



Фонд Сорос-Казахстан



ОФ «Правовой Медиа-центр»

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В КАЗАХСТАНЕ

Жанибек Хасан

Содержание

Введение	3
Структура медиа-рынка	4
Обзор государственных документов и анализ политики.....	6
Государственное бюджетное финансирование.....	13
Заключение	20
Рекомендации	22

Введение

Государственное финансирование средств массовой информации в Казахстане берет начало с целевой поддержки Министерства культуры и информации на формирование информационного пространства. В 2014 году с реструктуризацией Правительства отношения по поддержке сектора средств массовой информации перешло в ведение Комитета связи, информатизации и информации при Министерстве по инвестициям и развитию. Несмотря на разработанную Государственную программу «Информационный Казахстан 2020», деятельность исполнительного уполномоченного ведомства существенно не изменилась со времени утверждения и начала реализации Программы.

Государственная политика в сфере формирования информационного пространства подвергается критике со стороны неправительственных организаций и профессионального сообщества. Критика касается отсутствия четких результатов от расходов государственного бюджета, предоставляемого для поддержки информационного пространства, а также способов измерения данных результатов. Также недостаточно взаимосвязи между целевыми индикаторами Программы и реально финансируемыми мероприятиями. Существует проблема отсутствия прозрачности при проведении тендеров и получения государственного заказа непрофильными компаниями, зачастую специализирующихся на вопросах торговли, строительства; недостаточно информации об итогах реализации программы на ежегодной основе.

В список критических замечаний также входит и вопрос о характере финансирования. Иными словами, цель государственной политики должна быть полезной для общества, а правительство обязано использовать СМИ, платформы и форматы, которые наилучшим способом гарантируют доступ и распространение информации. В данный же момент ситуация походит на пиар деятельности государственных органов за счет средств налогоплательщиков за их же счет. Также необходимо учитывать, что предоставление прямой поддержки тем или иными, чаще всего, государственным и лояльным к органам власти СМИ носит в некоторой степени дискриминационный характер в отношении тех, кто государственной поддержки не получает и имеет перспективу сравнения с косвенной цензурой.

Целью данного исследования стало изучение текущей ситуации в сфере государственного финансирования СМИ в Казахстане, оценка бюджетных расходов в пятилетний период и соответствующих стратегических программы государственных органов, включая Государственную программу «Информационный Казахстан 2020»; сопоставление полученных данных с установленными целевыми индикаторами. Кроме этого, одной из задач исследования является выявление зон коррупционного риска и представление перечня рекомендаций для дальнейшего обсуждения профессиональным, медийным сообществом, государственными органами и другими заинтересованными лицами.

Исследование выполняется в рамках проекта Общественного фонда «Правой медиа-центр» по мониторингу проведения государственной информационной политики в СМИ, поддержанного программой «Поддержка СМИ» Фонда Сорос-Казахстан.

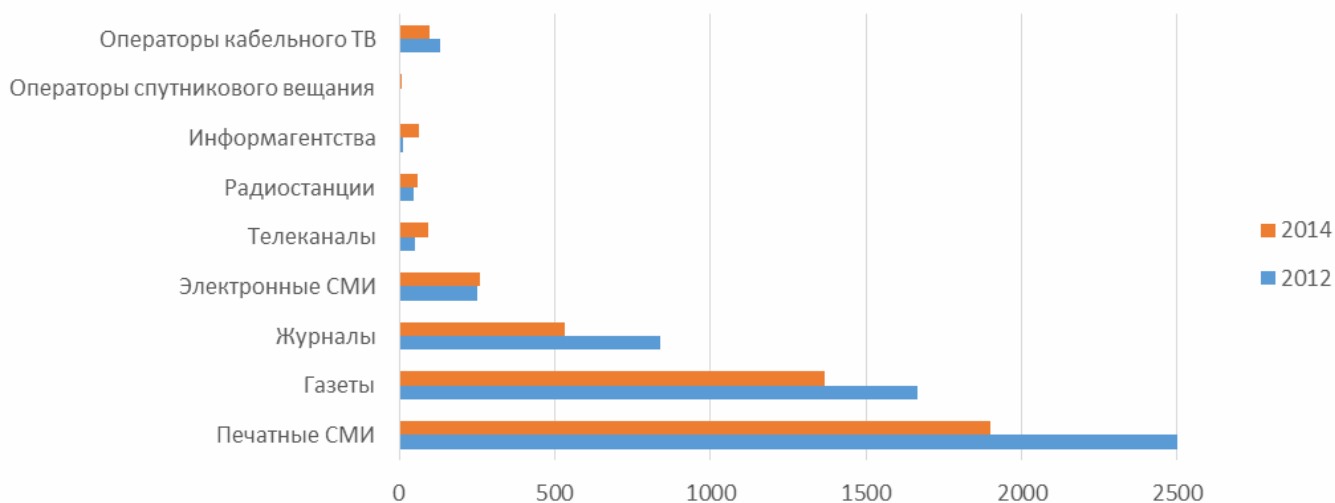
Содержание исследования включает такие направления, как обзор государственных документов и анализ существующей политики в секторе, структура медиа-рынка, государственное бюджетное финансирование, заключение и конкретные рекомендации для различных заинтересованных сторон.

Структура медиа-рынка

Ситуация с количеством зарегистрированных СМИ за время реализации Государственной программы «Информационный Казахстан 2020» изменилась в сторону сокращения печатных СМИ (газеты и журналы) и увеличения электронных (телеканалы, радиостанции и информагентства). Данная тенденция соответствует общемировым трендам, когда печатные издания переходят на электронный формат и расширяют представленность в интернете.

График 1.

Количество различных категорий СМИ, 2012 и 2014 г.

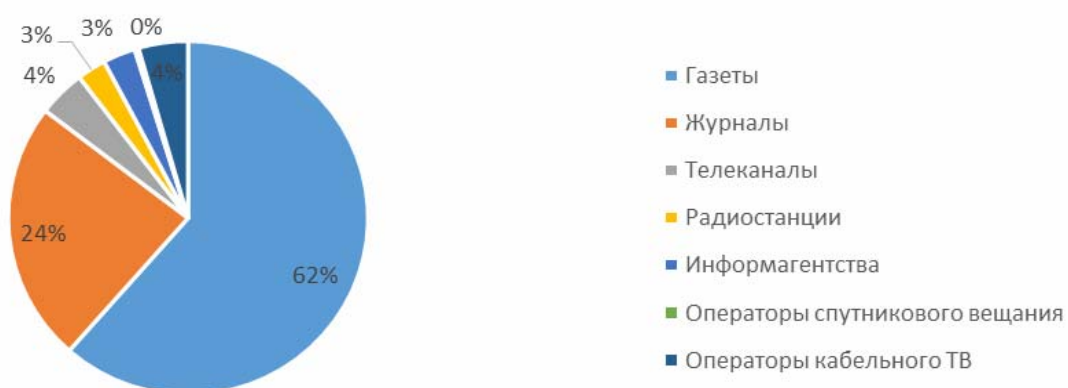


Источник: исследование ОФ «Правовой медиа-центр»

Распределение СМИ по различным категориям представлено на следующей круговой диаграмме. Основная доля СМИ по-прежнему остается за печатными СМИ – 86% (газеты 62% и журналы – 24%), телеканалы и операторы кабельного ТВ занимают по 4%, и по 3% за радиостанциями и информагентствами. Несмотря на степень представленности зарегистрированных СМИ из числа печатных, влияние телеканалов сложно переоценить.

