

■ Путеводитель по вопросам  
перехода на цифровое  
телерадиовещание

Мнения, высказанные в данном издании, представляют собой точку зрения авторов и не обязательно отражают официальную позицию Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ.

Опубликовано Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Дуньей Миятович.

Под редакцией Норы Ковач и Майка Стоуна.

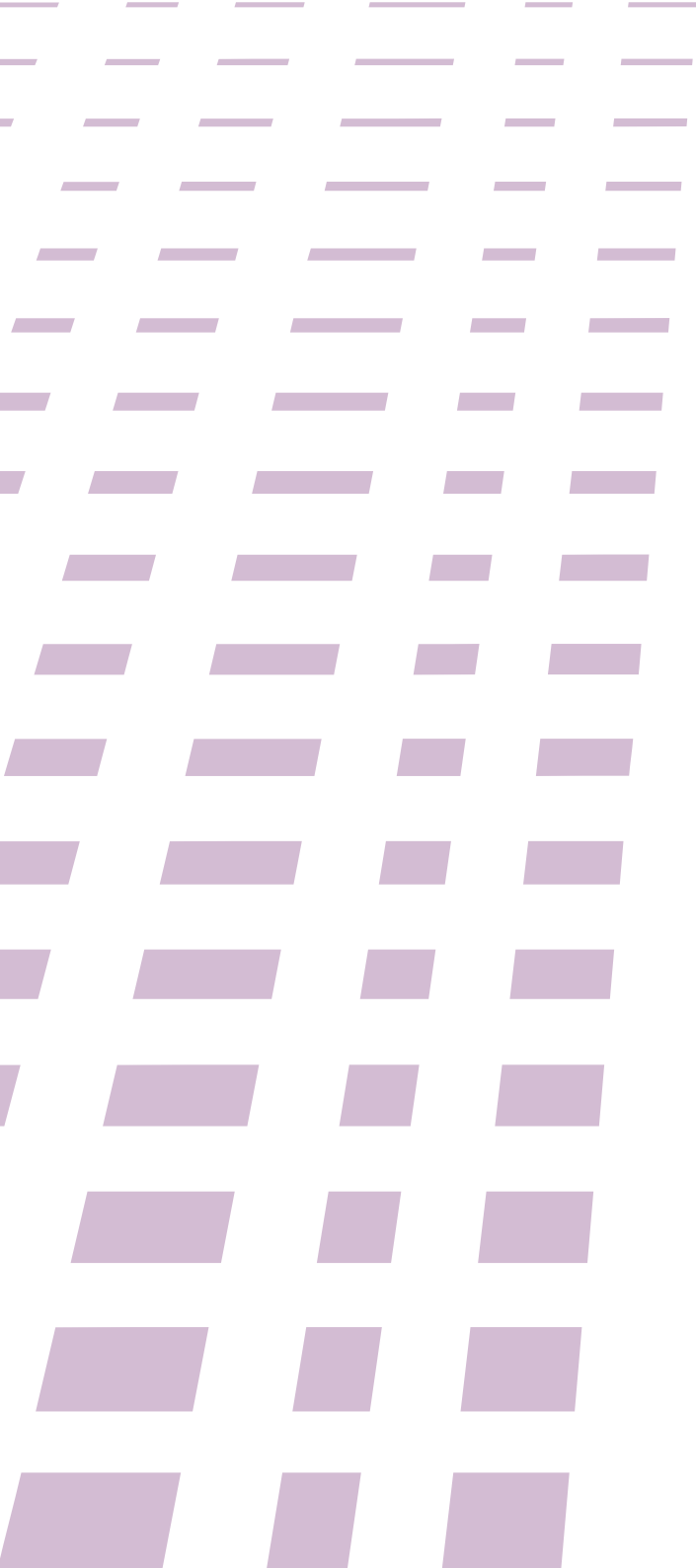
© 2010 Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ  
Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе ( ОБСЕ )

Вальнерштрассе 6  
А - 1010 Вена, Австрия  
Телефон +43-1-514 36 6800  
Телефакс +43-1-514 36 6802  
Эл. почта [pm-fom@osce.org](mailto:pm-fom@osce.org)  
<http://www.osce.org/fom>

Дизайн и верстка : Phoenix Design Aid, Дания

ISBN: 978-92-9234-631-7

- Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание



## Вступительная статья

### Дорогой читатель!

Путеводитель, который ты держишь в руках, разбирает вопросы перехода на цифровое телерадиовещание – технологического процесса, позволяющего всем нам получить доступ к информационным ресурсам, о которых ранее и не мечтали. Этот процесс также сделает доступнее распространение массовой информации. Однако то, насколько новая технология используется во благо населения, насколько она способна содействовать развитию плюрализма в обществе, до какой степени она может сократить информационное неравенство в ряде стран региона ОБСЕ, в большой степени зависит от медиа-законодательства и политики управления этим процессом.

При надлежащем осуществлении перехода на цифровое вещание такое телерадиовещание в состоянии обеспечить соблюдение основных прав человека, включая свободу массовой информации и право на доступ к информации. При условии сотрудничества всех участников этого процесса, включая вещателей, продюсеров, реселлеров и обществ потребителей, его результатом будет система СМИ, обеспечивающая плюрализм и свободу выражения мнений. Органы власти должны понимать, что, предоставляя гражданам плюралистическую информацию, они не подрывают, а укрепляют свободу демократии. Информированные граждане принимают осознанные решения – этот важнейший принцип лежит в основе построения демократического общества.

Мы уже живем в цифровую эпоху, позволяющую создать подлинно демократическую культуру на основе участия всех членов общества.

Наш путеводитель предназначен оказать практическую помощь тем государствам – участникам ОБСЕ, которым еще предстоит пройти путь цифровизации вещания.

Нынешнее издание является исправленным и дополненным по сравнению с путеводителем, опубликованным в 2009 году моим уважаемым предшественником на посту Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ Миклошем Харасты. Его авторы – два уважаемых во всем мире эксперта в этой области – д-р Катрин Найман-Меткалф и д-р Андрей Рихтер.

В путеводителе всесторонне исследуются вопросы, стоящие перед всеми сторонами, вовлеченными в процесс перехода на цифровое вещание, в том числе успехи и неудачи, уже встретившиеся им на этом пути.

Все мы знаем, что цифровая революция не ограничивается переходом от аналогового к цифровому вещанию. Влияние цифровых технологий на общество имеет поистине всеобъемлющий характер. Новые медиа повлияли на нашу жизнь гораздо больше, чем электронные СМИ, которые появились несколько десятилетий тому назад. Технологии новых СМИ позволяют нам получать доступ и потреблять продукцию любых СМИ любым способом, в удобное для нас время и где бы мы ни находились.

Меняют ли новые технологии наши базовые представления о свободе СМИ? Возможно. В цифровую эпоху свобода СМИ и свобода слова означают получение каждым (а не только теми немногими, кто владеет и контролирует традиционные средства массовой информации) возможности использования новых технологий для участия, взаимодействия, изучения и обсуждения любых вопросов по своему выбору. При этом не имеет значения, касается ли

дискуссия вопросов политики, или общественных проблем, или поп-культуры, или любых других тем. Важно, что цифровизация всем нам дает возможность участвовать в таком диалоге.

Почему этот диалог столь важен? Ответ прост: он позволяет людям выразить свое мнение, повлиять на мнения других людей, возможно, даже изменить их. Будучи вовлеченными в процессы обновления, производства, творчества, люди реализуют свое право на участие в жизни общества.

Органы власти играют в процессе цифровизации ключевую роль. Упрощенные возможности доступа к информации, а также ее распространения приводят людей к постоянному обогащению знаниями, а также укрепляют общественные связи и снимают барьеры между производителями и потребителями информации.

Традиционные СМИ, особенно в переходном обществе, претерпевают трансформацию. Мы все осознаем, что переход на цифровое вещание, если он осуществляется в духе уважения свободы СМИ, в состоянии привести к распространению более широкого спектра медиа-услуг, включая такие, как интерактивная передача данных, телевидение высокой четкости, программы для меньшинств и за плату, электронная торговля.

Высвобождение радиочастотного спектра за счет внедрения цифрового вещания означает, что нехватка частот более не сможет служить основанием для жесткого государственного регулирования электронных СМИ. Отныне нельзя не усомниться в традиционных постулатах регулирования, ведь новые технологии радикально меняют ландшафт средств массовой информации и коммуникации. Во многих случаях старые правила становятся контрпродуктивными. В эпоху конвергенции и быстрых технологических перемен

государственный контроль является все более несправедливым, неоправданным и в конечном итоге нежизнеспособным.

Наша цель, как и цель этого путеводителя – найти способы укрепления свободы СМИ в цифровую эпоху. На сегодняшний день ситуация со свободой и плюрализмом СМИ в государствах ОБСЕ весьма неоднозначна. Хотя в целом можно говорить об увеличении объема информации и ее большей доступности, в ряде стран принимаются законы и меры контроля, ограничивающие возможности, которые могли бы предоставить цифровизация и новые медиа.

Наш путеводитель – живой продукт: он будет обновляться и исправляться по мере развития перехода на цифровое вещание. Если у тебя, дорогой читатель, возникнут вопросы, предложения или замечания, обращайся с ними в наше Бюро.

С надеждой, что чтение окажется полезным,

Дунья Миятович  
Вена, ноябрь 2010 г.



## АВТОРЫ

д-р Катрин Найман-Меткалф, профессор и заведующая кафедрой права и технологии Таллинского технологического университета (katrinmetcalf@hotmail.com),

и д-р филол. н. Андрей Рихтер, профессор и заведующий кафедрой истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (richter.andrei@gmail.com)

по заказу Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ

г. Вена

2010

Перевод с англ. А.Рихтера

Литературные редакторы перевода: О.Мамонтова и Е.Самылкина

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Краткое содержание и основные тезисы</b> .....	11
<b>Призывы к политикам и общественности в связи с Цифровизацией</b> .....	21
<b>Рекомендации</b> .....	25
<b>Словарь терминов</b> .....	31
<b>Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание</b> .....	39
<b>Глава I. Вводная</b> .....	40
1.1. Почему нужно переходить на цифровое вещание? .....	41
1.2. Международный правовой контекст .....	42
1.3. Нынешняя ситуация в Европе.....	44
1.4. Содержание и цель путеводителя.....	46
<b>Глава 2. Вопросы инфраструктуры: как избежать монополизации?</b> .....	47
2.1. Законодательство о конкуренции и цифровизация.....	47
2.2. Доступ к передающим сетям .....	51
2.3. Рекомендации Совета Европы в отношении плюрализма СМИ .....	54
2.4. Концентрация .....	57
2.5. Выбор вещателей .....	60
<b>Глава 3. Программы цифровых вещателей: как избежать монополизации?</b> .....	63
3.1. Плюрализм содержания.....	63
3.2. Обязательства в отношении содержания.....	69

<b>Глава 4. Общественное вещание в цифровую эпоху</b> .....	72
<b>Глава 5. Стратегия перехода: процесс планирования</b> .....	79
5.1. План .....	79
5.2. Участие общественности в планировании цифровизации.....	83
5.3. Помощь населению .....	86
5.4. Законодательство .....	88
<b>Глава 6. Аудитория: социально-экономические вопросы</b> .....	92
6.1. Социально-экономические вопросы и доступ к вещанию .....	92
6.2. Плюрализм, а не простое увеличение числа каналов .....	94
6.3. Субсидии для покупки приёмного оборудования .....	95
6.4. Обязательство по универсальному обслуживанию .....	98
6.5. Взаимозаменяемость .....	100
6.6. Защита прав потребителей .....	103
<b>Глава 7. Вещатели: экономические и технические вопросы</b> ....	105
7.1. Инвестиции в цифровизацию .....	105
7.2. Платформа распространения сигнала .....	110
7.3. Прибыль вещателей .....	111
7.4. Государственная поддержка .....	113
<b>Глава 8. Регулятор: вопросы лицензирования</b> .....	117
8.1. Процесс лицензирования .....	117
8.2. Примеры лицензирования цифрового вещания .....	120
8.3. Роль регулирующего органа .....	124
8.4. Мораторий .....	127
8.5. Государственное вещание .....	128
8.6. Отключение аналогового вещания .....	130
<b>Приложение. Соответствующие международные акты</b> .....	133



# Краткое содержание и основные тезисы



## Краткое содержание и основные тезисы

### **Как переход на цифровое вещание может содействовать свободе массовой информации?**

Цифровое вещание представляет собой иную форму «упаковки» и передачи сигнала телерадиопрограмм, а также получения и раскодирования такого сигнала. Цифровое телевидение позволяет передавать намного больше каналов, чем аналоговое, а также высвобождает часть электромагнитного спектра частот, которые впоследствии могут быть использованы для других потребностей.

