

**Вопросы собственности на медиа-рынке – государственное участие,
вопросы концентрации и демонополизации, финансирование
государственных медиа**

***Ольга Диденко,**
региональный консультант
по медиазаконодательству
Интерньюс в Казахстане*

Дорогие коллеги, добрый день!

Спасибо за возможность в течение 15-ти минут обсудить с вами самые сложные и дискуссионные вопросы нашей медиасферы и законодательства. Это:

1. Участие государства как собственника на медийном рынке
2. Вопросы концентрации медиаресурсов у одного собственника
3. Необходимость демонополизации
4. Финансирование государственных медиа

Я заранее приношу свои извинения за чувствительность темы, но эти вопросы нужно обсуждать, если мы хотим качественных изменений в нашем информационном поле.

Начну с первого вопроса – **участие государства как собственника на медийном рынке.**

Все, кто читал наши законы «О СМИ» и о телерадиовещании знают, что там нет ни одного пункта, ни одной нормы про государственную форму собственности на СМИ, про сами государственные СМИ и государственные телерадиоканалы, в частности. То есть де-факто они есть, де-юре их нет. Нельзя сказать, что государственные СМИ вне закона, но в тоже время где написано, что государство или правительство может иметь свои медиаресурсы, какие и в каком количестве, как они должны финансироваться, как обеспечивается общественный контроль, поскольку на их содержание тратятся бюджетные деньги, какие есть еще ограничения и т.д. Ведь медиарынок – это конкурентная среда, где есть частный бизнес, а Предпринимательский кодекс РК обязывает ограничивать участие государства на таких рынках и сокращать долю участия государства в предпринимательской деятельности¹.

¹ Статья 21 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года № 375-V ЗРК. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>

Безусловно, участие государства на медиарынке как собственника СМИ вносит дисбаланс – государственные медиа во всем мире воспринимаются чаще всего как канал информирования о принятых НПА или пропаганды, но не как бизнес. Частные СМИ – наоборот, это бизнес, но понимающий свою социальную роль и ответственность. И что происходит дальше? Недобросовестная конкуренция на рекламном рынке, непрозрачность бюджетного финансирования, неэффективное расходование бюджетных средств, возможные риски коррупции и отсутствие общественного контроля за бюджетными тратами и т.д. – это только очень небольшой набор проблем, который есть на рынке из-за неурегулированности вопроса государственной собственности на медиа.

Поэтому, предлагается закрепить в законопроекте **право государства иметь свои медиа**. Это очень просто и очень честно. Для информирования по общим вопросам государству не нужно большое количество СМИ, ведь они финансируются из бюджета и тратятся деньги налогоплательщиков, которые могли бы быть потрачены более эффективно. Частные СМИ вполне справятся с функцией информирования населения о всех важных событиях, деятельности госорганов и т.д. Ограничение количества и видов СМИ, которыми владеет государство, тоже понятный вопрос – участие государства на медиарынке не должно создавать угрозу для частных медиа.

Вопросы концентрации СМИ

Затем, все согласятся, что у нас рыночная экономика и СМИ неважно какого собственника не могут занимать даже чуть более трети какого-то сегмента (35%), иначе это будет доминирование и нарушение конкуренции. Поэтому должны существовать некие ограничения для того, чтобы предотвратить концентрацию медиаресурсов в руках одного собственника.

Для медийной сферы излишняя концентрация медиаресурсов чревато сокращением плюрализма и разнообразия источников информации и новостей для населения. Поэтому потребуется разумное ограничение в законе видов СМИ и их охвата, территории распространения для предотвращения доминирования какого-то определенного медиахолдинга. Это очень простые правила, которые работают на любых других рынках, но только не на медиарынке. Концентрация медиаресурсов в руках одного собственника - очень важный вопрос, но он также отсутствует в законе, что создает дисбаланс в определенном сегменте медиарынка, в частности, в сфере телерадиовещания.

Поэтому предлагается ограничить **количество медиактивов в руках любых собственников – как государства, так и частных владельцев**. В отношении телеканалов справедливо будет отказаться от такой формы собственности как государственная, и преобразовать их по модели общественного вещания. Логика

очень простая – радиочастотный спектр, как и недра принадлежат народу, всему обществу и должны использоваться так, чтобы каждый получал выгоду.

Необходимость демонополизации

С 2021 года в Казахстане начался процесс демонополизации сфер экономик и была создана специальная комиссия и разработан план действий. В частности, пункт 5 положения о Комиссии по демонополизации экономики, указывает, что «задачей Комиссии является выработка рекомендаций по вопросу демонополизации в сферах телекоммуникации, железнодорожной инфраструктуры, **медиаактивов** и других».

Однако на практике пока нет действий по демонополизации медиаактивов. Помимо этого, программа действий правительства РК также предусматривает «сокращение участие в экономике и развитие предпринимательства», однако нет реальных действий или мероприятий, которые были бы направлены на сокращение участия государства на медиарынке, включая как СМИ, так и инфраструктурные предприятия.