График 2.

Доли различных СМИ, 2014 г.

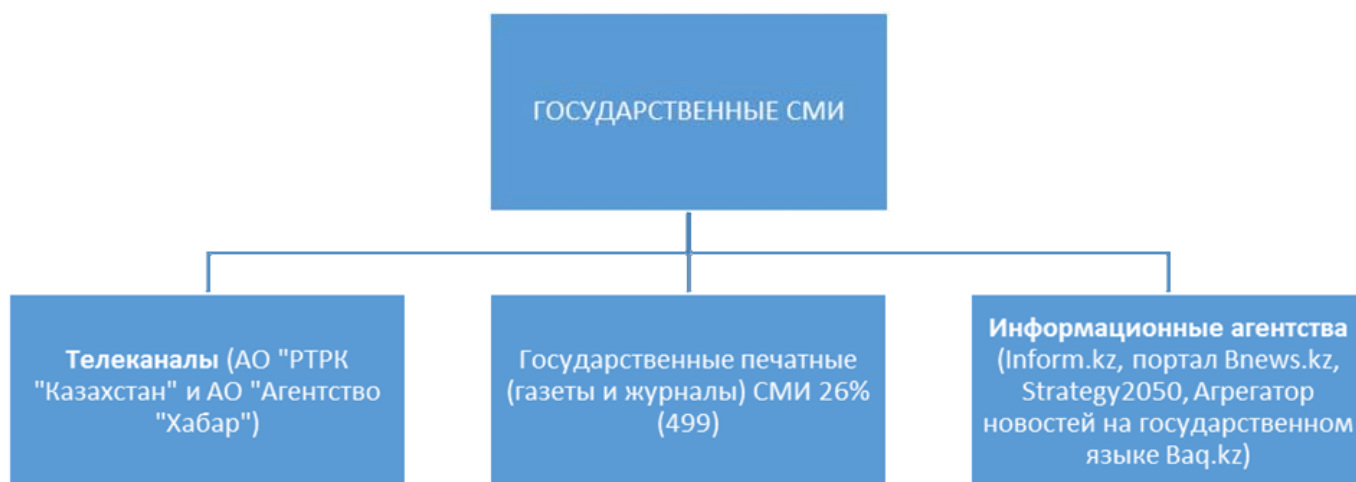


Источник: исследование ОФ «Правовой медиа-центр»

Государственный уполномоченный органы приводит следующую статистику по состоянию на 1 сентября 2012 года в сфере средств массовой информации. В республике действуют 2 752 СМИ, из них: государственных - 439 (16 %), негосударственных - 2 313 (84 %). От общего количества СМИ: газет - 1 664, журналов - 837, электронных СМИ - 238 (51 телекомпания, 48 радиокompаний, 133 оператора кабельного телевидения и 6 — спутникового вещания), информационных агентств - 13. За прошедшие три года доля государственных СМИ увеличилась с 16% до 26%, что может объясняться высоким желанием со стороны государственных органов больше влиять на информационное пространство. В 2015 году в Казахстане зарегистрировано 1 364 газеты, 76 % из которых являются негосударственными, и 522 журнала. На сайте уполномоченного органа указано, что за последние годы количество газет постоянно увеличивается преимущественно за счет появления новых частных СМИ. Данная информация не соответствует текущей ситуации. Так, наибольшая доля на информационном пространстве страны принадлежит негосударственным изданиям – 67% (342 журнала), а доля государственных составляет 33% (172).

Представленная ниже таблица отражает основные государственные средства массовой информации, уполномоченным органом по управлению которыми является Комитет связи, информации и информатизации. Государственные СМИ получают основную часть финансовых ресурсов по бюджетной статье 031 «Проведение государственной информационной политики».

Таблица 1. Государственные СМИ



Источник: официальный сайт КСНИИ МИР РК

Существенная доля средств, выделяемых в рамках государственного заказа на информационную политику, распределяется между данными категориями государственных СМИ. Вместе с этим, на сайтах государственных информационных служб данных о получаемом финансировании крайне мало или таковые отсутствуют.

В целом ситуация вокруг развития СМИ последних лет имеет тенденцию к сжатию негосударственных СМИ и переходу в электронный формат распространения информации.

Обзор государственных документов и анализ политики

Принципы надлежащего государственного управления предполагают эффективную реализацию общегосударственных и секторальных программ развития. В Казахстане такой долгосрочной программой является «Казахстан 2050» и принятые на ее основе более детальный план развития «Казахстан 2020». В поддержку правительственной программы принимаются отраслевые и секторальные программы в сферах здравоохранения, образования, а также интересующем нас секторе информационного пространства. Государственная программа «Информационный Казахстан - 2020» и план ее реализации являются основными документами, отражающими политику в сфере поддержки, развития и финансирования средств массовой информации. Программа была утверждена Указом Президента РК в январе 2013 года и разделена на два периода реализации 2013-2017 гг. и 2018-2020 годы. Позднее, через месяц утверждается план мероприятий по реализации Государственной программы на первом этапе. Исполнителем Программы является Комитет связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развитию РК (КСИИ).

Таблица 2. Государственных документов и меры реализации



Необходимо также отметить, что в проектном менеджменте цели программы государственного и национального уровня должны поддерживаться соответствующими отраслевыми и секторальными программами, а те, в свою очередь, должны находить отражение в Целевых качественных и количественных индикаторах, Стратегических планах, Планах мероприятий и проводимых тендерных закупках и бюджетных программах. Неразрывная связь между всеми звеньями этой цепи должна быть очевидна и реализовываться уполномоченным государственным органом. В этой связи Комитету связи, информатизации и информации также необходимо обратить внимание на целевые индикаторы Государственной программы и планы мероприятий и пути достижения данных индикаторов.

Целью программы закреплено «Создание условий для перехода к информационному обществу», что поддерживается включенными в Программу четыремя задачами: 1) обеспечение эффективности системы государственного управления, 2) обеспечение доступности информационно-коммуникационной инфраструктуры, 3) создание информационной среды для социально-экономического и культурного развития общества, 4) развитие отечественного информационного пространства. В сферу интереса данного

аналитического документа входит четвертая задача Программы, касающаяся поддержки отечественных СМИ и развитие информационного пространства.

В перечне из 13 целевых индикаторов Программы нет ни одного напрямую связанного с четвертой задачей, однако к косвенно связанным целевым индикаторам мы отнесли следующие:

- Доступность информационно-коммуникационной инфраструктуры в домохозяйствах РК – 100%;
- Количество пользователей сети интернет в 2020 году – 75%;
- Охват эфирным цифровым телерадиовещанием населения Казахстана – 95%;
- Доля электронных средств массовой информации (СМИ) к общему числу зарегистрированных в Казахстане СМИ – 100%.