В силу этого переход на цифровое вещание (цифровизация) создаёт новые возможности для свободного потока информации и плюрализма средств массовой информации (СМИ). С позиции укрепления свободы СМИ новая технология ещё больше позволяет аудитории искать и получать информацию и идеи посредством телерадиовещания. Она также предоставляет вещателям более широкие возможности для распространения информации в обществе.

Для достижения этих результатов процесс перехода на цифровое вещание должен быть основан на таких правовых и политических принципах, которые защищают и укрепляют свободу выражения мнений, свободу СМИ и доступа к информации. Если национальные органы государственной власти и управления не примут во внимание определённые принципы и правила, существует серьёзная опасность негативных последствий цифровизации. К этим последствиям относятся: дальнейшая монополизация рынка СМИ государством или бизнесом, сужение плюрализма средств массовой информации, возведение новых барьеров на пути культурного и

языкового разнообразия, а также свободного потока информации, независимого от государственных границ.

Процесс перехода на цифровое вещание носит глобальный характер. Международный союз электросвязи (МСЭ) установил, что отключение аналогового телевидения произойдёт не позднее 2015 года в регионе, включающем Европу и часть Центральной Азии.

### **Государства несут ответственность за соблюдение свободы СМИ при переходе на цифровое вещание**

Органы государственной власти повсеместно решают вопросы цифровизации телевидения и устанавливают графики перехода к цифровому вещанию. Отключая существующее аналоговое вещание, органы государственной власти и управления дают возможность реализации преимуществ цифрового телевидения и обеспечивают получение населением расширенного набора цифровых услуг.

### **Социально-экономические вопросы**

С цифровизацией вещания связаны значимые социально-экономические вопросы. Важно решать их с позиции защиты интересов граждан, учитывать показатели охвата населения, а не территорий. Государство обязано обеспечивать универсальный доступ к СМИ, в том числе национальным меньшинствам, бедным, бездомным и людям с физическими недостатками. Эти уязвимые группы населения могут нуждаться в особой помощи, в том числе в поддержке при приобретении оборудования для приёма цифрового сигнала. Правила такой поддержки должны исходить из реалий той страны, где они будут применяться. Важно обеспечить информирование населения о преимуществах цифрового вещания.

При планировании перехода на цифровое вещание должны быть учтены вопросы защиты прав потребителей.

Жёсткие условия должны гарантировать, что компании, получившие право на оказание услуг цифрового вещания, не переложат свои расходы на плечи населения. С этой целью устанавливается государственный контроль за тарифами на данные услуги.

### **Плюрализм СМИ и цифровизация**

Негативное влияние на плюрализм СМИ оказывает доминирование государственных вещателей, когда телерадиостанции выступают в качестве каналов пропаганды, участвуя, к тому же, в нечестной конкуренции с частными компаниями. Такое злоупотребление свободой массовой информации может только усилиться в процессе перехода на цифровое вещание.

Европейский суд по правам человека неоднократно указывал в своих постановлениях, что процесс получения лицензий должен обеспечивать существенные гарантии защиты от произвольных решений, включая достаточное объяснение лицензирующим органом причин отказа в предоставлении лицензии заявителю.

Чёткие правила должны обеспечить и то, что получившие лицензию операторы связи, в свою очередь, будут обязаны предоставлять такой набор цифровых каналов, который лучшим образом послужит разнообразию мнений в СМИ.

В начале своего пути цифровизация, которая в идеале должна вести к плюрализму, может привести к усилению концентрации СМИ; такие риски должны быть оценены с позиции антимонопольного законодательства. В некоторых случаях допустима временная концентрация, если при этом существуют гарантии плюрализма



мнений в будущем. За этим процессом должен осуществляться надзор регулирующих органов.

То что населению потребуются новые принимающие сигнал устройства (декодеры), а вещателям – новое передающее оборудование, может привести к ограничению выбора программ в переходный период. Временные рамки и масштабы такого ограничения должны быть однозначно сокращены и уменьшены путём использования того или иного способа распространения декодеров в стране.

Мораторий на выдачу лицензий на вещание является необходимым шагом в процессе цифровизации, так как позволяет регулирующим органам планировать и эффективно использовать радиочастотный спектр. Однако известны случаи использования моратория в политических целях с тем, чтобы не допустить вещания независимых станций. Такие ситуации не должны возникать.

Существуют опасения, что небольшие местные частные эфирные станции не смогут самостоятельно перейти на цифровое вещание. В Европе достаточно примеров того, как различными правовыми способами существующим эфирным вещателям и производителям программ гарантируется доступ к цифровым сетям. От операторов связи требуется вести бизнес честно, прозрачно и без дискриминации кого-либо. Тарифы на технические услуги подлежат публикации.

Монополизация может представлять проблему для производителей программ, но особенно опасна она в сфере услуг по их распространению. Правила доступа к системе распространения должны гарантировать, что, например, существование лишь одного

оператора сети не создаст трудности вещателям. Все их заявки на доступ, сделанные согласно правилам, должны рассматриваться распространителем без политических пристрастий.

### **Будущее общественного вещания в цифровую эпоху**

Общественное вещание остаётся одним из основных инструментов демократии. Предлагая объективные новости, широкий спектр мнений и высококачественные передачи, общественное вещание незаменимо в укреплении свободы и прозрачности избирательного процесса, в противостоянии «языку вражды», в защите культурных интересов меньшинств. В цифровую эпоху значение не имеющего рекламы общественного телевидения только возрастает. Более того, цифровые технологии позволяют расширить спектр доступных населению таких телепрограмм. В этом контексте интерес представляет пример расширения цифрового телевидения в Великобритании.

Общей для Европы моделью является развитие нескольких мультиплексов, включающих пакет эфирных программ, бесплатных для всех потребителей, имеющих необходимое оборудование для их просмотра. Такой пакет эфирного ТВ включает набор каналов, удовлетворяющих различные потребности зрителей, и в него обязательно входят каналы общественного телевидения. Здесь значение имеет плюрализм мнений, представленных в эфире, а не простое увеличение числа каналов. Доступ к информации и уменьшение неравенства в обществе не приходят автоматически с ростом числа телепрограмм – значение имеет реальное разнообразие. Следовательно, включение общественного вещания, с его обязательным внутренним плюрализмом, в пакет бесплатных программ должно быть составляющей процесса цифровизации.

## Лицензирование

Одним из ключевых принципов цифрового вещания является правило разграничения лицензирования передающих устройств (платформы) и лицензирования программного содержания. Способ отбора вещателей в состав цифровых мультимплексов, особенно отбора каналов бесплатного («социального») пакета, должен оставаться прозрачным и открытым для общественного контроля и критики.

Если в стране уже существуют проблемы монополизации и доминирования на рынке вещания, они лишь умножатся с цифровизацией – те, кто «имел» много, получают ещё больше. Это означает, что в процессе цифровизации следует заниматься и этими вопросами. Предназначенные ограничить концентрацию СМИ, вопросы регулирования и транспарентности собственности становятся здесь ещё более значимыми.

Межгосударственная организация «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА) подчёркивает значение регулирования доступа населения к новым техническим возможностям. В этом процессе существенна роль национальных органов регулирования вещания. В распределении возможностей выхода вещателей в цифровой эфир должны широко применяться конкурсные процедуры, а не, например, аукционы, которые скорее допустимы при распределении радиочастотного спектра для предоставления телекоммуникационных услуг. В любом случае право на передачу каналов цифрового наземного телевидения (ЦНТ) на эфирные приёмники должно предоставляться по строгим правилам.

Универсальный бесплатный доступ к цифровым аудиовизуальным услугам всех граждан – ещё один принцип, который должен соблюдаться при лицензировании в процессе цифровизации.

Смысл цифрового телевидения состоит в том, чтобы принести преимущества информационного общества в каждую семью. Следовательно, важно, чтобы из этого правила не было исключений, особенно в отношении доступа к программам бесплатного эфирного и глобального телевидения.

### **Оборудование и инфраструктура**

Именно бизнесу, а не государству, или, по крайней мере, и бизнесу, и государству следует обеспечить население различными необходимыми для приёма ЦНТ устройствами по невысокой цене. Страны, первые вступившие на путь цифровизации, развивали конкуренцию на этом рынке и тем самым добились, что декодеры и более сложное оборудование было доступно по невысокой цене.

При этом неизменной целью является взаимозаменяемость оборудования различных производителей. Такую взаимозаменяемость поощряет Европейский Союз, так как это делает европейский рынок более привлекательным для производителей во всём мире. Стандарты же оборудования определяет сам частный сектор. Операторы цифровых платформ должны стремиться к применению открытого интерфейса прикладного программирования, который бы соответствовал европейским стандартам и позволял переключаться с одной системы на другую.

Непростой задачей является нахождение возможностей для оплаты расходов по строительству инфраструктуры, включая поиск потенциального инвестора. Риск банкротства вещателя в результате увеличения расходов в ходе цифровизации негативно сказывается на плюрализме и разнообразии программ. Одним из возможных способов финансирования является создание партнёрств между государством, вещателями, операторами сетей и частными

компаниями. Здесь многое зависит от структуры вещательного сектора в соответствующем государстве.

Первоначальные капиталовложения велики, привлекательность же цифрового вещания осознаётся не сразу, а уже после серьёзных затрат. Хотя от частных вещателей и следует ожидать расходования собственных средств на цифровизацию, необходимо заметить, что результат во многом зависит от появления для этого определённых стимулов. Проблема состоит ещё и в том, что в целом рекламные поступления в Европе снизились и рынок СМИ на данном этапе не очень привлекателен для рекламодателей.

В ходе цифровизации следует максимально использовать существующую инфраструктуру. Совместное её использование различными компаниями – один из способов снижения их расходов. Это также способствует сохранению окружающей среды.

Не следует пытаться использовать цифровизацию для укрепления или создания доминирующего положения владельца или оператора передающих систем. Особое значение здесь имеет соблюдение правил доступа к сетям связи. Следует провести приватизацию и дробление доминирующих операторов, и цифровизация не должна препятствовать этим процессам.

### **Планирование цифровизации**

Планирование цифровизации – важный этап, который должен начинаться безотлагательно. Следует сразу ответить на некоторые основные вопросы, чтобы понять, готова ли страна начать цифровизацию вещания. В сфере вещания должны господствовать прозрачность бизнеса, плюрализм и разнообразие программ и мнений, а также должен работать независимый регулирующий орган.

Принятие (правительством или парламентом) плана цифровизации обычно является первым шагом на этом пути. В процесс подготовки такого плана, который устанавливает правовые задачи по созданию условий и содействию перехода на цифровое вещание, должны быть вовлечены вещатели и регулятор. В плане должны быть перечислены все возможные условия для моратория на выдачу лицензий. До принятия проект плана должен быть вынесен на обсуждение общественности, открыт для критики со стороны гражданского общества и специалистов. Нельзя исключать возможность того, что для решения задач цифровизации понадобится создание специального органа.

Аналоговое ТВ не должно отключаться, пока не будет достигнута почти стопроцентная доступность приёма цифрового сигнала населением. Процесс перехода должен управляться рынком, но при наличии механизмов его корректировки. Хотя технология MPEG-2 чаще других использовалась в странах, первыми начавшими этот процесс, сегодня наиболее популярен стандарт MPEG-4. Если сразу настроиться на применение этой технологии, то возникают определённые преимущества на пути цифровизации.

