html> (просмотрено 6 апреля, 2019).
4. Д. Мазоренко (2017) Что мешает казахстанским СМИ быть финансово устойчивыми и независимыми? Интернет-журнал Vlast.kz, <https://vlast.kz/obsshestvo/21273-cto-mesaet-kazahstanskim-smi-byt-finansovo-ustojcivymi-i-nezavisimymi.html>, (просмотрено 20 сентября, 2018).
5. Данные TNS Central Asia по обзору рекламного рынка за январь–декабрь 2017 года, <http://www.tns-global.kz/ru/publication/publ267.php> (просмотрено 20 сентября, 2018).
6. Доля ТОП-10 телеканалов, <http://www.tns-global.kz/ru/publication/publ266.php> (просмотрено 20 сентября, 2018).
7. Интервью автора с Г. Биржановой.
8. Интервью автора с Д. Окремовой.
9. Интервью автора с Д. Шишкиным.
10. Интервью автора с Е. Гетмановой.
11. Интервью автора с Л. Ахмедьяровым.
12. Интервью автора с О. Диденко.
13. Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан, <http://adilet.zan.kz/rus> (просмотрено 20 сентября, 2018).

14. Материалы исследования по проведению государственной информационной политики в СМИ (2017) ОФ «Правовой Медиа-центр», https://lmc.kz/sites/default/files/уууууууу_1.2.jpg (просмотрено 6 апреля, 2019).
15. М. Дубовая (2018) Даурен Абаев объяснил, зачем казахстанской медиасфере нужен госинформзаказ. Информационно-аналитический портал Inform бюро, <https://informburo.kz/novosti/dauren-abaev-obyasnil-zachem-kazahstanskoj-mediasfere-nuzhen-gosinformzakaz.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).
16. Международный Фонд защиты свободы слова «Адил соз», <http://www.adilsoz.kz/p/about> (просмотрено 20 сентября, 2018).
17. Международный центр журналистики MediaNet, <http://medianet.kz/ru/ob-organizacii> (просмотрено 20 сентября, 2018).
18. М. Сыздыкбекова (2019) Что не так с госзаказом в СМИ? Интернет-журнал Vlast.kz, https://vlast.kz/obsshestvo/31155-cto-ne-tak-s-goszakazom-v-smi.html?fbclid=IwAR1hcNE1LzAC-xE99UStUie3nbtr98tlfHOPrSSxIOsul0YlTy2UGQwc0_E (просмотрено 30 марта, 2019).
19. О реализации Закона Республики Казахстан «О республиканском бюджете на 2017-2019 годы», <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1600000775> (просмотрено 20 сентября, 2018).
20. Об утверждении бюджетных программ Министерства информации и коммуникаций Республики Казахстан на 2018-2020 годы», <http://mic.gov.kz/ru/pages/ob-utverzhdanii-byudzhetnyh-programm-ministerstva-informacii-i-kommunikacij-respubliki-0> (просмотрено 20 сентября, 2018).
21. Об утверждении Правил разработки и выполнения государственного задания, <https://egov.kz/cms/ru/law/list/V1500010839> (просмотрено 20 сентября, 2018).
22. Положение о государственной помощи печатным средствам массовой информации (2012) ОФ «Правовой Медиа-Центр», <http://lmc.kz/biblioteka/posobiya-dlya-zhurnalistov/item/2845-положения-о-государственной-помощи-печатным-средствам-массовой-информации.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).