Последний определенный нами индикатор максимально близко находится к теме развития отечественного информационного пространства, а остальные предполагают развитие интернет-пространства. Рассматривая перспективное направление развития информационных технологий можно предположить, что в течение последующий пяти лет действительно многие СМИ будут базироваться в интернете, социальных сетях и иных платформах с открытым доступом.

В свою очередь задача «Развитие отечественного информационного пространства» включает такие направления, как развитие информационно-коммуникационных технологий в сфере культуры, модернизация отечественных СМИ, стимулирование производства отечественного информационного контента и информационное сопровождение деятельности государства. Последние три направления непосредственно связаны с фокусом нашего исследования.

Первое направление «**Модернизация отечественных СМИ**» закрепляет в качестве основной задачи *повышение качества работы отечественных СМИ*; второе направление «**Стимулирование производства отечественного информационного контента**» включает задачу – *обеспечение конкурентоспособности отечественного информационного пространства*; и третье направление «**Информационное сопровождение деятельности государства**» - *совершенствование системы координации и ответственности государственных органов по освещению и продвижению деятельности государства*.

Первое направление «**Модернизация отечественных СМИ**» включает следующие направления:

- техническая модернизация отечественных СМИ (внедрение эфирного цифрового телевидения, развитие производственной инфраструктуры, использование современных технологий и применение безленточного производства телевизионных программ, создание цифрового архива, развитие медийной инфраструктуры);
- расширение географии распространения отечественных СМИ (развитие спутниковой сети вещания, расширение взаимодействия электронных СМИ со спутниковыми операторами, он-лайн присутствие гостелеканалов и печатных СМИ в сети Интернет, создание условий для выхода в сеть негосударственных традиционных СМИ);
- повышение конкурентоспособности казахстанских СМИ (позиционирование одного гостелеканала как поставщика эксклюзивных материалов, развитие формата HD, развитие современных печатных технологий, развитие зарубежных корпунктов, пересмотр структуры и штатного расписания гос-СМИ для активизации интернет-редакций, пересмотр концепции функционирования интернет-ресурсов гос-СМИ);

- продвижение готовых медиа-продуктов (анонсирование уникального и интересного контента, продвижение в сети интернет, использование технологии перекрёстного продвижения гос-СМИ);
- повышение квалификации сотрудников в сфере госинформационной политике (обучение инженерно-технических и других специалистов медиа-рынка и участие представителей медийного сообщества в национальных и международных мероприятиях);
- укрепление имиджа и продвижение информации о Казахстане (предоставление доступа к культурно-образовательным каналам для стран-соседей и стратегических партнеров).

Мониторинг реализации в данной части осуществляется посредством широких опросов населения и периодических замеров. Контракты с руководителями гос-СМИ должны предусматривать конкретные индикаторы достижения результатов. Процесс совершенствования законодательства будет осуществляться по мере необходимости.

Второе направление **«Стимулирование производства отечественного информационного контента»** предусматривает следующие пути достижения:

- повышение конкурентоспособности отечественного информационного пространства (совершенствование законодательства в области СМИ, стимулирование госорганов по размещению информации в интернете, аутсорсинг производства телепередач, снижение издержек владельцев интернет-ресурсов, производство сериалов и фильмов, предоставление в аренду частным производителям контента, механизмы защиты детей);
- развитие квалифицированных кадров (привлечение зарубежных специалистов к работе и обучению студентов, обмен студентами);
- продвижение творческих студий и авторов (участие с международных конкурсах, оказание поддержки общественным инициативам, развитие гражданской журналистики).

Мониторинг данного направления будет осуществляться благодаря разработанной системе объективных показателей динамики отрасли и оценки рейтинга медиа-продукции. Это потребует масштабного внедрения технических и программных средств замера популярности телевизионных программ и посещаемости интернет-ресурсов.

Третье направление **«Информационное сопровождение деятельности государства»** предусматривает следующие пути достижения:

- обеспечение полноты, своевременности и достоверности информации, предоставляемой гражданам (разработка единой PR-стратегии);
- пересмотр механизма управления информационным пространством с четким разграничением сфер ответственности, полномочий и функций отдельных государственных органов и организаций, выделением единого руководящего центра, определяющего стратегию государства (институционализация PR-службы, повышение оперативности, пересмотр структуры госзаказа с упором на интернет, улучшение качества информации, развитие негосударственных служб верификации новостей и информации);
- полноценная информационно-аналитическая поддержка (проведение мониторинга и анализа информационного поля, изучение и адаптация зарубежной практики, социологические исследования для выявления информационных потребностей, методологическое обеспечение вопросов проведения государственной информационной политики).

С целью достижения результатов по данному направлению также предполагается оснащение ответственных государственных структур современным телекоммуникационным оборудованием, средствами сбора и долгосрочного хранения информации, системами обработки текстовых, аудио-, видеоданных с применением новых технологий и другими элементами материально-технической базы.

В интересующей нас сфере Программа содержит целевые показатели по различным направлениям, однако в ней не присутствуют исходные значения показателей, которые позволили бы определить степень изменения в том или ином направлении. Кроме этого, по первому направлению основной задачей стоит повышение качества отечественных СМИ, но целевые индикаторы сфокусированы в большей степени на расширение каналов информирования местного населения. Не совсем ясен индикатор доли удовлетворенности населения информационными продуктами, которая должна быть на уровне 64% к 2017 году и 70% к 2020 году. Программа не поясняет, какой процент удовлетворенности является оптимальным. Последний целевой индикатор об увеличении объема рекламных средств, привлекаемых государственными СМИ на 50% к 2020 году, очень косвенно связан с качеством отечественных СМИ и имеет больше экономические факторы влияния, как например, развитие рынка рекламы, общее состояние экономики.

Второе направление в сфере стимулирования информационного контента в большей степени связано с основной задачей – обеспечение конкурентоспособности отечественного информационного пространства. Тем не менее, некоторые из показателей довольно трудно достижимы с учетом широкого развития зарубежных технологий социальных сетей и он-лайн сервисов. Так, индикатор соотношения объемов казахстанского и зарубежного трафика к 2020 году по плану должен достичь 1:1. Не совсем понятны индикаторы наличия 1 блогера на 100 интернет-пользователей, а также не ясна связь между информационным контентом и съемкой отечественных телесериалов, количество которых будет доведено до 20 единиц к 2020 году. В этой связи очевидны вопросы - должен ли государственный орган в лице Комитета продуцировать блогеров и продюсировать телесериалы и включать подобные показатели в свою работу?