Общее антимонопольное законодательство, действующее в стране, возможно, не охватывает медиасферу, в которой традиционно доминируют государственные СМИ, инфраструктурные предприятия с государственным участием (оператор цифрового эфирного вещания, полиграфические предприятия), по причине того, что не рассматривает ее как товарный рынок. Например, Дорожная карта (детальный план) по развитию конкуренции на ключевых товарных рынках Республики Казахстан не содержит планов по каким-либо мерам защиты конкуренции в медиаотрасли, включая сферу телерадиовещания, кабельное, спутниковое вещание. Наверное, нужен хороший и детальный анализ экономической ситуации на медиарынке Казахстана с точки зрения концентрации медиаресурсов, доминирования и рисков частному предпринимательству.

Ограничение прав иностранных владельцев на медиаресурсы в Казахстане

В Казахстане также ограничено право иностранных владельцев на медиаресурсы под предлогом национальной информационной безопасности. Информационная безопасность определена как «состояние защищенности информационного пространства Республики Казахстан, а также прав и интересов человека и гражданина, общества и государства в информационной сфере от реальных и потенциальных угроз, при котором обеспечивается устойчивое развитие и информационная независимость страны».

«Порог» иностранного владения (как для физических, так и для юридических лиц) для всех категорий СМИ (телеканалы, печатная пресса, радио, сетевые издания, информационные агентства) установлен в 20%. Это же ограничение распространяется на предприятия, осуществляющие деятельность в медийной

сфере. При этом, например, в сфере телекоммуникаций такое ограничение составляет 49%.

Отсутствие иностранных инвестиций и технологий в медиасфере – один из факторов неконкурентоспособности казахстанских медиа. Медиасфера сильно отличается от других сфер экономики, где иностранные инвестиции приветствуются и активно привлекаются, однако эти процессы совсем неактивны на медиарынке (исключая рекламный рынок). Если ограничения иностранной собственности на телерадиоресурсы объяснимы с точки зрения защиты радиочастотного спектра в интересах общества (такие ограничения есть во многих странах мира), то ограничения для иностранных владельцев в печатной прессе или в сфере интернет-СМИ лишены какой-либо логики.

Финансирование государственных медиа

Для финансирования государственных медиа предусмотрен механизм, который называется – «**государственное задание**»². Посредством государственного задания проводится «государственная информационная политика, включая работы по ее технического и методического обеспечению». Другими словами, все государственные СМИ получают финансирование на содержание редакции, выпуск и распространение контента из государственного бюджета. Но число государственных медиа не может быть безграничным, требуется ограничение количества медиаресурсов у государства, их 100%-ое финансирование из бюджета, и приватизация других госмедиа.

Другая форма поддержки медиа – как частных, так и государственных, система «государственного заказа по проведению государственной информационной политики», которая действует как на национальном, так и региональном уровнях³.

Проблемы, связанные с государственной поддержкой медиа

Несмотря на то, что существует несколько форм бюджетной поддержки медиаресурсов в Казахстане, в целом, эта система отличается непрозрачностью, отсутствием должной подотчетности, а также отсутствием анализа эффективности бюджетного финансирования. Данные о финансировании частных СМИ через систему государственного заказа объявлены информацией «ДСП – Для служебного пользования», что означает ограничение в доступе и невозможность анализа, обработки и распространения этой информации. Кроме

² Статья 41 Бюджетного кодекса Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке:

<https://adilet.zan.kz/rus/docs/K080000095>

³ «Правила размещения государственного заказа по проведению государственной информационной политики на республиканском и региональном уровнях». Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 21 декабря 2021 года № 415. Документ доступен по ссылке:

<https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2100025890>

этого, эта система отличается **отсутствием анализа эффективности бюджетного финансирования**. Возможно, МИОР делает такой анализ, но он недоступен публично, поэтому просьба его опубликовать, если он есть.

Другая проблема – это то, что **отсутствует ограничение по формам бюджетного финансирования**, одно и то же СМИ может получать государственное задание и государственный заказ, а также продавать свою рекламу на рекламном рынке.

В целом, только за последние пару лет объем рекламы вырос и уже немного превышает объем бюджетного финансирования медиарынка и это тенденция будет укрепляться.

Но ключевая проблема здесь заключается в следующем: государственное финансирование чаще всего **негативно влияет** на редакционную политику СМИ, появляется некая зависимость как в финансовом, так и творческом плане.

Рекомендации следующие:

1. Предусмотреть в законопроекте норму о формах собственности на медиаресурсы, три формы собственности.
2. В отношении государства – закрепить право на владение ограниченным количеством СМИ, определить их виды, охват и условия финансирования. Важно, чтобы государственные СМИ выполняли свои функции и имели достаточное финансирование из бюджета, в то же время, чтобы они не занимались бизнесом, не продавали рекламу и не создавали угрозу конкуренции частным СМИ.
3. Нужны нормы по ограничению конкуренции медиаресурсов и меры по предупреждению доминирования и монополизации отдельных сегментов медиарынка.
4. Нужна новая волна приватизации государственных медиаресурсов, государство не сокращает свои медиаресурсы, а только их оптимизирует.

Нужны исследования:

5. Нужен экономический анализ медиарынка с точки зрения конкуренции и антимонопольного законодательства во всех сегментах.
6. Нужен анализ эффективности использования бюджетных средств в медиасреде