23. Положение о государственной помощи печатным средствам массовой информации (2012) ОФ «Правовой Медиа-Центр», <http://lmc.kz/biblioteka/posobiya-dlya-zhurnalistov/item/2845-положения-о-государственной-помощи-печатным-средствам-массовой-информации.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).
24. Правовой медиа-центр, <http://lmc.kz/about.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).
25. Представительство международной организации Internews Network в Казахстане, <http://start.internews.kz/#1> (просмотрено 20 сентября, 2018).
26. Приказ Министра информации и коммуникаций от 28 февраля 2017 года №75.
27. Сайт государственных закупок РК (2019) Объявления о проведении государственных закупок, https://www.goszakup.gov.kz/ru/search/announce?filter%5Bname%5D=Услуги+по+подготовке+информационных+материалов+и+публикации%2Fразмещению+в+средствах+массовой+информации&search=&filter%5Bcustomer%5D=&filter%5Bnumber%5D=&filter%5Byear%5D=2019&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=3&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=2&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=7&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=6&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=50&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=52&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=22&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=116&filter%5Bmethod%5D%5B%5D=117&filter%5Bamount_from%5D=&filter%5Bamount_to%5D=&filter%5Btrade_type%5D=&filter%5Bstart_date_from%5D=&filter%5Bstart_date_to%5D=&filter%5Bend_date_from%5D=&filter%5Bend_date_to%5D=&filter%5Bbitog_date_from%5D=&filter%5Bbitog_date_to%5D (просмотрено 6 апреля, 2019).
28. С. Глушкова (2017) Непроданные госгазеты на миллионы тенге просто списывали. Информационное агентство Радио Азаттык, <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-gosinformzakaz/28343719.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).
29. С. Маринин (2016) Конкуренентоспособное телевидение как фактор информационной безопасности Казахстана: проблемы и поиски решения, https://www.soros.kz/wp-content/uploads/2018/02/competitive_television.pdf (просмотрено 20 сентября, 2018).

30. Союз журналистов Республики Казахстан, <https://kazmedia.kz/index.php/ru/o-soyuze-zhurnalistov> (просмотрено 20 сентября, 2018).
31. Указ Президента № 848 от 25 февраля 2019 года «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан», http://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-merah-po-dalneishemu-sovershenstvovaniyu-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniya-respubliki-kazahstan-4?q=O%20мерах%20по%20дальнейшему%20совершенствованию%20системы%20государственного%20управления%20Республики%20Казахстан (просмотрено 27 декабря, 2020).
32. Указ Президента № 24 от 17 июня 2019 «О мерах по дальнейшему совершенствованию системы государственного управления Республики Казахстан», http://www.akorda.kz/ru/legal_acts/decrees/o-merah-po-dalneishemu-sovershenstvovaniyu-sistemy-gosudarstvennogo-upravleniya-respubliki-kazahstan-6 (просмотрено 27 декабря, 2020).
33. Ч. Уалихан (2019) Вестник госзакупок: управления внутренней политики – 10 млрд на госинформ политику. Фактчекинг-ресурс Factcheck.kz, <https://factcheck.kz/glavnoe/vestnik-goszakupok-upravleniya-vnutrennej-politiki-10-mlrd-na-gosinform-politiku/> (просмотрено 6 апреля, 2019).
34. Allen, K. B. (1922). Access to government information. *Government Information Quarterly*, 9, 67-80.
35. Article 19 (2012) Regulation on State Aid to Print Media. Policy Brief, <https://www.article19.org/wp-content/uploads/2017/12/State-subsidies-press2012.pdf> (просмотрено 20 сентября, 2018).
36. Bermejo, F. et al. (2014) Mapping Digital Media: Global Findings. A report by the Open Society Foundations, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/mapping-digital-media-overviews-20140828.pdf> (просмотрено 20 сентября, 2018).
37. Birkinshaw, P. (1997). Freedom of information and open government. *Government Information Quarterly*, 14, 27-49.
38. Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Presseförderungsgesetz (2004), <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20003079> (просмотрено 20 сентября, 2018).