Таблица 3. Целевые индикаторы Программы

№№	Показатель	Индикатор
Модернизация отечественных СМИ		
1	число абонентов национальной спутниковой сети	500 тыс. абонентов в 2020 году
2	отечественные телеканалы, доступные на всей территории страны	45 в 2017 году
3	расширение географии распространения казахстанских телевизионных каналов	до 100 зарубежных стран в 2017 году, в 2020 году - 110
4	представленность печатных и электронных СМИ в Интернете	70 % в 2017 году, 95 % - в 2020 году
5	СМИ, доступные посредством Интернет	50 % в 2017 году, 80 % - в 2020 год
6	доля населения, удовлетворяющая основные информационные потребности за счет отечественных СМИ (по данным социологических исследований)	64 % в 2017 году, 70 % - в 2020 году
7	увеличение объема рекламных средств, привлекаемых государственными СМИ	на 35 % - в 2017 году, на 50 % - в 2020 году (относительно 2012 года).
Стимулирование производства отечественного информационного контента		
1	объем телепродукции отечественного производства -	53% от эфирного времени в 2017 году, 60% - в 2020 году
2	количество отечественных художественных фильмов в прокате	8 % в 2017 году, 10 % - в 2020 году
3	соотношение объемов внутреннего и внешнего Интернет-трафика	0,7:1 в 2017 году, 1:1 - в 2020 году
4	рост числа интернет-ресурсов в доменах «.kz» и «.қаз»	на 35 % в 2017 году, на 50 % - в 2020 году
5	объем производства телевизионной продукции способом размещения заказа среди частных телеканалов на условии софинансирования	не менее 10 проектов в 2017 году, не менее 15 - в 2020 году
6	повышение средней посещаемости казахстанских интернет-ресурсов	на 40 % в 2017 году, на 50 % - в 2020 году
7	объем казахстанской блогосферы -	1 перс. интернет-блог на 100 интернет-пользователей в 2017 году, 2 перс. интернет-блога на 100 интернет-пользователей в 2020 году
8	съемка отечественных телесериалов в год	не менее 10 в 2017 году, 20 - в 2020 году
9	передача государственными телеканалами в аутсорсинг производства	50 % контента в 2017 году, 60 % - в 2020 году
Информационное сопровождение деятельности государства		
1	уровень информированности населения о ключевых и социально значимых направлениях деятельности государства (по результатам социологических опросов)	65 % в 2017 году, 75 % - в 2020 году
2	доля работников пресс-служб государственных органов и национальных компаний, имеющих соответствующее профессиональное образование	100 % в 2017 году

Третье направление по информационному сопровождению деятельности государственных органов будет оцениваться благодаря двум индикаторам, один из которых связан с результатами социологических исследований - измерение уровня информированности населения о социально значимых направлениях деятельности государства (100 конкретных шагов, 5 институциональных реформ, Казахстан-2050 и другие государственные инициативы). Помимо отсутствия текущего показателя ситуации, который разработчик Программы не приводит, также не дается пояснение, почему за количественные показатели выбираются доли осведомленности населения в 65% и 75% к 2017 и 2020 годам соответственно.

Не ясна степень и детализация осведомленности населения. Например, на практике других социологических исследований респонденты обычно утвердительно отвечают на вопросы существования той или иной программы, но не могут точно ответить, когда она была принята, какой период охватывает, какие цели и задачи та или иная государственная программа ставит. Второй индикатор данного направления ставит целью обеспечить 100% профессиональное образование у работников пресс-служб государственных органов и национальных компаний. В этой связи отметим, что профессиональное образование (журналиста и др.) может и не являться критическим фактором для обеспечения эффективной деятельности пресс-службы, в которой, возможно, необходимо иметь глубокие отраслевые знания по направлению деятельности государственного органа или госкомпании.

Таблица 4. Мероприятия Плана реализации Программы, 2013-2017 гг., тыс.тенге

№№	Мероприятие	Сумма
Модернизация отечественных СМИ:		
238	Аренда спутникового ресурса и распространение государственных и негосударственных телерадиоканалов в аналоговой, цифровой эфирной и спутниковой сетях телерадиовещания (<u>за счет средств бюджетной программы 031</u>)	21 583 350
239	Внедрение эфирного цифрового вещания в Республике Казахстан (<u>за счет средств бюджетной программы 031</u>)	48 521 367
240	Обеспечение активного участия представителей медийного сообщества Казахстана в международных выставках, форумах, конференциях и премиях, конкурсах	не требуется
241	Пересмотр структуры и штатного расписания государственных СМИ в целях выделения специализированных интернет-редакций в пределах действующей численности для проведения информационной политики в сети интернет	не требуется
242	Переход печатных СМИ в интернет	292 909
243	Разработка новой концепции функционирования интернет-ресурсов гос-СМИ для повышения их привлекательности и доступности, комфортного восприятия на экранах ноутбуков, смартфонов, планшетных компьютеров и др.	не требуется
244	Проработка вопроса по пересмотру структуры государственного заказа	не требуется
Стимулирование производства отечественного пространства		
245	Проведение аналитических исследований по анализу социально-политического влияния интернета	385 313
246	Предоставление государственных телевизионных студий в аренду частным производителям контента с учетом соблюдения норм информационной безопасности	не требуется
247	Разработка предложений по совершенствованию законодательства в области СМИ, в том числе в части налоговых и иных преференций для развития отечественного информационного контента	не требуется

248	Создание цифрового архива золотого фонда государственных телеканалов на базе «Қазмедиа орталығы»	не требуется
249	Развитие производственной инфраструктуры вокруг телерадиокомплекса «Қазмедиа орталығы», в том числе проработка вопроса по созданию центра разработки мультимедийной продукции	не требуется
250	<i>Производство сериалов, документальных драм, ток-шоу, информационных и развлекательных программ, в том числе создаваемых совместно с частными телеканалами и продакшн-студиями на условиях софинансирования либо посредством государственного задания</i>	<i>031 бюджетная программа</i>
Информационное сопровождение деятельности государства		
251	Разработка ТЭО по созданию автоматизированной государственной системы мониторинга национального информационного пространства	не требуется
252	Проведение социологических медиа-замеров с целью определения предпочтений телезрителей и радиослушателей	не требуется
253	Увеличение объема официальной оригинальной информации в сети Интернет	не требуется
254	Обеспечение формирования и распространения перечней теле-, радиоканалов свободного доступа и обязательных теле-, радиоканалов	не требуется
255	Методическое обеспечение вопросов проведения государственной информационной политики	031 бюджетная программа
256	Разработка проекта по единой информационной работе по сопровождению государственных программ и проектов общенационального значения	не требуется

Таким образом, целевые индикаторы Программы по приведенным трем направлениям не в полной мере отвечают задачам, которые могли бы быть поставлены для более эффективного достижения основных целей Программы - *повышение качества работы отечественных СМИ; обеспечение конкурентоспособности отечественного информационного пространства; и совершенствование системы координации и ответственности государственных органов по освещению и продвижению деятельности государства.*

Рассмотрение Плана мероприятий для реализации Программы предусматривает лишь финансирование по 6 мероприятиям из 18, остальные мероприятия по утверждению КСИИ не требуют финансирования. Вместе с этим, например, сложно предположить, как можно реализовать мероприятие «обеспечение активного участия представителей СМИ в международных выставках, форумах...». Основное финансирование мероприятий предусматривается за счет 031 бюджетной статьи «Проведение государственной информационной политики» (см. раздел «Государственное бюджетное финансирование»).

В Программе прямо не указывается на реализацию информационной политики через государственный заказ, которая в данный момент активно практикуется. Тем не менее, в Плате мероприятий указывается механизм государственного задания лишь в одном из 18 мероприятий.