# Призывы к политикам и общественности в связи с цифровизацией



- Основывайте процесс перехода на цифровое вещание на таких политико-правовых началах, которые гарантируют сохранение и упрочение прав человека, в том числе свободы выражения мнения, свободы СМИ и доступа к информации.
- Держите правовые параметры и стратегию создания цифрового вещания под постоянным общественным контролем. Утверждённая стратегия должна привести к разработке и принятию парламентом нового законодательства, а не лишь правительственных постановлений или президентских указов.
- План цифровизации должен быть разработан полномочным органом (министерством или регулятором) при участии всех заинтересованных сторон, включая вещателей и провайдеров услуг.
- Активнее вовлекайте национальные органы управления вещанием (национальные регуляторы) в процесс планирования цифровизации и претворения её в жизнь.
- Не допускайте возможности оставить зрителей без телевещания, особенно эфирного и международного. Дату отключения аналогового вещания следует устанавливать с учётом того, чтобы ни одна из групп населения не осталась без цифрового телевидения.
- Следует предусмотреть защиту интересов потребителей, в том числе свободу миграции от одного оператора к другому и использовать взаимозаменяемое оборудование.
- Необходимо предусматривать проведение информационных кампаний по вопросам цифровизации.
- Следует возложить на провайдеров услуг обязательство универсального обслуживания.
- Надо предусматривать введение моратория на выдачу лицензий на вещание, так как он позволяет регулирующим органам планировать и эффективно использовать радиочастотный спектр. Нельзя допускать использования моратория в политических



- целях, например, чтобы не допустить вещания независимых станций.
- Надлежит гарантировать доступ существующих эфирных вещателей к цифровым сетям. Включение национального общественного вещателя в пакет бесплатных программ должно быть составляющей процесса цифровизации.
  - Необходимо использовать цифровизацию для расширения спектра доступных населению программ общественного вещания. Расширение такого вещания должно соответствовать ясным ценностям служения общественному долгу.
  - Лицензии для распространения программ и лицензии для технической передачи сигнала надлежит выдавать отдельно. Не позволяйте лицензированию в ходе цифровизации становиться предвзятым и непрозрачным процессом.
  - Процедура выбора каналов бесплатного («социального») пакета цифровых программ должна быть прозрачной и открытой для общественного контроля и критики.
  - Следует рассмотреть возможность создания партнёрств между государством, вещателями, операторами сетей и коммерческими компаниями как один из способов финансирования цифровизации.
  - Побуждайте общество следовать плану цифровизации до самого конца.
  - Убеждайте людей в том, что аналоговое телевидение скоро станет негодным, а расходы по конверсии на цифровое ТВ – разумны.
  - Обращайтесь к населению с ясным объяснением причин цифрового перехода и необходимости соблюдения графика этого процесса.
  - Включайте в процесс всех основных системных участников, вещателей, продюсеров, реселлеров, потребительские общества. Сотрудничество – ключ к информационному успеху.

- Не верьте, что увеличение числа цифровых каналов означает укрепление плюрализма мнений и свободы слова.
- Не забывайте о необходимости предоставлять особую помощь уязвимым группам населения, например, при приобретении оборудования для приёма цифрового сигнала.
- Не позволяйте существованию лишь одного оператора сети создавать трудности для свободной конкуренции вещателей и других поставщиков аудиовизуального содержания.
- Государственную поддержку не следует оказывать таким образом, чтобы создавать неоправданные преимущества для одной коммерческой компании за счёт других. Органы государственной власти должны воздерживаться от создания благоприятных условий цифровизации лишь для государственных вещателей (там, где ещё существуют последние).
- Не следует игнорировать принцип технологического нейтралитета применительно к платформам распространения сигнала; будьте гибкими в своей политике.
- Нельзя поощрять неоправданный отказ населения от пригодной домашней телетехники.
- Не впадайте в панику, сохраняйте спокойствие и равновесие: цифровизация – это вызов, на него надо найти достойный ответ!

**Цифровизация не решит проблем, давно существующих в вещательном секторе, таких, например, как возможность вмешательства органов власти, монополизация, структурные изъяны, слабость регулятора или общественного вещателя. Такие проблемы должны быть решены до цифровизации, параллельно с планированием перехода на цифровое вещание.**

# Рекомендации



## Свобода и плюрализм СМИ

- В процессе перехода на цифровое вещание органы государственной власти и национальные регуляторы должны предпринять меры по развитию плюрализма содержания и недопущению концентрации собственности в этой сфере.

## Социально-экономические вопросы

- В процессе цифровизации следует учитывать интересы населения, а также интересы и возможности всех категорий вещателей, особенно некоммерческих, региональных и местных.
- Органы государственной власти и национальные регуляторы должны проявлять особую заботу о защите интересов несовершеннолетних, уважении человеческого достоинства, не допускать демонстрацию насилия и разжигание вражды. Развитие технических возможностей контроля родителей над доступом детей к вредным телепрограммам не снимает ответственности за их показ с вещателей и операторов.
- Уязвимым группам населения нужно предоставить поддержку в получении необходимого приёмного оборудования. Решения в отношении того, предоставлять ли гражданам субсидии, на каком основании и каким образом, должны приниматься исходя из ситуации в каждой конкретной стране.

## Общественное вещание

- Новые технологии должны служить общим задачам не только по переходу на цифровое вещание, но и по развитию общественного телевидения. Такая установка не означает создание условий для нечестной по отношению к частному вещанию конкуренции со стороны общественного вещателя или для сдерживания развития сектора независимого телевидения. Расширение общественного вещания должно рассматриваться в определённых параметрах

и соответствовать ясным ценностям служения общественному долгу.

- При определении пакетов программ для передачи на цифровой платформе существенное значение имеют разнообразие и плюрализм. Общенациональный вещатель должен занимать в них своё гарантированное место, должно также применяться правило обязательных для вещания ЦНТ каналов.

### **Правовая реформа, лицензирование**

- Процесс перехода на цифровое вещание должен быть основан на таких политико-правовых началах, которые гарантируют сохранение и упрочение прав человека, в том числе свободы выражения мнения, свободы СМИ и доступа к информации.
- Государства должны разработать правовые параметры и стратегию создания цифрового вещания. Такая стратегия должна стремиться к развитию сотрудничества операторов связи, взаимодополняемости платформ, взаимозаменяемости декодеров и доступности разнообразного содержания, в т.ч. уже существующих бесплатных эфирных телерадиоканалов.
- Такая стратегия должна разрабатываться под постоянным общественным контролем, нацеленным на гарантии плюрализма вещательных услуг и доступа населения к более широкому спектру качественных программ. Желательно, чтобы утверждённая стратегия была развита в новом законодательстве, рассмотренном и принятом парламентом, а не лишь в правительственных постановлениях или президентских указах.
- Полномочный орган (министерство, регулятор) должен разработать план цифровизации при участии всех заинтересованных сторон, включая вещателей и провайдеров услуг.
- Нормотворчество должно осуществляться публично, население должно быть широко информировано о ходе цифровизации.

- Особое внимание следует уделить непредвзятому и транспарентному процессу лицензирования.
- Необходимо разделять выдачу лицензии для телепрограмм и лицензии для технической передачи сигнала, лицензированием должен заниматься независимый регулирующий орган.
- Государственную поддержку следует оказывать таким образом, чтобы не создавать ничем не оправданные преимущества для одной коммерческой компании за счёт других. Либерализация и приватизация сферы СМИ и телекоммуникаций должны проходить параллельно с подготовкой к переходу на цифровое вещание.

### **Оборудование и инфраструктура**

- Национальные органы управления вещанием (или национальные регуляторы) должны активно вовлекаться в процесс цифровизации в силу того, что их компетенция в сфере технологии, экономики и права чрезвычайно важна для разработки наиболее подходящих правовых рамок.
- Необходимо гарантировать в законодательстве и на практике независимость регулирующих и лицензирующих органов для выполнения ими своих функций в цифровую эпоху.
- Органы государственной власти должны воздерживаться от создания благоприятных условий цифровизации лишь для государственных вещателей (там, где ещё существуют последние).
- Рекомендуется возлагать на провайдеров услуг по передаче сигнала обязательство универсального обслуживания, за выполнением которого следил бы независимый регулятор.
- Регулятору следует также следить за соблюдением правила доступа различных компаний к платформам вещания с целью обеспечения свободы конкуренции, даже если число передающих систем ограничено.
- Оборудование должно быть взаимозаменяемым. Стандарты устанавливаются рынком, но под надзором регулятора.

### **Планирование цифрового перехода**

- Цифровизация не решит проблем, давно существующих в вещательном секторе, таких, например, как возможность вмешательства органов власти, монополизация, структурные изъяны, слабость регулятора или общественного вещателя. Такие проблемы должны быть решены до цифровизации, параллельно с планированием перехода на цифровое вещание.
- Дату отключения аналогового вещания следует установить с учётом возможных проблем, так, чтобы ни одна из групп населения не осталась без цифрового наземного телевидения. Хотя установление даты отключения заставляет вещателей принимать более энергичные меры по цифровизации, нужно предусмотреть возможность её переноса в случае возникновения указанной проблемы. По этой же причине рекомендуется наблюдать за ходом процесса цифровизации.





# Словарь терминов<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> При составлении словаря терминов использовались: *Digital Television Glossary*, опубликованный European Audiovisual Observatory в 2004 г., см.: [http://www.obs.coe.int/oea\\_publications/iris\\_special/2004\\_01.html](http://www.obs.coe.int/oea_publications/iris_special/2004_01.html); *Digital TV Transition: Glossary* by the U.S. Federal Communication Commission, см.: <http://www.fcc.gov/transition/glossary.html>, а также *Концепция развития телерадиовещания в Российской Федерации на 2008-2015 годы*: <http://minkomsvjaz.ru/3495/3496/3514/2405.shtml>

**Аналоговое вещание** – эфирная теле- и радиотрансляция, осуществляемая посредством методов аналоговой обработки сигнала (т.е. с помощью аналоговых сигналов, величина и (или) частота которых изменяется во времени непрерывно). Все системы, предшествующие цифровому телевидению, являются аналоговыми.

**Вещание свободного доступа** – вещание, распространяемое для неопределённого круга лиц с необходимым оборудованием без взимания с потребителей платы.

**Взаимодействие** – способность устройств и механизмов связываться на одном языке и работать друг с другом, в частности, такая способность программного обеспечения и устройств различных производителей.

**Взаимодополняемость** – характеристика различных технологий или систем, позволяющая им действовать совместно и создавать новое целое.

**Видео по запросу** (англ. video-on-demand) – система индивидуальной доставки абоненту телевизионных программ или видеофильмов по сети связи. Зрители не получают немедленный доступ к программам или фильмам в момент их заказа по электронному видеокаталогу, но ждут определённого телесеанса.

**Декодер** – устройство для дешифровки (расшифровки) цифрового кодированного сигнала. Так как значительная часть цифровых программ (а не только платное ТВ) закодированы, то важным аспектом представляется способность приёмного оборудования преобразовывать сигнал. Она и реализуется путём использования Д.

**Интерфейс прикладного программирования** (англ. application programme interface, API) – ключевой компонент цифровой телевизионной приставки (см.). Осуществляет доступ к операционной программе приставки, на которой основано прикладное программирование. Поскольку И.п.п. представляет собой программу для любого последующего применения, запатентованный И.п.п. может быть использован для превращения приставки в средство ограничения доступа. Если техническая спецификация И.п.п. держится в тайне, то разработчики программного обеспечения не могут предоставить подходящую ему программу и отсутствует сопряжение устройств.

**Каналы, обязательные для трансляции** (англ. must-carry). Кабельные компании могут иметь законное обременение по трансляции аналогового или цифрового сигнала эфирных вещателей.

**Миграция** – имеющиеся интерфейсы прикладного программирования (см.) и соответствующие цифровые телевизионные приставки (см.) должны производиться таким образом, чтобы позволить им взаимодействовать с последующими устройствами, так что устаревшие приставки не станут непригодными для использования в будущем.

**Мультиплекс (MUX)** – пакет телевизионных каналов и радиоканалов, трансляция которых осуществляется с использованием одного радиочастотного канала.

**Оператор услуг связи** – юридическое лицо, оказывающее населению услуги связи (сети, телекоммуникационные системы, Интернет и т.п.). О.у.с. обычно не несёт ответственность за содержание, передаваемое средствами коммуникации, но отвечает за доставку сигнала.

**Передающее оборудование** – более узкое понятие, чем передающее устройство (см.), включает собственно оборудование, такое как антенны, кабельные сети и т.п.

**Передающее устройство** – структура, оборудование и система передачи сигналов электросвязи. Передача может использовать различные технологии, и такое П.у. охватывает все типы необходимого оборудования и сооружений (вышки, здания и т.д.).

**Пиксель** (англ. pixel – сокращение от picture element, элемент изображения) – наименьший элемент двумерного цифрового изображения в растровой графике, который можно идентифицировать и передавать на расстояние. П. представляет собой неделимый объект обычно квадратной формы, обладающий определённым цветом. Чем больше П. на единицу площади экрана монитора содержит изображение, тем более оно детально.