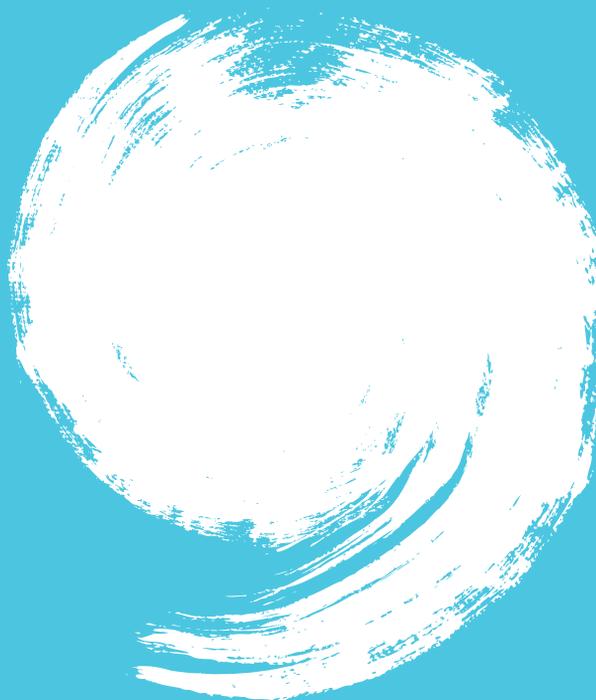
39. Council of Europe (2007) Recommendation CM/Rec(2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity of media content, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d6be3 (просмотрено 20 сентября, 2018).
40. Cuillier, D. & Piotrowski, S, J. (2009) Internet information seeking and its relation to support for access to government record. *Government Information Quarterly*, 26, 441-449.
41. EU Open Data (2018), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data> (просмотрено 20 сентября, 2018).
42. European Commission (2018) VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf (просмотрено 20 сентября, 2018).
43. Facebook business (2018) The Authorization Process for US Advertisers to Run Political Ads on Facebook is Now Open, <https://www.facebook.com/business/news/the-authorization-process-for-us-advertisers-to-run-political-ads-on-facebook-is-now-open> (просмотрено 20 сентября, 2018).
44. Gold, H. (2018) YouTube to start labeling videos posted by state-funded media, <https://money.cnn.com/2018/02/02/media/youtube-state-funded-media-label/index.html> (просмотрено 20 сентября, 2018).
45. Hallin, D.C. and Mancini, P. (2004) *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
46. Meijer A., & Thaens, M. (2009). Public information strategies. *Information Polity*, 14, 31-45.
47. Murschetz, P (ed.) (2013) *State Aid for Newspapers*. Dordrecht: Springer.
48. Open Data: unleashing the potential (2012), <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-white-paper-unleashing-the-potential> (просмотрено 20 сентября, 2018).
49. Open Government Directive (2009), <https://obamawhitehouse.archives.gov/open/documents/open-government-directive> (просмотрено 20 сентября, 2018).

50. Public Funding of Private Media (2014) LSE Media Policy Project: Media Policy Brief 11, <http://www.lse.ac.uk/media@lse/documents/MPP/LSE-MPP-Policy-Brief-11-Public-Funding-Private-Media.pdf> (просмотрено 20 сентября, 2018).

51. The Belgian official journal, <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl> (просмотрено 20 сентября, 2018).

52. Yannoukakou, A., Arakab, I. (2014) Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 147, pp. 332 – 340.

ПРИЛОЖЕНИЕ



ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ПЕРЕЧЕНЬ тематических направлений государственной информационной политики на 2018 год для газет и интернет-ресурсов