Государственное бюджетное финансирование

Финансирование различных отраслей за счет государственного бюджета имеет важное значение. Поддержка отечественных СМИ и собственного аутентичного информационного контента не является исключением. В странах ОЭСР правительствами ведется активная работа по прямой и косвенной поддержке национальных средств массовой информации. Однако в Казахстане отличительной особенностью поддержки национальных СМИ является предоставление государственного заказа, прямой поддержки, тогда как в западных странах в большей степени создаются условия для формирования конкурентной среды, саморегуляции, обеспечения эффективного законодательства и точечных политик в отношении развития медийного рынка.

В данном разделе мы рассмотрим финансовую сторону вопроса и проанализируем, насколько стратегические документы и политики в данной отрасли подкреплены финансированием, каков характер этого финансирования, а также предполагает ли существующие меры поддержки устойчивость и конкурентоспособность отечественных СМИ.

Республиканский бюджет дает предоставление о реализации информационной политики на национальном уровне. И хотя степень детализации доступных данных оставляет желать лучшего, можно проследить определенные тенденции в области реализации тех или иных государственных политики и общих движений развития. В данном исследовании мы охватили период с 2012 по 2017 годы, где отражены плановые прогнозные расходы республиканского бюджета.

В период до 2013 года включительно расходы по государственной информационной политике были закреплены за Министерством культуры и информации, трансформировавшиеся в Министерство культуры и спорта в 2014 году.

Основными центральными государственными органами, осуществляющими деятельность в сфере информационной политики в соответствии с республиканским бюджетом, были определены Министерство по инвестициям и развитию (Комитет связи, информатизации и информации), Министерство иностранных дел, Министерство культуры и спорта, Министерство юстиции, Управление делами Президента и Министерство национальной экономики. Каждый государственный орган преследует свои определенные цели для достижения своих программных, стратегических направлений деятельности.

Так, Министерство иностранных дел по разделу I «Государственные услуги общего характера» использует средства на обеспечение реализации информационно-имиджевой политики с 2014 года в сумме 3,5 млрд.тенге, в текущем году расходы должны составить 2,8 млрд.тенге и такие же суммы в последующие два года.

Министерство юстиции в рамках раздела III республиканского бюджета «Общественный порядок, безопасность, правовая, судебная, уголовно-исполнительная деятельности» расходует средства на правовую пропаганду. В 2012 году сумма выделенных министерству средств составила почти 80 млн.тенге, годом позже сумма увеличилась почти в шесть раз до 477 млн.тенге и остается приблизительно на этом же уровне в период с 2015-2017 гг.

По разделу VIII «Культура, спорт, туризм и информационное пространство» Министерство культуры и спорта расходует значительные средства по своему направлению, которое пересекается с текущими проектами Комитета связи, информатизации и информации. К таким проектам можно отнести – производство национальных фильмов (6,7 млрд.тенге в 2015 г.) и

создание единой информационной системы архивов электронных документов (600 млн. тенге в 2016 г.).

Управление делами Президента РК расходует в рамках раздела VIII средства на проведение государственной информационной политики порядка 445 млн.тенге в 2015 году, и на последующие два года запланированы расходы на уровне 365 млн.тенге.

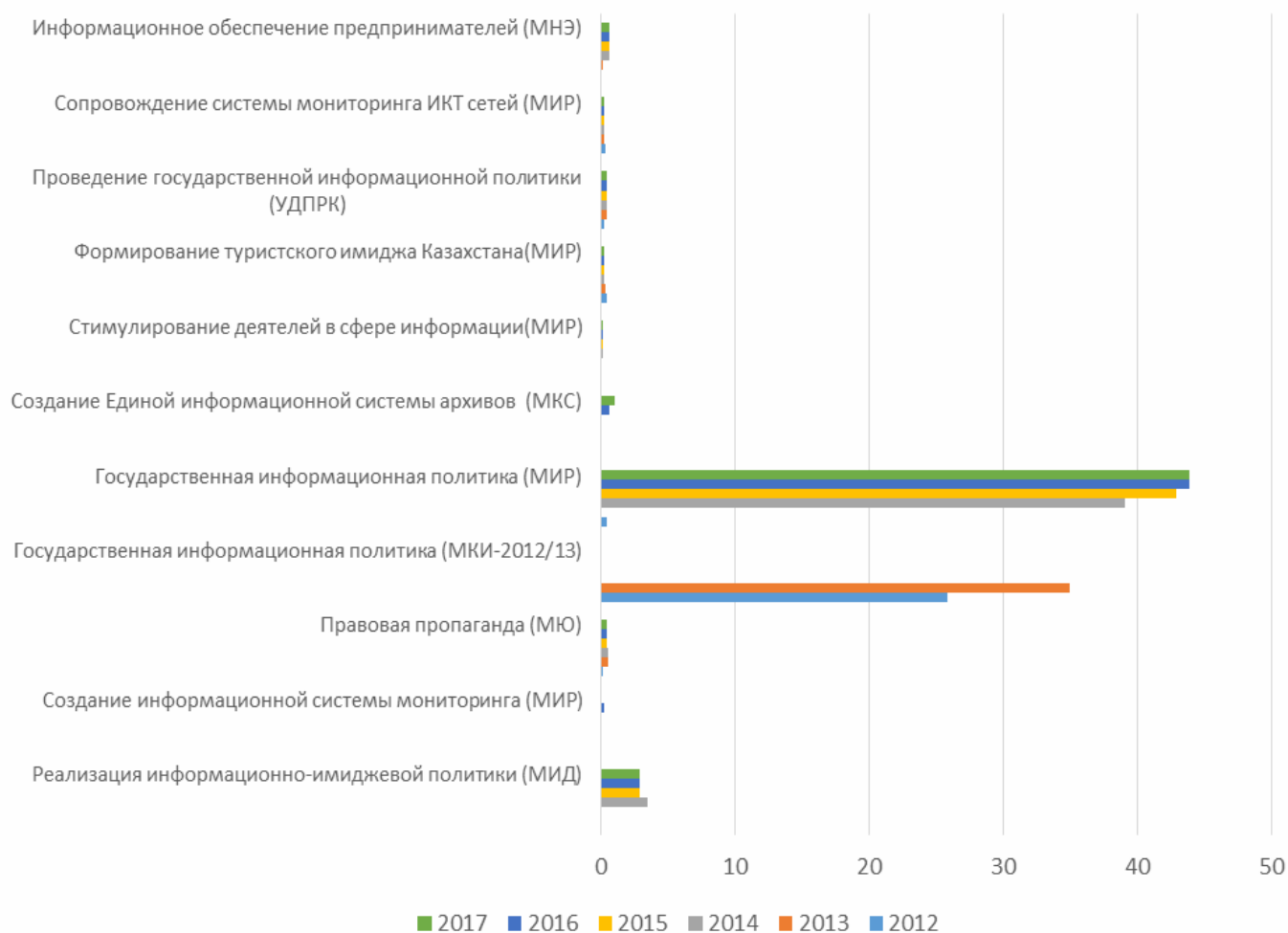
В рамках раздела XIII «Прочие» Министерство национальной экономики выделяет средства на информационное обеспечение предпринимателей – 580 млн.тенге в 2015 году и в последующие два года.