**Платформа цифрового ТВ** – технологическая система, включающая средства и линии связи (сеть электросвязи) и предназначенная для трансляции (ретрансляции) программ производителя аудиовизуальной продукции потребителю.

**Полный охват** – ситуация, когда сигнал (эфирный или иной) доходит почти до всех жителей определённого региона.

**Приёмное оборудование** – технические средства для приёма сигнала вещательных программ.

**Регулирующий орган** (регулятор, национальный регулятор, национальный орган управления в области вещания). Телерадиовещание обычно подразумевает право Р.о. лицензировать

вещателей, контролировать выполнение ими своих законных обязательств и налагать санкции в случае нарушения таких обязательств. К этим традиционным функциям Р.о. можно добавить организацию и координацию деятельности по развитию системы вещания.

**Спектр** – совокупность радиочастот, которые могут быть использованы для передачи радиосигнала, информации и изображения.

**Стандарт.** Введение С. означает согласование совокупности требований к техническим параметрам и характеристикам новых технологий. В Европе большинство С. цифрового ТВ были разработаны Группой цифрового телевидения (англ. Digital Video Broadcasting Group, DVB) – руководимым деловыми кругами консорциумом. В эту Группу входили представители более чем 35 стран и 300 вещателей, производителей оборудования, операторов связи, разработчиков программного обеспечения, представителей регулирующих органов и т.д.

**Телевидение высокой чёткости** (ТВЧ, или HDTV) – позволяет передавать изображение с разрешением более чем 700 строк вертикально и более 1000 пикселей (см.) горизонтально. Обладает широкоэкранным (16х9) изображением. В Европе развитие ТВЧ происходит не слишком большими темпами в силу того, что существующая система стандартной чёткости удовлетворяет потребителя.

**Трансграничное телевидение** – понятие, используемое преимущественно в европейском праве (ЕС и Совета Европы) для обозначения телепрограмм, передаваемых за пределами национальных границ.

**Универсальное обслуживание (универсальная услуга)** – правовой термин для обозначения обязательств государства обеспечить каждому возможность получения доступа и использования тех или иных услуг, рассматриваемых как существенные для гражданина, независимо от его экономического положения, местожительства или иных факторов. Уо. обычно включает электроснабжение, водоснабжение, транспортные услуги, а также услуги связи, в том числе электросвязи. Уо. обычно предоставляется частными компаниями по условиям их лицензий, однако ответственность за установление таких условий и за их фактическое исполнение несёт государство.

**Цифровая телевизионная приставка** – техническое средство для приёма и преобразования цифрового телевизионного сигнала в аналоговый. Внешне напоминает тюнер для спутникового ТВ, соединённый с телевизором. Получила своё английское название *set-top box* (коробка на телевизоре) из-за типичного местоположения сверху телевизора, также называется интегрированным приёмником-декодером (IRD). Основная задача *Ц.т.п.* – принять, обработать и позволить телевизору воспроизвести посылаемый аудиовизуальный сигнал.

Цифровизация – первый шаг в процессе цифрового телевидения, выполняемый преобразователем аналогового сигнала в цифровой по кодированию первоначально аналогового сигнала. В широком смысле слова Ц. означает процесс превращения системы аналогового вещания в систему цифрового ТВ и радио.

**Цифровой дивиденд** – *спектр* (см.), высвобождаемый в результате перехода от аналогового к цифровому вещанию.

**Электронный телегид (EPG)** – прикладная программа, основанная на *интерфейсе прикладного программирования* (см.) цифровой телевизионной приставки (см.). Чтобы такая программа работала, необходима её совместимость с интерфейсом прикладного программирования. *Э.т.* содержит информацию в реальном времени о текущих и последующих программах доступных вещателей. Используя *Э.т.*, зрители в состоянии запросить более подробную информацию о программах. В нём могут также содержаться трейлеры телепрограмм и изображения.





# Путеводитель по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание



## Глава I. Вводная

Наш путеводитель разбирает процесс перехода вещания на цифровой формат, в частности телевидения, а также объясняет различные аспекты, которые следует принимать во внимание при планировании цифровизации. Путеводитель предназначен для читателей, вовлечённых в этот процесс в том или ином качестве: законодателей, представителей регулирующих органов, вещателей, профессионалов СМИ, всех граждан, составляющих аудиторию электронных СМИ.

Цифровизация – это непрерывный процесс, затрагивающий по мере развития все страны, он – следствие решений, принятых международным органом, ответственным за вопросы телекоммуникаций – Международным союзом электросвязи (МСЭ). У цифрового вещания немало преимуществ, таких как возможность распространения большего количества каналов с использованием одного и того же радиочастотного спектра, обеспечение вещания более высокого качества. Тем самым цифровизация – позитивный фактор развития свободы СМИ. Однако процесс перехода на «цифру» нуждается в тщательном планировании, так как на его пути немало препятствий, к которым необходимо подготовиться, чтобы избежать негативных последствий столь значительного переформатирования вещательного ландшафта.

Надеемся, что наш путеводитель сможет объяснить, как планировать процесс цифровизации, как обеспечить его благотворное воздействие на развитие свободы СМИ и на выбор и качество программ.

## 1.1 Почему нужно переходить на цифровое вещание?

Цифровизация предполагает иной способ распространения сигнала, подготовки содержания программы для последующей передачи и иной способ (и оборудование) для приёма и декодирования сигнала по сравнению с аналоговым вещанием. Цифровое вещание позволяет распространять больше каналов, чем аналоговое, оно высвобождает радиочастотный спектр, который можно использовать для самых разнообразных услуг, например, телепрограмм стандартной или высокой чёткости, беспроводного Интернета, локального ТВ и др.

В конечном итоге ЦНТ способно предоставить и новые возможности свободным и плюралистичным СМИ. Если говорить о свободе СМИ, то новая технология может позволить населению искать и получать больше информации и идей. Цифровое вещание предоставляет вещателям больше каналов для распространения информации в обществе.

Однако чтобы это произошло, процесс перехода на цифровое вещание должен быть основан на таких правовых и политических принципах, которые защищают и укрепляют свободу выражения мнений, свободу СМИ и доступа к информации. Если национальные органы государственной власти и управления не примут во внимание определённые принципы и правила, возникнет серьёзная опасность негативных последствий перехода на цифровое вещание. К этим последствиям относятся дальнейшая монополизация рынка СМИ государством или бизнесом, ограничение плюрализма массовой информации, возведение новых препятствий на пути культурного и языкового разнообразия, а также свободного потока информации, независимого от государственных границ.

Процесс перехода на цифровое вещание носит глобальный характер. Международный союз электросвязи (МСЭ) установил, что отключение аналогового телевидения произойдёт не позднее 2015 года в регионе, включающем Европу и часть Центральной Азии. Необходимость цифровизации, таким образом, вытекает из международных обязательств (так как практически все государства в мире входят в МСЭ), но как организовать этот процесс – в установленных параметрах – зависит от конкретной страны.

## 1.2 Международный правовой контекст

Наш путеводитель исходит из общего признания свободы СМИ, вытекающего из многочисленных актов Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Как хорошо известно, ОБСЕ считает, что независимые СМИ «являются важнейшим условием для свободного и открытого общества и ответственных за свои действия государственных систем и играют особую роль в деле охраны прав человека и основных свобод» . В ряде случаев государства – участники ОБСЕ подтверждали, что «свобода выражения своего мнения является основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества. В свете этого независимость и плюрализм средств массовой информации чрезвычайно важны для свободного и открытого общества и обеспечения подотчётности органов государственного управления». В качестве ведущего принципа ОБСЕ государства-участники приняли необходимость защиты этого права .

Гарантии права на свободное выражение мнения установлены во Всемирной декларации прав человека (ВДПЧ), резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций, а также в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) – обязательном договоре, в том числе и для всех государств

– участников ОБСЕ. Свобода выражения мнений гарантируется также в тексте Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), которую приняло большинство стран – членов ОБСЕ. Международные организации и суды ясно говорят, что свобода выражения мнения и свобода информации входят в число самых важных прав человека. Нет сомнений в том, что свобода выражения мнения взаимосвязана со свободой СМИ. Европейский суд по правам человека установил:

*«Свобода печати даёт общественности непревзойденный инструмент, позволяющий ей знакомиться со своими политическими лидерами и получать представление об их идеях и позициях. В частности, она позволяет политикам размышлять и высказывать свою точку зрения по вопросам, заботящим общественное мнение; таким образом, все получают возможность участвовать в свободной политической дискуссии, которая находится в самом центре концепции демократического общества»<sup>2</sup>.*

В то время как в демократическом обществе допустимо регулировать и вводить ограничения в вопросах свободы СМИ, такие ограничения, в соответствии с обязательствами стран – участниц ОБСЕ, должны всегда предусматриваться законом и соответствовать международным стандартам<sup>3</sup>.

2 П. 26 документа Московского совещания конференции СБСЕ по человеческому измерению (октябрь 1991 г.). См. также п. II.26 доклада семинара экспертов СБСЕ по демократическим институтам в Осло Совету СБСЕ (ноябрь 1991 г.) / *Свобода самовыражения, свободный поток информации, свобода средств массовой информации. Основные положения СБСЕ/ОБСЕ, 1975 – 2007 гг.* – Вена, 2007 г. См.: [http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426\\_1084\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426_1084_ru.pdf)

3 П. 36 документа «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», принятого на встрече СБСЕ на высшем уровне в Будапеште в 1994 г. См. тж. п. 27 декларации Стамбульской встречи ОБСЕ на высшем уровне в 1999 г. / *Свобода самовыражения, свободный поток информации, свобода средств массовой информации. Основные положения СБСЕ/ОБСЕ, 1975 – 2007 гг.* – Вена, 2007 г. См.: [http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426\\_1084\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426_1084_ru.pdf)

Свобода СМИ включает гарантии самого влиятельного из них – телевидения: общественного, государственного, частного и общинного. Существующие на этот счёт стандарты зафиксированы в ряде международных актов. В них устанавливаются допустимые ограничения свободы вещания, а также определённые стандарты лицензирования и других форм регулирования вещания.

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ не первым среди международных организаций обратилось к вопросам цифровизации. Европейский Союз (ЕС), Совет Европы, Европейский вещательный союз (ЕВС), МСЭ и другие уже выступали со своими рекомендациями и предложениями в отношении этого непростого процесса<sup>4</sup>. Наш путеводитель исходит из международных стандартов ООН и упомянутых выше международных организаций постольку, поскольку они имеют отношение к государствам – участникам ОБСЕ. Совет Европы, в который входит большое число стран (47 в 2010 г.), издал, например, ряд рекомендаций по вопросам СМИ, в т.ч. проблемам цифровизации. Евросоюз издаёт акты в пределах своей компетенции, которые обязательны для состоящих в нём стран. Хотя к нему относится всего 27 государств, эти акты имеют важное значение: они нередко используются другими странами в качестве модельных документов, на них ссылаются при заключении соглашений ЕС с внешними державами.

### 1.3 Нынешняя ситуация в Европе

Экспериментальное наземное цифровое вещание началось в Европе уже давно. Первые цифровые передачи на континенте

---

4 Мы неоднократно обращались к базе данных правовой информации об аудиовизуальном секторе в Европе *IRIS Merlin*, созданной Европейской аудиовизуальной обсерваторией в Страсбурге. См. т.ж., напр., доклад организации Статья 19 *Submission on Romania's Digital Switchover* (2008) – Index Number: Law/2008/11/Romania: <http://www.article19.org/pdfs/press/romania-submission-on-digital-switchover-standards.pdf>

вышли в эфир в 1998 году (в Великобритании) и в 2000 году (в Испании). В обеих странах пытались сочетать бесплатные и платные каналы вещания. Вещательные компании субсидировали покупку цифровых приёмников, надеясь привлечь такое число зрителей, которое окупит бы расходы по переходу на цифровой формат. В обоих случаях ничего не вышло из-за низкого интереса аудитории, конкуренции со стороны уже существовавшего платного спутникового телевидения или других услуг.