№	НАПРАВЛЕНИЯ И НАИМЕНОВАНИЯ
1.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности Главы государства и его инициатив, деятельности Парламента, Правительства РК, государственных органов, представителей организации местного самоуправления и иных общественных объединений
2.	Информационное сопровождение и разъяснение ежегодного Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана и хода его реализации
3.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Программы модернизации общественного сознания «Рухани Жаңғыру» и шести специальных проектов: «Туған жер», «Сакральная география Казахстана», «Казахстанская культура в современном мире», «100 новых учебников», «Перевод казахского языка на латинскую графику», «100 новых лиц Казахстана»
4.	Информационное сопровождение и разъяснение пяти социальных инициатив Главы государства
5.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Плана нации «100 конкретных шагов»
6.	Информационное сопровождение и разъяснение Казахстанской модели общественного согласия и общенационального единства, деятельности Ассамблеи народа Казахстана с акцентом на новые направления: благотворительность, медиация, Советы общественного согласия
7.	Информационное сопровождение юбилейных и памятных дат, в том числе 20-летия Астаны
8.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации государственной программы «Цифровой Казахстан», «Дорожная карта по развитию электронной торговли в Республике Казахстан на 2018-2020 годы», оказания государственных услуг населению, деятельности Электронного Правительства «e-gov», реализации Закона «О доступе к информации», реализации Концепции «Кибершитт Казахстан»
9.	Информационное сопровождение и разъяснение развития партийной системы страны, гражданского общества, деятельности общественных объединений, общественных советов, профсоюзных организаций и СМИ
10.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, модернизации процессуальных основ правоохранительной деятельности
11.	Информационное сопровождение и разъяснение работы профильных ведомств по правовому обеспечению, формированию правовой культуры и правосознания населения, реализации прав и свобод граждан, обеспечению прозрачности законопроектов и принимаемых государственными органами решений

12.	Информационное сопровождение и разъяснение нормативно-правовых актов, законов, законодательных актов, проектов, имеющих силу закона
13.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности Вооруженных сил РК и мероприятий по популяризации военной профессии, укреплению обороноспособности страны, военно-патриотическому воспитанию молодежи
14.	Информационное сопровождение и разъяснение концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, деятельности по защите материнства и детства
15.	Информационное сопровождение и разъяснение мероприятий по развитию городов Астаны, Алматы и других регионов страны
16.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации государственной программы развития образования и науки на 2016-2019 годы (ЕНТ, ТипО, экспертиза новых учебных изданий, Программа трехязычного образования и др.), реализации программы дуального обучения, 25-летия Международной стипендии Президента Республики Казахстан «Болашақ»
17.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Государственной программы развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016-2019 годы (формирование службы общественного здравоохранения, модернизация медицинского образования, совершенствование лекарственного обеспечения и др.), внедрения обязательного социального медицинского страхования
18.	Информационное сопровождение и разъяснение Концепции культурной политики Республики Казахстан до 2030 года, развития отечественных средств массовой информации, кадровой политики в области культуры и искусства
19.	Информационное сопровождение и разъяснение Концепции развития туристской отрасли Республики Казахстан до 2023 года
20.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Государственной программы развития и функционирования языков на 2011-2020 годы
21.	Информационное сопровождение и разъяснение Концепции развития физической культуры и спорта Республики Казахстан до 2025 года и спортивных событий международного уровня (олимпиады, универсиады, международные игры, чемпионаты по разным видам спорта и т.д.)
22.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017-2020 годы
23.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Концепции государственной молодежной политики Республики Казахстан до 2020 года «Казахстан 2020: путь в будущее»
24.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы, государственных программ «Өрлеу» и «Серпін-2050», внедрения многоуровневой пенсионной системы и адресной социальной помощи нового формата
25.	Информационное сопровождение деятельности по охране и защите прав детей, социально незащищенных слоев населения, людей с ограниченными возможностями, профилактике борьбы с насилием