Министерство по инвестициям и развитию является основным государственным учреждением, которое через Комитет связи, информатизации и информации осуществляет деятельность в области государственной информационной политики. Расходы министерства распределены между указанными разделами республиканского бюджета. Например, создание информационной системы мониторинга информационно-коммуникационных сетей в части обеспечения отказоустойчивости серверов доменных имен верхнего уровня включено в раздел I «Государственные услуги общего характера» и будет осуществлено в 2016 году в сумме 202 млн. тенге. В разделе XII «Транспорт и коммуникации» расходы министерства направляются на сопровождение системы мониторинга информационно-коммуникационных сетей, ежегодно порядка 230 млн. тенге.

Однако наиболее существенные расходы в упомянутом ранее разделе VIII «Культура, спорт, туризм и информационное пространство» в текущем 2015 году расходы министерства должны составить в общей сложности 43 млрд тенге, а в последующие два года должны составить 44,1 млрд тенге. Основными статьями расходов являются всего три – «проведение государственной информационной политики» - 42,9 млрд.тенге, стимулирование деятелей в сфере информации 8 млн.тенге, и формирование туристского имиджа Казахстана 219 млн.тенге в 2015 году.

Таблица 3.

Расходы республиканского бюджета на информационную политику, 2012-2017 гг., в млрд.тенге



Источник: Закон «О республиканском бюджете»

В область ответственности Комитета связи, информатизации и информации Министерства по инвестициям и развития Казахстана входит множество вопросов, начиная от центров обслуживания населения (мобильных, специальных, регулярных), почтовой, мобильной, фиксированной связи и до электронного и мобильного правительства, средств массовой информации. Тем не менее, изучение бюджетных расходов может дать содержательное представление, на какие расходы, что наиболее важно и является приоритетом уполномоченного органа в текущем году. Итак, в бюджете КСИИ на 2015 год почти половина (49%) бюджета приходится на проведение государственной информационной политики - 42,9 млрд.тенге; доля расходов на организацию деятельности ЦОН составляет 20% бюджета Комитета или 16,9 млрд.тенге; обеспечение функционирования межведомственных информационных систем 11% или 9,9 млрд.тенге. Как видно из графика, на семь первых статей расходов Комитет расходует 95% своего бюджета, и основной статьёй является направление деятельности по поддержке отечественных СМИ.

Таблица 4.



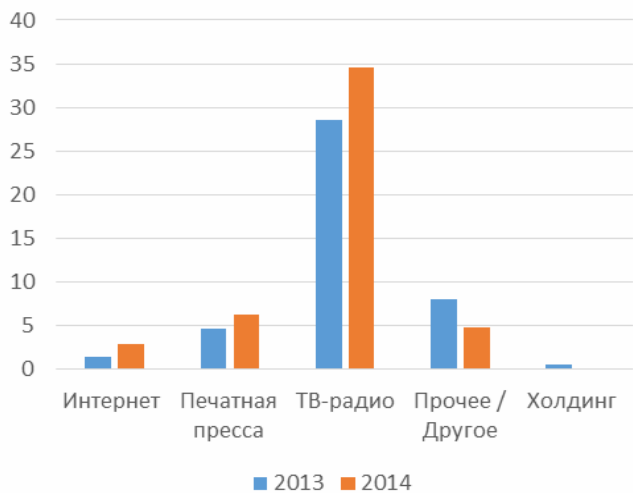
Источник: официальный сайт КСИИ МИР РК

Несмотря на значительные бюджетные расходы, за время реализации Программы и Плана мероприятий с 2013 года ведение дел изменилось не значительно. За два года реализации республиканский бюджет по-прежнему содержит статью расходов 031 «проведение государственной информационной политик», хотя данная статья с трудом соотносится с некоторыми передовыми подходами, отраженными в Государственной программе «Информационный Казахстан 2020».

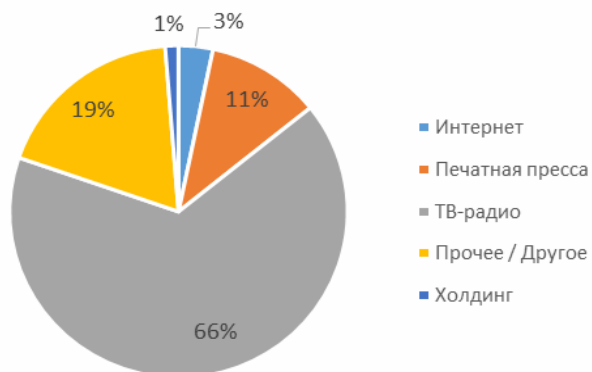
Из графического материала, отражающего распределение средств на различные категории СМИ, отчетливо виден рост по всем категориям СМИ, помимо категории «прочее/другое». Данное снижение можно объяснить повышающимся фокусом финансирования.

Основная доля всех расходов по категориям СМИ приходится на телевидение/радио – две трети всех расходов в относительном выражении, и около 35 млрд тенге в 2014 году. Доля более значительных расходов по данной категории может объясняться высокими накладными расходами на оборудование, модернизацию теле и радио компаний, трансляцию и более высокими заработными платами в сфере телевидения. Несмотря на значительное присутствие печатной прессы – газет и журналов – на их долю приходится всего 11% выделяемых на информационное пространство средств или 6,2 млрд.тенге в 2014 году. Самый значительный рост за период с 2013 по 2014 годы продемонстрировал медийный интернет сектор – более чем в два раза, с 1,4 до 2,88 млрд.тенге.

Распределение средств на информационное пространство по секторам, 2013-2014 гг., млрд.тенге



Доли расходов на СМИ, 2014 г., в %

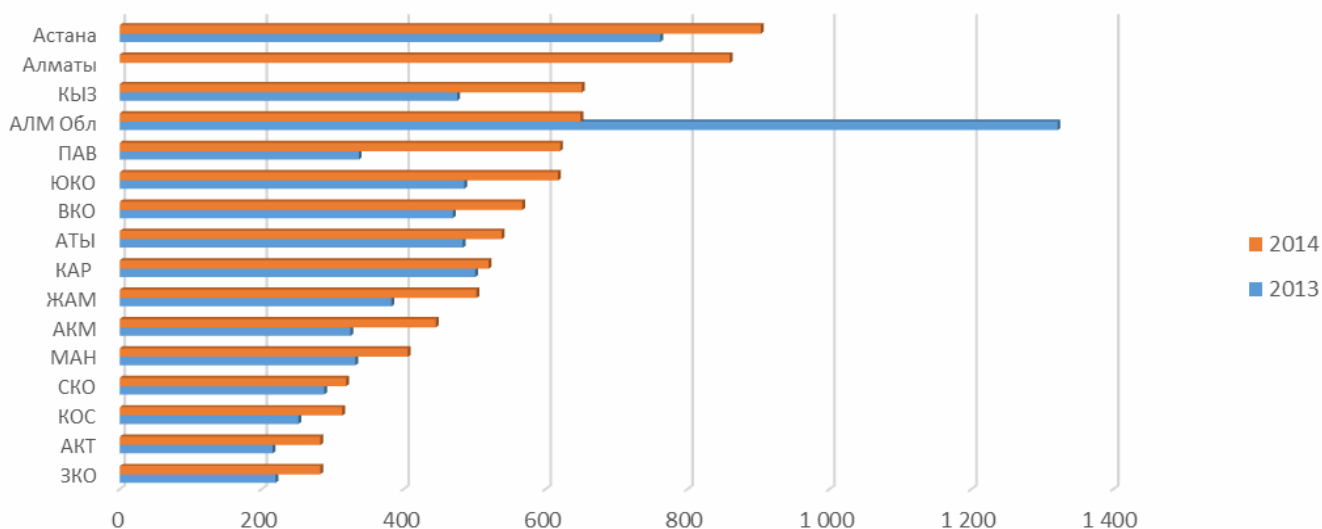


Источник: исследование ОФ «Правовой медиа-центр»