Современный подход в Европе отличается от тех экспериментов в том, что им руководят органы власти, которые принимают планы цифровизации и устанавливают графики перехода на цифровое вещание, обязывая тем самым частных и общественных вещателей, а также их аудиторию подготовиться к переменам. Процесс перехода от аналогового к цифровому вещанию предполагает адаптацию или модернизацию телеприёмников и бытового записывающего оборудования с тем, чтобы они принимали цифровой сигнал. Первым городом, который полностью перешёл на цифровое вещание, стал Берлин в 2002 г. Первой страной цифрового ТВ стала Финляндия в 2006 г. (хотя процесс окончательно завершился в 2007 г.). Страны – участницы ЕС приняли обязательство завершить переход до 2012 года, хотя некоторые (например, Греция), возможно, попросят об отсрочке на несколько лет. К 2010 году процесс уже завершился в Дании, Германии, Голландии, Люксембурге, Финляндии и Швеции. В 2010 году переход на цифровое вещание завершается в Австрии, Испании, Латвии, Мальте, Словении и Эстонии.

Отключая существующее аналоговое вещание, национальные органы власти и органы управления вещанием дают импульс развитию цифрового вещания и предоставляют населению более широкий выбор услуг.

Хотя нет сомнений в праве государств – членов ОБСЕ самостоятельно регулировать вопросы перехода на цифровое вещание, национальные регуляторы этих государств должны исходить из международных соглашений о развитии, уважении и защите свободы выражения мнений и свободы СМИ.

#### 1.4 Содержание и цель путеводителя

Наш путеводитель освещает необходимые и желательные для цифровизации и управления ею правовые вопросы (напр., изменения в существующих законах, новые законы или другие правовые механизмы), а также суть правовых нововведений. Путеводитель не уделяет внимания техническим подробностям цифровизации, не освещает он и связанные с ней аспекты авторского права.

В путеводителе приводятся практические примеры перехода на цифровое вещание, даются соответствующие рекомендации, анализируются примеры позитивного и негативного характера. Основное внимание в путеводителе уделено телевидению, хотя многие общие вопросы имеют отношение как к телевидению, так и к радио. Стандарт цифрового наземного радиовещания (DAB) был разработан в Европе в 1980-е годы и предназначался для того, чтобы заменить аналоговое национальное и местное вещание различной модуляции. Цифровые радиоканалы появились ещё в середине 1990-х годов. У развития такого радиовещания есть свои проблемы: аналоговые приёмники – совсем недорогие, у населения их избыток, оно проявляет незначительный интерес к цифровому радиовещанию. Аналоговое радио уже предоставляет широкий выбор программ. Высвобождение радиочастотного спектра за счёт внедрения цифрового радио имеет меньшее значение и более проблематично, чем в случае цифрового ТВ.



## Глава 2. Вопросы инфраструктуры: как избежать монополизации?

По причине того, что в результате возникновения цифрового эфирного вещания возникают необычные отношения между вещателями и организациями связи, важно предотвратить ситуации, когда владельцы дорогостоящего и сложного передающего оборудования создавали бы препятствия вещанию и монополизировали этот рынок. И в праве, и в практике его применения большое внимание должно уделяться обеспечению плюрализма и разнообразия программ.

В этой главе мы остановимся на тех усилиях, которые должны предпринять законодатель и регулятор для того, чтобы обеспечить конкуренцию вещателей, а также плюрализм и разнообразие мнений.

### 2.1 Законодательство о конкуренции и цифровизация

В рыночной экономике со свободной конкуренцией право необходимо для защиты конкуренции от посягательств на неё в результате сговора компаний, либо действий отдельных компаний, способных самостоятельно деформировать рынок. Такое право называется законодательством о конкуренции и его применение обычно обеспечивается независимым антимонопольным органом. То, каким образом применяется законодательство о конкуренции, какие допускаются из него изъятия, зависит от сферы экономики и от структуры рынка – как рынка производства, так и рынка потребления.

В дополнение к таким различиям устанавливаются особые правила для секторов, которые по объективным причинам требуют особого к себе отношения. Причины особого подхода обычно возникают в двух

ситуациях: естественной монополии, основанной на использовании уникальной инфраструктуры (сети), либо специальной природы товаров или услуг, ранее предоставлявшихся государством. Речь идёт, например, об энергетике, водоснабжении и услугах связи. Основная роль антимонопольного органа в данных сферах экономики состоит в том, чтобы обеспечить возможность конкуренции и обременить предоставление важных для населения (существенных) услуг особыми правилами. В терминах западного законодательства о конкуренции под «ключевой инфраструктурой» понимается сеть или иная часть инфраструктуры, но это понятие может также подразумевать необходимость получения специального разрешения на занятие определённой деятельностью, например, лицензии.

Роль органов власти заключается в том, чтобы, насколько это возможно, поддерживать конкуренцию. В большинстве стран с рыночной экономикой и приватизированной инфраструктурой задача обеспечения конкуренции стоит как перед антимонопольным органом, так и перед регулятором в том или ином секторе инфраструктуры. Одной же из главных задач последнего является обеспечение справедливых и равных правил использования инфраструктуры. Например, компании проводной телефонной связи должны иметь доступ к сетям связи на условиях, позволяющих сохранять конкуренцию между ними. В случае, если такая сеть принадлежит их конкурентам, этот фактор тем более не должен служить препятствием свободе конкуренции со стороны владельца сети. Вот, кстати, почему владельцам сетей обычно не разрешается предоставлять услуги с использованием собственной сети. Во многих странах это правило уже приводило к разделению бывших государственных монополий на части. В контексте цифрового вещания этот принцип означает недопустимость того, чтобы владельцы средств передачи телесигнала являлись также и поставщиками программ (вещателями).

Процесс цифровизации в начале своего развития способен привести к концентрации, которая должна быть ограничена законодательством о конкуренции. Такая ситуация возникает в силу того, что лишь немногие компании способны до конца осилить этот процесс, требующий значительных расходов и компетентности. Новая технология создаёт для вещателей сложности в организации передачи сигнала. Законодательство о конкуренции, особенно в сфере вещания, предназначено для сохранения разнообразия, преследования культурных и экономических целей. Примером страны, где защита национальной культуры имеет в данной сфере особое значение, является Франция.

Именно плюрализм мнений гарантирует плюрализм и разнообразие предлагаемых программ и взглядов. Хотя важно противостоять чрезмерной концентрации, порой её определённый уровень важен для обеспечения жизнеспособности телерадиокомпаний. Но и он должен сочетаться с гарантиями плюрализма мнений. Законодательство о конкуренции исходит, как правило, из предположения, что свобода предпринимательской деятельности должна ограничиваться лишь в случае преобладающей необходимости так поступать в интересах общества, например – защиты плюрализма.

Во многих странах вопросами концентрации в сфере вещания занимаются не связанные друг с другом системы и органы надзора: органы по антимонопольным вопросам и по вопросам вещания.

Число таких органов решающего значения не имеет. Например, в Германии орган – один, но с внутренним плюрализмом: различные департаменты единого ведомства занимаются различными вопросами и действуют независимо друг от друга.

В цифровую эпоху, возможно, следует пересмотреть необходимость существующих жестких количественных ограничений концентрации СМИ в медийном законодательстве, с их процентными барьерами, и установить смягчённые, допускающие исключения правила в законодательстве о свободе конкуренции<sup>5</sup>.

Во **Франции** этими вопросами занимаются как национальный регулятор – Высший аудиовизуальный совет (CSA), так и антимонопольный орган. Последний запрашивает мнение CSA при рассмотрении дел о телерадиокомпаниях, а совет обязан представить своё заключение в месячный срок. Даже когда дело формально не касается CSA, он вправе информировать антимонопольный орган о замеченных нарушениях. Оба этих органа не связаны мнениями друг друга, так как компетентны в различных сферах. Один из них может разрешить там, где другой запрещает. Однако взаимные консультации обязательны и решение одного органа является существенным фактором при принятии решения другим. Как это точно осуществляется на практике, сказать трудно, так как антимонопольный орган получил право контролировать аудиовизуальный сектор лишь в августе 2008 г. Это изменение, кстати, произошло в связи с цифровизацией, так как значительно усилилась роль конвергенции технологий и конкуренции за пределами традиционного рынка программ<sup>1</sup>.

1 Там же.

5 *Arino M. Digital war and peace: Regulation and Competition in European Digital Broadcasting / European Public Law 2004 Vol. 10 Issue 1, pp. 135-160.*

## 2.2 Доступ к передающим сетям

Итак, монополизация способна создать проблемы не только на рынке программ, но и на рынке телекоммуникационных вещательных услуг. С точки зрения защиты конкуренции важно иметь не единственную компанию в сфере услуг по доставке сигнала. Это не так легко сделать, особенно в небольших странах, это не вполне удобно и по таким причинам, как необходимость установки многочисленных устройств инфраструктуры. В случае существования лишь одной сети связи для вещания правила доступа к ней должны обеспечивать соблюдение её владельцем нейтралитета при предоставлении услуг вещателям. В то же время везде, где конкуренция возможна, для неё должны создаваться условия.

Ключевым элементом стратегии цифровизации должно быть развитие сотрудничества операторов связи и обеспечение взаимозаменяемости оборудования. Должны существовать правовые требования взаимного доступа к инфраструктуре конкурентов.

«Директива о доступе», принятая ЕС, указывает, что открытый и свободный для конкуренции рынок не предусматривает существования ограничений для компаний, желающих договориться о доступе и о присоединении, в том числе к трансграничным электронным сетям. Все добросовестные просьбы о таком присоединении должны рассматриваться на коммерческой основе. Стороны определяют условия такого доступа, однако, если возможности для переговорного манёвра значительно разнятся, а одна сторона зависит от возможности использования инфраструктуры своего контрагента, должен существовать правовой механизм и независимый орган по обеспечению должной работы рынка. Здесь правила Евросоюза представляют собой пример для регулирования и за его пределами.

Предоставление доступа означает обеспечение того, чтобы компании, контролирующие доступ поставщиков телерадиопрограмм и других коммуникационных услуг к конечным пользователям (потребителям), т.е. их доступ к разводке сетей по домам и квартирам, к приёмному оборудованию и т.п., предоставляли по требованию регулирующих органов доступ взаимосвязи к своим сетям и оборудованию. «Директива о доступе» ЕС в этой связи специально упоминает цифровое радио- и телевидение<sup>6</sup>. Её положения предназначены для компаний – поставщиков услуг, которые контролируют средства связи или иную инфраструктуру, существенную для оказания таких услуг. В сфере цифрового вещания ими являются операторы платформ, которые контролируют каналы передачи сигнала.

**Из-за сложности и дороговизны передачи программ цифрового вещания вероятно возникновение доминирующих на рынке компаний. В силу этого у регулятора появляется важная функция контроля за соблюдением правил доступа. Правила доступа в регулировании связи должны сохраняться и совершенствоваться в условиях цифровой среды с тем, чтобы открывать новые пути для выхода к потребителю<sup>7</sup>.**

В сфере телекоммуникаций существуют прецеденты и опыт в отношении того, как обеспечить доступ к сетям. Основное правило гласит, что необходимо пытаться заключить соглашение между заинтересованными компаниями. Регулятор получает право вмешаться в эту сферу, если переговоры не приводят к успеху. Ситуация с цифровым вещанием сходна с ситуацией в области

---

6 Директива 2002/19/ЕС о доступе и присоединении к электронным сетям связи и к связанным с ними устройствам (Директива о доступе) с поправками Директивы 2009/140/ЕС

7 Статья 5.1(b) и статья 6, а тж. прил. 1 ч. II Директивы о доступе, 2002/19/ЕС.

телекоммуникаций в том, что необходимая для передачи сигнала инфраструктура стоит немалых денег, что делает экономически, логически и с точки зрения сохранения окружающей среды неразумным создание индивидуальных сетей каждым поставщиком соответствующих услуг. **Регулятор (в сфере антимонопольного либо отраслевого регулирования) должен обеспечивать справедливый доступ к инфраструктуре цифрового вещания.** Большим искушением для регулятора представляется обращение к непосредственному установлению тарифов и условий использования сети как способу создания желаемой ситуации на рынке. Однако такой подход представляется чрезмерным вмешательством в свободу рынка, которое ведёт к потере его общепризнанных преимуществ, таких как конкуренция цен и борьба за качество. Тарифы и условия должен устанавливать сам рынок, а регулятор может вмешиваться в этот процесс лишь в случае неудачи рыночных сил.