26.	Информационное сопровождение и разъяснение мер по борьбе с преступностью, наркоманией и наркобизнесом, борьбе с нарко-алкогольной зависимостью, табакокурением, формированию антикоррупционного сознания, политики государства в сфере национальной безопасности, хода реализации государственной программы по противодействию религиозному экстремизму и терроризму
27.	Информационное продвижение и разъяснение демографической политики и миграционных процессов
28.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности финансовых институтов, в том числе по вопросам использования безналичных платежей, цифровых технологий, деятельности и проектов Международного финансового центра «Астана», таможенного и налогового администрирования, хода реализации Комплексного плана приватизации на 2016-2020 годы
29.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации государственной программы по поддержке малого и среднего бизнеса «Дорожная карта бизнеса – 2020», экономической интеграции, привлечения инвестиций и торгово-экономического сотрудничества, развития банковского и финансового сектора и экономического развития страны, деятельности Астанинского экономического форума, реализации государственно-частного партнерства в Республике Казахстан
30.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации государственной программы партнерства «Зеленый мост», государственной концепции по переходу РК к «зеленой экономике» до 2020 года, развития энергетического и нефтяного секторов РК, реализации энергоэффективной политики; наследия и поствыставочного использования объектов Международной специализированной выставки ЭКСПО-2017
31.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации государственной программы индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015-2019 годы, программ «Нұрлы жол» и «Нұрлыжер» на 2015-2019 годы
32.	Информационное сопровождение и разъяснение реализации Программы развития регионов до 2020 года (инвестиции, территориальное развитие, инженерная инфраструктура и ЖКХ, обеспечение питьевой водой и другое)
33.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации «Государственной программы развития агропромышленного комплекса Республики Казахстан на 2017-2021 годы», развития сельхозкооперации, сохранения биоразнообразия, земельных отношений, развития водных ресурсов
34.	Информационное сопровождение и разъяснение развития оборонно-промышленного комплекса и космической отрасли Республики Казахстан
35.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности государственных органов по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, освещение государственной политики в сфере охраны окружающей среды
36.	Информационное сопровождение и освещение творчества детей и подростков (стихи, рассказы, сказки, рисунки, поделки и т.д.), литературных произведений для детей и подростков, переводов детской литературы; научно-познавательных, культурно-развлекательных материалов и изобретений

37.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности Республики Казахстан в качестве непостоянного члена Совета Безопасности ООН (2017-2018 годы), роли Казахстана в глобальном антиядерном движении; развитие атомной отрасли в Казахстане, продвижение принципов Манифеста «Мир. XXI век» и других миротворческих инициатив
38.	Информационное сопровождение и разъяснение международной политики РК с акцентом на разъяснение и продвижение глобальных инициатив Казахстана по обеспечению региональной и национальной безопасности, развитию экономической и торговой дипломатии; освещение реальных факторов общемировых вызовов и угроз. Казахстан в Глобальном индексе конкурентоспособности Всемирного экономического форума, а также освещение международных событий в мире
Общая сумма конкурса для газет, выделенная в рамках бюджетной программы 003 «Проведение государственной информационной политики», 187 555 004 тенге	
Общая сумма конкурса для интернет-ресурсов, выделенная в рамках бюджетной программы 003 «Проведение государственной информационной политики», 280 000 036 тенге	

** Объем материалов, предлагаемый участниками заказа по каждому заявленному тематическому направлению государственной информационной политики, должен составлять не менее двух материалов в месяц для газет и не менее восьми материалов в месяц для интернет-ресурсов.*

ПЕРЕЧЕНЬ
тематических направлений государственной информационной
политики на 2018 год для журналов

№	НАПРАВЛЕНИЯ И НАИМЕНОВАНИЯ
1.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности Главы государства и его инициатив, деятельности Парламента, Правительства РК, государственных органов, представителей организации местного самоуправления и иных общественных объединений
2.	Информационное сопровождение и разъяснение ежегодного Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана и хода его реализации
3.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Программы модернизации общественного сознания «Рухани Жаңғыру» и шести специальных проектов: «Туған жер», «Сакральная география Казахстана», «Казахстанская культура в современном мире», «100 новых учебников», «Перевод казахского языка на латинскую графику», «100 новых лиц Казахстана»
4.	Информационное сопровождение и разъяснение пяти социальных инициатив Главы государства
5.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Плана нации «100 конкретных шагов»
6.	Информационное сопровождение и разъяснение Казахстанской модели общественного согласия и общенационального единства, деятельности Ассамблеи народа Казахстана с акцентом на новые направления: благотворительность, медиация, Советы общественного согласия
7.	Информационное сопровождение юбилейных и памятных дат, в том числе 20-летия Астаны
8.	Информационное сопровождение и разъяснение развития партийной системы страны, гражданского общества, деятельности общественных объединений, общественных советов, профсоюзных организаций и СМИ
9.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности Вооруженных сил РК и мероприятий по популяризации военной профессии, укреплению обороноспособности страны, военно-патриотическому воспитанию молодежи
10.	Информационное сопровождение и разъяснение концепции семейной и гендерной политики в Республике Казахстан до 2030 года, деятельности по защите материнства и детства
11.	Информационное сопровождение и разъяснение наследия и поствыставочного использования объектов Международной специализированной выставки ЭКСПО-2017
12.	Информационное сопровождение и разъяснение мероприятий по развитию городов Астаны, Алматы и других регионов страны