Данные по средствам, выделенным на формирование информационного пространства в регионах за период 2013-2014 гг. представлены на следующем графике. Во всех регионах наблюдается увеличение сумм расходов на информационное пространство. Лидерами среди регионов по выделенным средствам в абсолютном выражении Астана – 903 млн.тенге, Алматы – 860 млн.тенге и Кызылординская область – 651 млн.тенге.

Таблица 7

Средства, выделенные на формирование информационного пространства в регионах, 2013-2014 гг., в млн.тенге

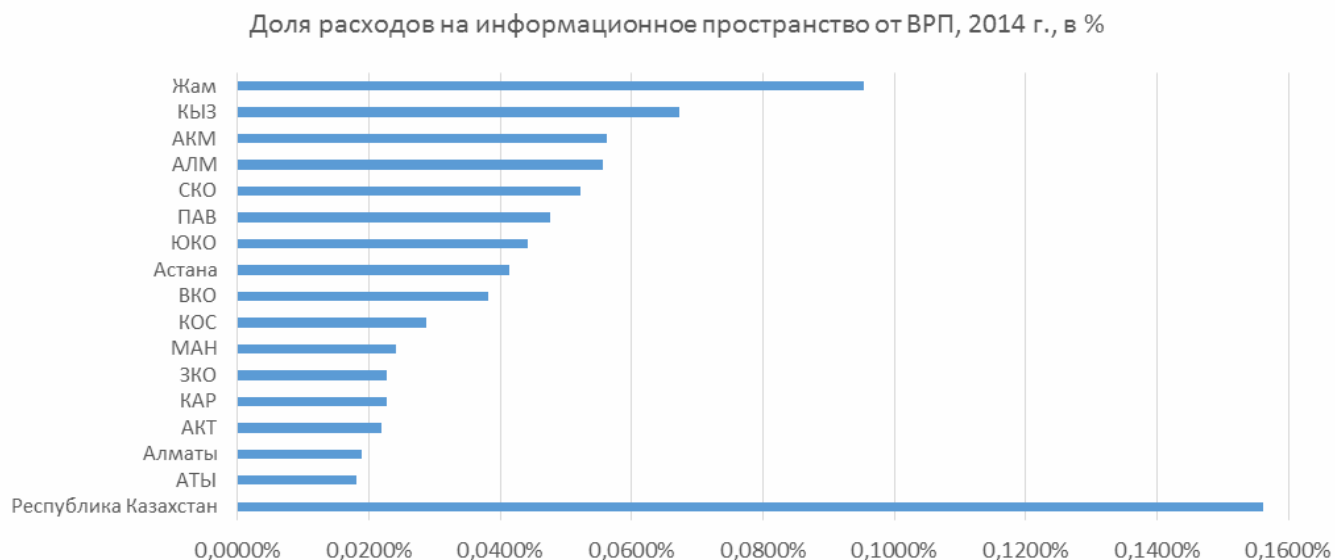


Источник: исследование ОФ «Правовой медиа-центр»

Наименьшее количество средств расходуется в Западно-Казахстанской и Актюбинской областях – по 282 млн.тенге и Костанайской области – 313 млн.тенге.

С целью рассмотреть, насколько значительно влияние расходов на информационное пространство в зависимости от уровня экономического развития региона (ВРП, валовый региональный продукт), то на первом месте находится Жамбылская область. В этой области расходы на информационное пространство составляют 0,1% от уровня ВРП, далее со значительным отрывом находится Кызылординская область - 0,07%. Если рассматривать расходы республиканского бюджета на информационное пространство относительно ВВП (валовый внутренний продукт), то они составляют более 0,15%. Наименьшие расходы в Атырауской и Актыбинской областях, а также городе Алматы. В связи со значительным уровнем ВРП данных регионов, относительный показатель доли расходов не значителен.

Таблица 8



Источник: исследование ОФ «Правовой медиа-центр»

Одними из самых интересных данных представляются подушевые расходы на информационное пространство из бюджета центрального органа, КСИИ и регионов Казахстана.

Таблица 9



Источник: исследование ОФ «Правовой медиа-центр»

Наибольшие расходы осуществляются Комитетом связи, информатизации и информации в пересчете на душу населения всей республики получается 2,354 тенге на информационное пространство, в регионах лидером становится Астана – 1,200 тенге в год на человека расходуется на информирование граждан и на третьем месте Атырауская область - 977 тенге на человека. Минимальные расходы на информационное пространство на душу населения в 232 тенге (ЮКО). В общей сложности в половине регионов сумма расходов на человека не превышает 500 тенге. Данный показатель свидетельствует, сколько расходуется на человека за счет республиканского бюджета и местных бюджетов на получение информации о деятельности государственных органов, реализуемых политиках и планах.

Заключение

Государственная информационная политика в Казахстане осуществляется через прямой заказ со стороны центральных и местных исполнительных органов. По определению, государственная информационная политика имеет целью информировать население о деятельности государственных органов и реализации основных государственных инициатив, программ и планов. Подспудно, благодаря выделяемым средствам ведется поддержка средств массовой информации. Тем не менее, разработанная в 2013 году Государственная программа «Информационный Казахстан 2020» содержит три основных направления масштабного развития сектора СМИ – модернизация отечественных СМИ, стимулирование производства отечественного информационного контента, информационное сопровождение деятельности государства. На сегодняшний день можно констатировать, что ситуация в сфере финансирования СМИ не изменилась, также, как и не изменились и подходы в поддержке СМИ.

Данные по количеству СМИ свидетельствуют о сокращении СМИ по всем категориям, за исключением электронных (телеканалы, журналы, газеты, информагентства). Печатные СМИ (газеты и журналы) занимают в общей сложности две третьих (66%) всех зарегистрированных в Казахстане СМИ, несмотря на то, что на их долю приходится всего 11% финансирования из государственного бюджета. При этом на долю телеканалов и радиостанция приходится две трети государственного финансирования. Государство в информационном пространстве представлено значительными электронными (РТРК «Казахстан» и «Агентство «Хабар») и печатными СМИ (26% от всех зарегистрированных).

Возвращаясь к рассмотрению государственных стратегических документов и политик обратим внимание разработчика Государственной программы и ее исполнителя - Комитет связи, информатизации и информации - на ограниченность выбранных целевых индикаторов, которые не в полной мере отражают развитие сектора СМИ. В основе целевых индикаторов должна лежать четкая связь между деятельностью Комитета и выбранным показателем. Например, доказать взаимосвязь между работой Комитета и достижением количества пользователей сети интернет в 2020 году 75% довольно сложно.