На начальном этапе цифровизации, пока рыночные механизмы ещё не задействованы, на регуляторах лежит значительная ответственность. Необходимо тесное сотрудничество различных игроков этой отрасли. Нет причин приостанавливать происходящую приватизацию сетей связи, но возникающим частным компаниям необходимо осознавать, что предлагаемые ими тарифы и условия должны соответствовать критерию разумности. **Если вещатели не могут получить доступ к инфраструктуре на разумных условиях, то цифровизация рискует привести к ограничению, а не развитию плюрализма и разнообразия.** Это одна из причин, по которой, с точки зрения правового регулирования, цифровое вещание схоже с телекоммуникациями. В отличие от аналогового вещания, где оборудование является относительно дешёвым и простым, в цифровой среде вещатели и провайдеры услуг столкнутся с ограниченным набором компаний по передаче сигнала.

**Директива ЕС может рассматриваться как полезное руководство в отношении правовых параметров**, так как она подходит к разрешению потенциальных проблем с позиций сегодняшнего дня. Схожее законодательство существует во многих странах – участницах ОБСЕ, которые не входят в Евросоюз. В тех странах, которые прошли этапы цифровизации, национальное право решало этот вопрос различными способами, но во всех государствах, входящих в Евросоюз, оно было приведено в соответствие с Директивой.

### 2.3 Рекомендации Совета Европы в отношении плюрализма СМИ

Если в планировании цифровизации органы власти и регуляторы не уделяют должного внимания вопросам концентрации, то возникает риск того, что цифровизация приведёт к слиянию компаний, к исчезновению меньших из них, а в целом – к уменьшению возможностей выбора аудитории.

Совет Европы выпустил специальные рекомендации в отношении СМИ и цифровизации. Он рекомендует государствам-членам иметь такое законодательство, которое ограничивает концентрацию СМИ, а также ввести любые иные дополнительные правовые механизмы для развития плюрализма массовой информации. Он также рекомендует укрепление общественного вещания как решающего противовеса концентрации сектора частных СМИ<sup>8</sup>. Необходимые для этого меры перечислены в ряде актов.

---

8 См. Дискуссию в документе «Предложения Европейского вещательного союза для Европейской Комиссии в ответ на призыв Европейской Комиссии высказаться в связи с планируемым пересмотром правовых рамок ЕС в отношении электронной связи и услуг» (EBU Contribution to the European Commission call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic communication and services), 30.1.2006. См. [http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg\\_pp\\_telecom\\_package\\_310106\\_tcm6-42308.pdf](http://www.ebu.ch/CMSImages/en/leg_pp_telecom_package_310106_tcm6-42308.pdf)



Наиболее подробно они разработаны в Декларации о защите роли СМИ в демократическом обществе в контексте концентрации СМИ и в Рекомендации о плюрализме СМИ и разнообразии их содержания, принятых Комитетом министров Совета Европы 31 января 2007 г.

В Декларации отмечается, что в результате глобализации и концентрации происходят изменения в сфере СМИ. Они несут положительный характер постольку, поскольку ведут к эффективной работе рынка, к ориентированному на потребителя содержанию и к созданию новых рабочих мест. Однако изменения представляют угрозу в том, что подрывают разнообразие СМИ на малых рынках, многообразие каналов и площадок для проведения общественной дискуссии. Концентрация СМИ может привести к ситуации, когда горстка владельцев СМИ получает контроль над «повесткой дня» такой дискуссии. По этой причине Декларация подчёркивает желательность отделения контроля над СМИ от политической власти в государстве. Она также указывает на значение правовых механизмов обеспечения прозрачности вопросов собственности на СМИ и подтверждает, что достойно оснащённое и получающее необходимое финансирование общественное вещание может выступать противовесом негативным последствиям чрезмерной концентрации СМИ. Другим способом развития разнообразия мнений может выступать поощрение развития некоммерческих СМИ.

Рекомендация подтверждает тезис о том, что СМИ необходимы для функционирования демократического общества, так как они развивают общественную дискуссию, политический плюрализм и понимание необходимости разнообразия мнений. В этом акте государствам-участникам рекомендовано рассмотреть включение в национальное право или практику ряда мер. К ним относятся разнообразные правила – от регулирующих вопросы собственности

до касающихся получения вещательных лицензий и показа обязательных для трансляции каналов.

Ещё раньше Рекомендация № R (99) 1 Комитета министров государствам-членам Совета Европы относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации рассмотрела развитие концентрации вещания как угрозу плюрализма в СМИ. Она предложила принятие необходимых мер – таких как создание в сфере средств массовой информации специальных органов, наделённых правом противодействовать слияниям компаний и другим операциям по их концентрации, угрожающим плюрализму средств массовой информации, либо наделение такими правами уже существующих органов регулирования вещательного сектора. Схожим образом Рекомендация (2003) 9 призвала государства-участники Совета Европы установить правила по ограничению концентрации собственности СМИ<sup>9</sup>.

Резолюция № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы устанавливает, что прозрачность вопросов собственности СМИ и экономического влияния на СМИ является одним из индикаторов СМИ в демократическом обществе. В тексте Резолюции говорится: «Должны применяться законодательные рычаги, препятствующие возникновению монополий СМИ и доминирующего положения на рынке СМИ. В дополнение следует принимать конкретные меры, поощряющие развитие плюрализма СМИ» .

---

9 Приложение к Рекомендации Res (2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

## 2.4 Концентрация

В процессе цифровизации телевидения, как, кстати, и в случае с либерализацией рынка телекоммуникаций, компании, несущие основные расходы, в определённой мере как бы инвестируют и в возможность конкуренции с ними со стороны других компаний. Естественно, это налагает ответственность на органы власти по определению оптимального баланса между содействием сотрудничеству и предоставлением особых прав игрокам на этом рынке. При рассмотрении такого вопроса как концентрация необходимо учитывать необходимость чрезвычайно больших капиталовложений в инфраструктуру. Возможно, что определённый уровень концентрации – это единственный способ предотвратить банкротство компаний. Если же ограничения концентрации или слияний компаний будут чрезмерно строгими, то это может привести к тому, что многие из них не смогут позволить себе «перейти на цифру». Но и ослабление ограничений должно быть тщательно продумано с тем, чтобы законодательство о конкуренции оставалось на страже интересов потребителей.

Уже сегодня мы наблюдаем примеры концентрации на рынке вещания, например, на рынке аналогового платного ТВ. Цифровизация меняет способ потребления массовой информации, делая его схожим с процессом потребления иных коммуникационных услуг. При определении и возможном правовом регулировании концентрации существенным представляется определение понятия «рынок». Например, платное ТВ и бесплатное эфирное вещание – это один и тот же рынок или два разных рынка? Продукт потребления может быть здесь один и тот же, но условия потребления – различны. На сегодняшний день считается, что это – два рынка, но ситуация может измениться. Цифровое телевидение, даже больше, чем телевидение само по себе – сложная отрасль с существенными

необратимыми издержками, монополистическими тенденциями, потребностью в особой инфраструктуре и несколькими «узкими местами».

Операторы платформ могут пытаться контролировать стандарты приёмных устройств и определять используемую в них технологию. Другими словами, сложности для свободного рынка неизбежны. Взаимозаменяемость и правила доступа противостоят этим негативным тенденциям, но в принципе не в состоянии предотвратить концентрацию. Конкуренция проявляется в стремлении заполучить для своей системы распространения сигнала лучшие из относительно ограниченного набора телепрограммы и заключить контракты на исключительные права по их распространению. Такие контракты – при соблюдении определённых условий – могут быть разрешены по антимонопольному законодательству<sup>10</sup>. Это, однако, не исключает необходимости контроля концентрации и попыток ограничений доступа к рынку.

**Вмешательство права для противодействия негативным последствиям концентрации необходимо, когда эти последствия выходят за рамки естественных результатов изменений структуры рынка.** Всегда есть риск скатиться в регулирование «по факту», ведь статус-кво нельзя восстановить при помощи регулирования<sup>11</sup>. В ряде случаев необходимо предусматривать регулирование ожидаемых ситуаций. Многочисленность источников не гарантирует плюрализма, если предлагается схожее содержание программ. Но так как антимонопольное право защищает конкуренцию, а не конкурентов, то кого-то можно и не защищать, если есть иной «голос», который в финансовом отношении сильнее

---

<sup>10</sup> П. 18 Приложения к Рекомендации Rec (2003)9.

<sup>11</sup> П. 8.18. См. текст Резолюции № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Индикаторы СМИ в демократическом обществе» (на рус. яз.): [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/1636.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/1636.htm)

и, не нуждаясь в поддержке, в состоянии выполнять те же задачи. С точки зрения традиционного антимонопольного права наличие на рынке многих компаний – достаточное условие конкуренции, исходящее из того, что сам потребитель уже выберет нужный ему продукт. Оно не предполагает ситуации наличия на рынке многих игроков, но предлагающих по большей части один и тот же товар. Вот почему вещание подлежит особому регулированию, принимающему во внимание содержание продукции СМИ. В процессе цифровизации важно понимать истинные последствия воздействия тех или иных правовых рычагов<sup>12</sup>.

В качестве примера рассмотрим случай слияния компаний при создании рынка цифрового телевидения в **Испании**. Власти учитывали рыночную силу, а не силу самих СМИ, уровень контроля над СМИ. Учитывались интересы потребителей, но не обязательно интересы граждан, лежащие за интересами потребителей. В данном случае, как уже говорилось выше в отношении антимонопольного регулирования вещания, не полностью принималось во внимание не столько число вещателей, сколько разнообразие содержания программ.

Уже упомянутые выше изменения в законодательстве **Франции**, позволившие антимонопольному органу проверять слияния в сфере телерадиовещания – ещё одна иллюстрация того, как различные наборы правовых механизмов в руках регуляторов разного типа взаимодействуют в сфере цифровых СМИ.

---

12 Arino M. Упом. соч., с. 137-138.

## 2.5 Выбор вещателей

Один из ключевых принципов лицензирования цифрового вещания состоит в том, что лицензии на услуги связи по трансляции программ и на распространение программ должны разделяться. Процедура выбора вещателей для входа их программ в состав мультиплексов, особенно в случае бесплатного (социального) пакета, должна быть гласной и открытой.

Преимущества, которые приносит доступ к информации и сокращение информационного неравенства, не являются частью механического развития, они не приходят за счёт простого увеличения числа каналов – здесь важно иметь их подлинное разнообразие. Об этом следует помнить, решая вопрос состава (набора каналов) мультиплексов. Ключевой здесь остаётся роль общественного вещания. В странах с развитым рынком цифрового вещания зрители в большей степени схожи с потребителями в традиционном понимании этого слова; вещание здесь может в большей степени зависеть от потребностей аудитории в расширении возможностей выбора и разнообразия.

В то же самое время остаётся упомянутая угроза монополизации – в случае, если один оператор услуг получает доминирующее положение. В таком случае из-за больших расходов и того, что потребители привязаны к данному оператору (или вещателю) техническими средствами, контрактом или предпочтениями программ, барьер для выхода на рынок других компаний остаётся весьма высоким. Это может привести к ограничению выбора для потребителей СМИ. Если вещатели не в состоянии получить доступ к средствам передачи сигнала, то у них не будет аудитории, что ведёт к ограничению реальных возможностей рынка услуг с его возможностями свободного выбора операторов.

Регуляторам следует учесть возможность возникновения ситуации, когда цифровое вещание приводит к антиконкурентной

монополистической ситуации. Это создаст сложности, так как целью процесса обычно является развитие или содействие цифровому вещанию, а не торможение инноваций. **Цифровизация может только усилить имеющуюся монополию и доминирование на рынке. Эта проблема требует разрешения без промедления.**

В сфере цифрового вещания правила, нацеленные на ограничение концентрации собственности СМИ, и связанные с ними правила её прозрачности приобретают всё большее значение. В государствах, где законодательство о собственности и её прозрачности не работает, высок риск ограничения плюрализма. Упомянутые проблемы вещательного сектора необходимо решать параллельно с планированием цифровизации.

Для достижения культурного разнообразия и плюрализма СМИ в сфере цифрового телевидения может оказаться недостаточно одних лишь правил конкуренции. Этот факт ещё раз указывает на необходимость контроля со стороны регулирующих отрасль органов выполнения тех обязательств, которые определены для участников рынка цифрового вещания, с тем чтобы свести монополизацию к минимуму. **Вопросы содержания должны отделяться от вопросов передачи сигнала, но необходимое (с точки зрения национального права и политики) населению содержание должно найти пути для распространения.** Бессмысленно иметь правила вещания на языках меньшинств, законодательство об общественном вещании и т.п., если у соответствующих вещателей нет возможности получить необходимый для выхода в эфир доступ к инфраструктуре. Регулирование и оценка состояния программ с точки зрения удовлетворения законных интересов аудитории – это непрерывный процесс, который должен вестись параллельно с анализом состояния рынка. Регулятор должен учитывать как потребности владельца инфраструктуры, так и других пользователей сети, как вещателей, так и поставщиков других телекоммуникационных услуг.