13.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации государственной программы развития образования и науки на 2016-2019 годы (ЕНТ, ТипО, экспертиза новых учебных изданий, Программа трехязычного образования и др.), реализации программы дуального обучения, 25-летия Международной стипендии Президента Республики Казахстан «Болашақ»
14.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Государственной программы развития здравоохранения Республики Казахстан «Денсаулық» на 2016-2019 годы (формирование службы общественного здравоохранения, модернизация медицинского образования, совершенствование лекарственного обеспечения и др.), внедрения обязательного социального медицинского страхования
15.	Информационное сопровождение и разъяснение Концепции культурной политики Республики Казахстан до 2030 года, развитие отечественных средств массовой информации, кадровой политики в области культуры и искусства
16.	Информационное сопровождение и разъяснение Концепции развития туристской отрасли Республики Казахстан до 2023 года
17.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Государственной программы развития и функционирования языков на 2011-2020 годы
18.	Информационное сопровождение и разъяснение Концепции развития физической культуры и спорта Республики Казахстан до 2025 года и спортивных событий международного уровня (олимпиады, универсиады, международные игры, чемпионаты по разным видам спорта и т.д.)
19.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Концепции государственной политики в религиозной сфере Республики Казахстан на 2017-2020 годы
20.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Концепции государственной молодежной политики Республики Казахстан до 2020 года «Казахстан 2020: путь в будущее»
21.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации Программы развития продуктивной занятости и массового предпринимательства на 2017-2021 годы, государственных программ «Өрлеу» и «Серпін-2050», внедрения многоуровневой пенсионной системы и адресной социальной помощи нового формата
22.	Информационное продвижение и разъяснение демографической политики и миграционных процессов
23.	Информационное сопровождение и разъяснение хода реализации государственной программы по поддержке малого и среднего бизнеса «Дорожная карта бизнеса – 2020», экономической интеграции, привлечения инвестиций и торгово-экономического сотрудничества, развития банковского и финансового сектора и экономического развития страны, деятельности Астанинского экономического форума, реализации государственно-частного партнерства в Республике Казахстан
24.	Информационное сопровождение и разъяснение развития оборонно-промышленного комплекса и космической отрасли Республики Казахстан

25.	Информационное сопровождение и освещение творчества детей и подростков (стихи, рассказы, сказки, рисунки, поделки и т.д.), литературных произведений для детей и подростков, переводов детской литературы
26.	Информационное сопровождение и освещение научно-познавательных, культурно-развлекательных материалов и изобретений
27.	Информационное сопровождение и разъяснение деятельности Республики Казахстан в качестве непостоянного члена Совета Безопасности ООН (2017-2018 годы), роли Казахстана в глобальном антиядерном движении, развитие атомной отрасли в Казахстане, продвижение принципов Манифеста «Мир. XXI век» и других миротворческих инициатив
Общая сумма конкурса для журналов, выделенная в рамках бюджетной программы 003 «Проведение государственной информационной политики», 114 954 437,49 тенге	

** Объем материалов, предлагаемый участниками заказа по каждому заявленному тематическому направлению государственной информационной политики, должен составлять не менее одного материала в каждом выпуске для журнала.*