Тем не менее, Государственная программа по указанным трем направлениям проработана довольно детально и действительно имеет целью качественное изменение ситуации в сфере поддержки СМИ, повышение ее конкурентоспособности и развитие казахстанского контента. Однако План мероприятий был разработан по старым «лекалам» государственного планирования и во 12 из 18 пунктов мероприятий в колонке «сумма» имеет комментарий – «не требует финансирования». В том числе, по мнению государственного органа не требуют финансирования и участие в зарубежных форумах и конференциях представителей СМИ, а также и другие мероприятия. Остальные 6 пунктов мероприятий содержат ссылку на финансирование по 031 бюджетной статье «Проведение государственной бюджетной политики».

Государственное бюджетное финансирование информационного пространства за период с 2012 по 2015 год ежегодно увеличивалось. Определенные компоненты информирования населения по тем или иным вопросам осуществляют не только Комитет связи, информатизации и информации (с сентября 2014 года, после реструктуризации Министерств), но и Министерство иностранных дел, юстиции, национальной экономики, Управление делами президента и другие.

В 2015 году половину всех расходов КСНН составляет проведение государственной информационной политики в сумме 49,2 млрд.тенге. Основная часть средств приходится на телевидение и радио (66%), на печатную прессу выделяется лишь (11%).

В региональном разрезе основные расходы на информационное пространство приходятся на города Астана и Алматы и Кызылординскую область – 903, 860 и 651 млн.тенге соответственно. С целью большего понимания значения данных сумм в исследовании представлены относительные данные (ВРП и на душу населения). В относительном выражении в Жамбылской и Кызылординской областях большего всего тратится на формирования информационного пространства – 0,1% и 0,07% и это несмотря на довольно скромные достижения регионов относительно других. По показателю расходов на душу населения лидирует центральный уполномоченный орган – на уровне республики на финансирование информационного пространства выделяется 2354 тенге в пересчете на каждого жителя страны, в регионах максимумы достигли Астана (1200 тенге на человека), Атырау (977) и опять Кызылординская область (900 тенге). Очевидно, чем больше местные исполнительные органы заинтересованы в положительном информационном освещении своей деятельности, тем больше расходов из бюджета на СМИ.

Вместе с этим отмечаются следующие риски и проблемные моменты при продолжении традиционной политики поддержки СМИ, которая даже отличается от утвержденной Государственной программы «Информационный Казахстан 2020»:

- Ограничение редакционной политики изданий
- Процедура выбора и предоставления финансов не в полной мере прозрачна и ясна, критерии не очевидны
- Не прослеживается четкая связь между целями и задачами стратегического плана и результатами деятельности Министерства культуры и спорта, страновыми стратегическими документами
- Отсутствует ясная и четкая политика по развитию медийного пространства в стране, разработанной на основе внешних и внутренних факторов
- Не отслеживаются результаты размещения того или иного заказа и результата, эффективности и качества реализации.

Рекомендации

Премьер-Министр Казахстана Карим Масимов на пресс-конференции 20 августа 2015 года заявил, что «несомненно, в информационную политику Правительства будут внесены коррективы. Граждане имеют право и должны знать то, чем занимаются государственные органы, и мы должны оперативно доносить, чтобы не было кривотолков, двояких мнений по тому или иному вопросу». В этой связи проведенное исследование и подготовленные на его основе рекомендации является актуальными и как нельзя своевременными.

Рекомендации были разработаны с целью отражения негативных эффектов и тех рисков и вызовов, которые определены на сегодняшний момент в секторе взаимоотношений СМИ и государственных органов, а также реализации Государственной программы «Информационный Казахстан 2020». Данные рекомендации относятся к различным заинтересованным группам, государственным органам, профессиональному сообществу со стороны СМИ и сотрудников государственных органов служб по связям с общественностью и неправительственным организациям.

НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМ ОРГАНИЗАЦИЯМ:

- Продолжать мониторинг и оценку ситуации в сфере государственной поддержки СМИ;
- Осуществлять взаимодействия с представителями государственных органов, СМИ и другими заинтересованными сторонами.

СРЕДСТВАМ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ:

- Получатели государственного заказа должны ежегодно публиковать отчет о его реализации. Отчет должен носить публичный характер.

ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНАМ:

• Комитет связи, информатизации и информации:

- Готовить ежегодный отчет по результатам реализации Государственной программы, достижению целевых индикаторов, финансированию деятельности СМИ и проведению государственной информационной политики;
- Обратит внимание на план реализации Государственной программы «Информационный Казахстан 2020» в части пунктов с обозначением «не требует финансирования», полагая, что некоторые из таких пунктов должны иметь финансовую основу;
- Пересмотреть подход при формировании бюджета, так статья 031 «Проведение государственной информационной политики» четко не связана с существующей Государственной программой, предусматривающей другие подходы в финансировании, поддержке СМИ;
- Финансирование должно осуществляться именно по направлениям деятельности КСИИ: модернизация отечественных СМИ, стимулирование производства отечественного информационного контента, информационное сопровождение деятельности государства, причем последнее направление должно быть направлено на PR-службы государственных органов;
- В соответствии с Государственной программой основной упор при финансировании СМИ должен осуществляться на создание и поддержку корпоративных точек за рубежом, техническое оснащение, создание научно-популярных передач для детей, инклюзии людей с особыми нуждами (субтитрование), а также предусматривать косвенную поддержку – поддержка при рассылке печатных изданий в сельскую местность, печать изданий, налоговые льготы;

- Необходимо обозначить и внедрить такие понятия, как прямая и косвенная поддержка СМИ, государственный заказ и государственная реклама и другие;
 - Правовые нормы о государственном заказе должны включать такие принципы как общественный интерес, прозрачность, подотчетность, недискриминацию, эффективность и правильное использование государственных средств;
 - Тендеры на получение государственного заказа должны быть открытыми и прозрачными, с участием представителей профильных общественных организаций и общественных деятелей;
 - Участвовать в конкурсах на получение заказа должны иметь только те СМИ, которые имеют утвержденные законодательством лицензии, регистрацию и разрешения для предоставления соответствующих медийных услуг – в особенности телевидение и радио, а также печатные СМИ;
 - Создать рабочую группы с целью обсуждения промежуточных итогов реализации и внесению корректировок (в случае необходимости) в Государственную программу и План мероприятий.
- **PR-службам государственных органов:**
 - Проводить ежемесячные брифинги по актуальным вопросам деятельности;
 - Публиковать годовой отчет о работе государственного органа включая информацию о бюджетных расходах, достижению целевых показателей (количественным и качественным);
 - Создание профессиональной ассоциации специалистов по общественным коммуникациям;
 - Проведение ежегодных форумов профессиональной ассоциации;
 - Эффективнее взаимодействовать со СМИ разрабатывая различные медиа материалы, включая пресс-релизы, брифинги, инфографика и поддержка функционирования веб-страниц;
 - Осуществлять эффективное взаимодействие с КСИИ в рамках третьей направления Государственной программы «Информационный Казахстан 2020» - информационное сопровождение деятельности государства.