В тех же странах, где антимонопольное законодательство и его применение не на высоте, функция регулятора по слежению за надлежащей работой рынка приобретает ещё большее значение. Следует обеспечивать прозрачность условий доступа и взаимосвязи сетей. **У независимого регулятора должно быть достаточно полномочий. Существенно, чтобы в своей работе он соблюдал принципы объективности, гласности, пропорциональности и отсутствия дискриминации**<sup>13</sup>.

Европейский вещательный союз (ЕВС) настаивает на том, что система регулирования электронной связи, принятая в Евросоюзе, должна модифицироваться, при этом постоянное внимание должно уделяться связи содержания и сетей, в особенности же – доступу к содержанию. По мнению ЕВС, речь идёт о доступе граждан и потребителей к содержанию и о доступе телекомпаний – в первую очередь вещателей – к сетям и связанным с ними элементам инфраструктуры, обеспечивающим доступ к аудитории. ЕВС этот вопрос беспокоит в силу общих устремлений к культурному разнообразию и плюрализму СМИ, на страже которых стоит эта организация.

Антимонопольное законодательство не занимается лишь вопросами СМИ, его одного недостаточно для достижения таких общественно-важных целей, как плюрализм СМИ и доступ аудитории к широкому спектру содержания. ЕВС верит в необходимость существования и даже развития в эру цифрового телевидения некоторых правил, позволяющих исправлять уже сложившееся положение, касающихся,

---

<sup>13</sup> В Италии т.н. «закон Гаспари» (Закон № 112 от 3 мая 2004 г.) установил, что на получение лицензий для экспериментального цифрового вещания могут претендовать только существующие вещатели, к тому же не было формального требования вернуть аналоговые частоты. В декабре 2005 г. общественная телекомпания РАИ и один из коммерческих вещателей получили лицензии на пять мультиплексов, но с условием, что любой оператор с более чем одной цифровой лицензией обязан предоставить 40% своих ресурсов для вещания независимых от него телекомпаний.



например, перечней каналов, обязательных для трансляции, и правил доступа к сетям связи<sup>14</sup>.

## Глава 3. Программы цифровых вещателей: как избежать монополизации?

### 3.1 Плюрализм содержания

Важной гарантией свободы информации является соблюдение принципов идеологического и политического разнообразия в обществе, которые включают в себя плюрализм информации и идеологии внутри самой журналистики. В свою очередь, свобода информации обеспечивает существование климата идеологического плюрализма внутри общества и плюрализма различных источников информации.

Идеологическое, политическое и информационное разнообразие имеет свою внутреннюю логику. Столкновение мнений возможно в случае свободного доступа граждан к необходимой им объективной информации и свободы дискуссии. Такое столкновение, в свою очередь, открывает путь к разработке аргументации, которая впоследствии будет испытана на политическом уровне, что ведёт к политическому плюрализму. Политическое и идеологическое разнообразие являются результатом разнообразия информации и наоборот. Устанавливается приоритет идеологического и

---

<sup>14</sup> Директива о доступе (Access Directive) требует от публичных сетей электронной связи (речь идёт об инфраструктуре, используемой для целей связи – вышках, кабельной сети и т.д.), распространяющих цифровое ТВ, поддерживать услуги широкоэкранный ТВ, новейшей технологии телевидения. Специальные требования, предъявляемые к системам условного доступа к цифровому теле- и радиовещанию перечислены в приложении к этой Директиве. Даже в странах ЕС, однако, у регулятора есть полномочия устанавливать иные критерии используемых технологий и новые обременения для поставщиков услуг по мере развития рынка.

политического плюрализма: разнообразие информации, в том числе в форме свободы информации, является средством, а не целью идеологического и политического плюрализма.

Возможность доступа к плюралистичному содержанию СМИ является одним из признаков гражданского общества. Разнообразие информации развивает открытое общество. Освещение в СМИ различных интересов и точек зрения содействует снижению влияния экстремистских взглядов и развитию терпимости и стремления к компромиссу.

Уместно напомнить, что государства – участники ОБСЕ обязались *«использовать все возможности, предоставляемые современными средствами связи... для обеспечения более свободного и более широкого распространения всех форм информации»*<sup>15</sup>.

Таким образом, в процессе перехода на цифровое вещание важно, чтобы национальные регуляторы не только принимали меры по предотвращению концентрации собственности в этой сфере, но и занимались укреплением плюрализма содержания. В Европе существует несколько моделей выбора каналов, которые займут места в мультимплексах. Этот выбор может быть сделан регулятором, но может быть произведён и владельцем мультимплекса. В последнем случае имеется несколько вариантов правил и противовесов для того, чтобы обеспечить разнообразие программ.

---

15 «Предложения Европейского вещательного союза для Европейской Комиссии в ответ на призыв Европейской Комиссии высказаться в связи с планируемым пересмотром правовых рамок ЕС в отношении электронной связи и услуг» от 30.01.2006 г.

Обратим внимание на существующие в Европе меры, которые способны повлиять или ограничить свободу выбора оператором сети составляющих его мультиплекс каналов.

1. В Голландии и Австрии в отношении общественного вещания и других эфирных каналов применяется правило каналов, обязательных для трансляции. С другой стороны, такие меры не нужны в Великобритании, Испании, Италии и других странах, где за эфирными вещателями закрепляется место на платформе распространения цифрового ТВ.
2. В Норвегии оператор мультиплекса резервирует возможности для т.н. «открытых каналов», и в случае, если местные станции потребуют доступа к платформе, оператор обязан найти соответствующую возможность.
3. В Италии приняты меры, гарантирующие доступ к платформе т.н. «независимых каналов», т.е. каналов, независимых от крупнейших вещательных компаний, которые сегодня контролируют операторов мультиплекса. Эти меры приемлемы, так как мультиплексы получили своего оператора не в рамках привычной процедуры конкурса, а были скорее «приобретены» национальными вещателями, желающими управлять цифровой сетью вещания. Создание таких гарантий было направлено на предотвращение проблем, которые неизбежны в случае создания вертикальной интеграции операторов сети ЦНТ, владеющих ещё и собственными телеканалами<sup>16</sup>.

Ситуация с концентрацией аналогового ТВ в Италии схожа с ситуацией в постсоветских странах. По этой причине полезно

---

16 Параграф 35 Итогового документа «Сотрудничество в гуманитарных и других областях» Венской встречи СБСЕ (1986 г.) / Свобода самовыражения, свободный поток информации, свобода средств массовой информации. Основные положения СБСЕ/ОБСЕ, 1975 – 2007 гг. – Вена, 2007 г. См.: [http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426\\_1084\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/rfm/2008/03/30426_1084_ru.pdf)

рассмотреть усилия по обеспечению плюрализма содержания в процессе перехода на ЦНТ в этой стране.

В контексте этой проблемы представляется разумным решение итальянского регулятора – Управления по гарантиям в сфере коммуникаций (итал. *Autorit per le garanzie nelle comunicazioni* – AGCOM) от 6 июля 2005 г. Само это решение следовало соответствующим нормам Закона о вещании 2004 года. В нём AGCOM определила, что независимые вещатели получают квоту в 40 процентов ёмкости мультиплексов ЦНТ, закрепляемую за ними до завершения распределения частот для целей цифрового телевидения. Под независимостью здесь понимается отсутствие связи с двумя основными игроками в сфере вещания – компаниями РАИ и РТИ (принадлежащей группе «Медиасет»). Эти независимые вещатели, однако, обязаны:

- Уважать принципы плюрализма и объективности, предлагать программы разнообразных жанров с целью удовлетворения потребностей различных категорий зрителей, особенно в наиболее популярные часы показа (прайм-тайм);
- Уважать основные права человека и воздерживаться от показа насилия и порнографии;
- Предлагать популярные программы с целью повышения доли зрителей и доходов от рекламы на частотах ЦНТ и соответствовать, по меньшей мере, двум из следующих критериев:
  1. Демонстрировать развлекательные программы (например, ток-шоу, телеигры), прямые трансляции важных событий (спортивных соревнований, общественных, культурных, музыкальных мероприятий);

2. Демонстрировать программы для массовой аудитории, которые расширяют кругозор в вопросах науки, культуры, истории или музыки;
3. Демонстрировать художественные программы, телефильмы, сериалы, комедии и кинофильмы с учётом обязательств в отношении показа европейских произведений по Директиве Евросоюза «Телевидение без границ» (впоследствии преобразованной в Директиву об аудиовизуальных медиа-услугах<sup>17</sup>);
4. Демонстрировать программы для детей и молодёжи.

В случае невозможности удовлетворения всех заявок на получение места для цифрового вещания приоритет должен отдаваться тем, кто берётся обеспечить показ максимального набора перечисленных выше типов программ. Распределяться места мультиплекса должны исходя из принципов справедливости, гласности и отсутствия дискриминации и в целях обеспечения плюрализма программ.

По этой причине РАИ и РТИ должны как минимум за 60 дней до распределения сообщать на своих Интернет-сайтах о намерении предоставить канал ЦНТ, указывая в объявлении технические и экономические требования к заявителю. Все соглашения между РАИ или РТИ и заинтересованным вещателем должны предварительно направляться в AGCOM с целью обеспечения их соответствия указанным обязательствам. AGCOM также компетентен разбирать споры, которые могут возникнуть в отношении действительности таких соглашений<sup>18</sup>.

---

17 Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004. См. на официальном сайте межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА): [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

18 Директива № 2010/13/EU.

Другие правовые меры, принимаемые для гарантирования доступа к сети, перечислены в докладе межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов». Например, оператор сети для целей телерадиовещания может быть связан законным обязательством предлагать условия предоставления своих услуг на справедливой, гласной и недискриминационной основе. От операторов сети, а также операторов мультимплекса вправе требовать публикации тарифов на технические услуги, предоставляемые вещателям (включая услуги по кодированию, включению в электронный телегид и т.д.). От оператора сети или мультимплекса, который к тому же является вещателем, вправе требовать разделения бухгалтерской отчётности по этим различным видам деятельности<sup>19</sup>.

Рекомендация Комитета министров государствам-членам Совета Европы относительно мер по стимулированию плюрализма в средствах массовой информации предлагает регулярно оценивать на национальном уровне эффективность существующих мер по развитию плюрализма и разнообразия содержания СМИ, исследуя возможную необходимость адаптировать их к изменениям в сфере экономики, техники и общественной жизни.

На организованных Представителем ОБСЕ по вопросам свободы СМИ конференциях, посвящённых будущему общественного вещания в контексте перехода на цифровое телевидение, в Алматы (10-я Центральноазиатская конференция СМИ, 16-17 октября 2008 г.) и в Тбилиси (5-я Южнокавказская конференция СМИ, 13-14 ноября 2008 г.) участники выражали озабоченность тем, что небольшие местные эфирные вещатели (например, такие как ГАЛА-ТВ в Гюмри, Армения)

---

19 *Cappello M. Italy: 40% of DTT Capacity on the Multiplexes of RAI and RTI for Independent Content Providers / IRIS 2005-9:15/26. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2005/9/article26.en.html>*

не смогут выйти на рынок ЦНТ без посторонней помощи. Эти станции популярны на местах, они важны для сохранения информационного и политического плюрализма СМИ, но государство оставляет их один на один с необходимостью гигантских капиталовложений в «цифру». Беспокойство вызывает то, что государство кажется даже удовлетворённым ситуацией, когда в результате цифровизации небольшие частные вещатели против своей воли лишаются аудитории.

Совет Европы рекомендует, чтобы столь необходимый скорый переход на цифровое вещание не мешал органам власти обеспечивать учёт интересов населения, а также вещателей, прежде всего – некоммерческих, региональных и местных. В этом отношении необходимо обеспечивать действенность соответствующих правовых мер, а также создание благоприятных экономических и технических условий.<sup>20</sup>

### 3.2 Обязательства в отношении содержания

Конвенция о трансграничном телевидении Совета Европы и Директива об аудиовизуальных медиа-услугах<sup>21</sup>, параллельный акт Европейского Союза, дают перечень некоторых общих важных целей, имеющих отношение к аудиовизуальному содержанию. К ним относятся обязательства государств-участников принять меры по обеспечению того, чтобы:

---

20 См. табл. 5.4 в: Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004. См. на официальном сайте межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА): [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

21 См. приложение к Рекомендации Rec(2003)9 Комитета министров государствам-участникам о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания.

- аудиовизуальные услуги не содержали подстрекательств к ненависти, основанной на признаках расы, пола, вероисповедания или национальности ;
- соразмерно ограничивались аудиовизуальные медиа-услуги по запросу, в случае если они могут нанести серьёзный вред физическому, умственному или моральному развитию несовершеннолетних<sup>22</sup>;
- любой вещатель имел – для целей короткого новостного репортажа – доступ на справедливой, гласной и недискриминационной основе к событиям, представляющим общественный интерес, эксклюзивные права на трансляцию которых получил вещатель, находящийся под юрисдикцией этих государств<sup>23</sup>.

Очевидно, что в период перехода к цифровому вещанию, которое предоставляет возможности доступа к широкому спектру содержания, органы власти и регуляторы должны быть особенно бдительны, чтобы не допустить нарушений прав и интересов несовершеннолетних, распространения призывов к насилию и жестокости. Развитие новых технических средств родительского контроля над возможностями просмотра детьми телепрограмм не должно снимать ответственность с вещателей за их содержание.

Содержание программ цифрового вещания зависит и от обязательств по трансляции каналов общественного вещателя. Рекомендация 9 (2003) Комитета министров Совета Европы относительно мер по стимулированию демократического и

---

22 Принята 5 мая 1989 г. Текст был изменён в соответствии с положениями протокола № 171, который вступил в силу 1 марта 2002 г. См. текст на русск.яз.: <http://conventions.coe.int/Treaty/RUS/Treaties/Html/132.htm>

23 Директива № 2010/13/EU о координации определенных положений, установленных правовыми, нормативными или административными актами в государствах-участниках относительно предоставления аудиовизуальных медиа-услуг («Директива об аудиовизуальных медиа-услугах»).



социального вклада цифрового вещания указывает, что введение государствами-участниками перечня каналов, обязательных для трансляции, должно в максимально разумной степени учитывать преимущества общественных программ с целью гарантированного доступа к ним посредством ЦНТ. Такие перечни обязательных для трансляции каналов могли бы включать программы, предусматривающие возможности их просмотра лицами с нарушениями слуха и зрения, а также теми, кто нуждается в переводе звукового ряда на другой язык.

## Глава 4. Общественное вещание в цифровую эпоху

Общественное вещание — существенный элемент демократии. Общественное вещание, кем бы оно ни осуществлялось — общественными организациями или частными компаниями — отличается от вещания по чисто коммерческим и политическим причинам особой задачей: вести свою деятельность независимо от экономической и политической власти. Общественное вещание обеспечивает население в целом информационными, культурными, образовательными и развлекательными программами, способствуя росту социальной, политической и культурной активности граждан и сплочению общества. В связи с этим оно, как правило, является универсальным с точки зрения содержания и доступа, гарантирует редакционную независимость и беспристрастность, представляет собой критерий качества, предлагает множество разнообразных программ и услуг, удовлетворяющих запросам всех групп населения, и несёт ответственность перед всем обществом.

Эти принципы верны вне зависимости от того, какие изменения придется внести для того, чтобы удовлетворить требования цифровизации телевидения и радио. В Декларации «Будущее общественного вещания и переход на цифровой формат вещания в Центральной Азии» десятая Центральноазиатская конференция СМИ подтвердила, что общественное вещание является одним из основных инструментов демократии. Оно незаменимо в обеспечении свободы и прозрачности выборов, борьбе против языка вражды, а также в защите культур меньшинств, проживающих в государстве, поскольку оно предлагает аудитории объективное освещение новостей и высококачественные программы.

ОБСЕ далее указала, что в цифровую эпоху значение общественного вещания с его высококачественными и объективными программами, но при этом без рекламы, лишь возрастает<sup>24</sup>. Такая точка зрения совпадает с позицией Совета Европы, который отмечал, что «особая роль общественного вещания как объединяющего фактора, способного предложить широкий спектр программ и услуг всем слоям населения, должна сохраняться в новой цифровой среде»<sup>25</sup>. Рекомендация Rec(2007)3 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о предназначении общественного вещания в информационном обществе (от 31 января 2007 г.) предлагает задуматься об особой роли и последствиях возникновения новой цифровой среды для общественного вещания. В этом документе подтверждается, что в цифровую эпоху роль общественного вещания лишь возрастает, и поэтому государства-участники должны обеспечить присутствие таких программ на разнообразных платформах, которые возникают с появлением новых технологий. В рекомендации предлагается государствам-участникам Совета Европы гарантировать ключевую роль общественных СМИ в новой цифровой среде; включить в своё национальное законодательство нормы, касающиеся предназначения общественных СМИ применительно к новым коммуникационным услугам; гарантировать общественным СМИ финансовые и организационные условия, позволяющие им выполнять свои функции в новых условиях гласным и подотчётным способом; содействовать полному и эффективному соответствию общественных СМИ требованиям информационного общества, их вкладу в дуальную систему общественных и частных электронных СМИ в Европе; обеспечить универсальный доступ к общественным СМИ всем лицам и всем группам населения<sup>26</sup>.

---

24 Ст. 3б. п. 9 Рекомендации Rec(2003)9 также обращается к вопросу недопущения ненависти и насилия по признакам расы и религии в цифровом вещании.

25 Ст. 3г. п. 9 Рекомендации Rec(2003)9 также обращается к этому вопросу.

26 Ст. 3к там же.

Рекомендация 9 (2003) Комитета министров Совета Европы относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания весьма конкретна в отношении принципов, применимых к цифровому вещанию в новой среде. Первый принцип касается предназначения общественного вещания. В нём указано, что:

*«... перед лицом требований, связанных с появлением цифровых технологий, общественное вещание должно сохранить своё особое общественное предназначение, включающее базовую всеобъемлющую услугу по обеспечению информационными, образовательными, культурными и развлекательными программами разных категорий населения. Государства-участники должны создать финансовые, технические и иные условия, позволяющие общественным вещателям выполнять свои задачи наилучшим образом в новых для себя условиях цифровой среды. В этом отношении средства, необходимые для выполнения задач общественной услуги, могут включать выделение новых специализированных каналов, например, информационной, образовательной и культурной тематики, и новых интерактивных услуг, например, услуг электронного телегида и распространения программ по Интернету. Общественные вещатели должны играть ведущую роль в процессе перехода к цифровому наземному вещанию».*

Второй принцип касается универсального доступа к цифровому вещанию:

*«Универсальность – основа развития общественного вещания в цифровую эпоху. Следовательно, государства-участники должны обеспечить создание правовых, экономических и технических условий, позволяющих передавать различными цифровыми*

*технологическими средствами (по кабелю, через спутник, в эфире) разнообразные высококачественные программы и услуги общественных вещателей, которым присуще объединять общество, особенно с учётом риска фрагментации аудитории в результате диверсификации и специализации имеющихся программ. В связи с этим и с учётом диверсификации средств передачи цифрового сигнала, правила каналов обязательной трансляции должны применяться в отношении общественных вещателей настолько, насколько разумна такая возможность для гарантирования доступа населения к их услугам и программам через указанные технологические средства».*

Третий принцип имеет отношение к вопросам финансирования общественного вещания:

*«В новых условиях технологического развития охват населения и вклад общественного вещания в процесс развития общества может снизиться, если отсутствует надёжная и адекватная система финансирования общественного вещания. Перед лицом роста расходов на приобретение, производство и хранение программ, а порой и расходов на вещание, государства-участники должны предоставить общественным вещателям возможности доступа к необходимым для выполнения их предназначения финансовым средствам» .*

Если говорить о роли общественного вещания, то в каждой из стран, представленных в исследовании «Европейской платформы регулирующих органов» (ЭПРА), кроме Испании, общественный вещатель получил в своё распоряжение один или несколько мультиплексов, что превышает возможности, необходимые для трансляции лишь существующих эфирных программ общественного вещания. В большинстве случаев общественный вещатель имеет

полную свободу в отношении формирования пакета своих программ для такого мультиплекса<sup>27</sup>.

Без сомнения, цифровые технологии создают возможности расширения спектра программ общественного вещания. Это, в свою очередь, служит общим целям любого государства по развитию как цифрового, так и общественного вещания. В то же время новые возможности, финансируемые обычно за счёт абонентской платы зрителей или государственного бюджета, не должны наносить вред честной конкуренции с частными вещателями и мешать развитию сектора негосударственного телевидения. Такое расширение должно быть ясно и чётко подчинено служению ценностям общественного вещания. В силу этого расширение спектра программ надлежит поставить в зависимость от ряда условий.

---

27 Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004. См. на официальном сайте межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА): [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

Возьмём для примера таких условий расширение цифрового вещания общественной телекомпании Би-би-си в **Великобритании**. В сентябре 2001 г. английский министр по вопросам культуры, СМИ и спорта одобрил создание трёх новых цифровых каналов Би-би-си (одобрение министерства необходимо для любого расширения услуг Би-би-си). Из этих каналов два предназначались для детей (один – для малышей до 6-летнего возраста, другой для детей от 6 до 13 лет), а третий специализировался на программах о культуре, искусстве и философии. В 2003 министр одобрил создание ещё одного нового канала Би-би-си – «Цифровое расписание» (Digital Curriculum), предназначенного служить образовательным ресурсом для учебных заведений, преподавателей, учащихся, а также для тех, кто занимается самообразованием. Во всех случаях одобрение министерства было обременено соблюдением необходимых условий, например, высокой квоты для показа программ, произведённых в ЕС и Европейской экономической зоне<sup>2</sup>, а также разносторонней сетки вещания, включающей передачи, которые не только обучают и информируют, но и развлекают. В случае канала «Цифровое расписание» противодействие со стороны частных вещателей было весьма сильным, одобрение министерства включало 18 условий, определяющих отличия этой программы и её дополняющий – по отношению к услугам коммерческого телевидения – характер. Условия создания канала «Цифровое расписание» включают требования искать и развивать образовательные и технические эксперименты, поддерживать высокий уровень качества содержания и редакционной независимости, ежегодно публиковать планы развития программного содержания на пять лет вперёд.

2 Европейская экономическая зона включает в себя все страны Европейского союза и три страны Европейской ассоциации свободной торговли (Исландию, Норвегию и Лихтенштейн) – Прим. пер.

От Би-би-си требуется обнародовать ежегодный отчёт о работе канала и организовать его аудит через два года после начала вещания с целью установить, насколько компания соблюдает установленные условия. Такой аудит должен быть независимым, включать консультации с гражданами и общественными организациями, исследовать влияние канала «Цифровое расписание» на рынок образовательных программ. Би-би-си также обязалась тратить половину бюджета нового канала (90 млн ф. ст.) на закупку телепрограмм у частных компаний<sup>3</sup>.

3 Prosser T. United Kingdom: Minister Approves New BBC Digital Education Service Subject to Strict Conditions / IRIS 2003-3:12/21. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article21.en.html>

Совет Европы признаёт обязанность органов власти сохранять, а где это необходимо – устанавливать систему необходимого и достаточного финансирования общественных вещателей, которая гарантировала бы выполнение ими целей, установленных в государствах-участниках в условиях новой цифровой среды<sup>28</sup>.

---

28 Рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания.



## Глава 5. Стратегия перехода: процесс планирования

Проработанный план цифровизации, учитывающий все разнообразные вопросы, которые анализирует путеводитель, важен для успеха этого процесса.

Многих потенциальных проблем можно избежать, если обратиться к ним заблаговременно, определить пути их решения в разработанном при участии всех заинтересованных сторон плане. Прежде чем составлять такой план, следует прояснить ряд предварительных вопросов. Процесс планирования должен включать максимально возможный спектр мнений. Эта глава рассматривает процесс планирования и содержание плана цифровизации.

### 5.1 План

До начала собственно планирования необходимо ответить на ряд основных вопросов относительно принципиальной готовности страны к переходу на цифровое вещание. **Для того чтобы добиться ощутимого положительного эффекта цифровизации в вещательном секторе – ещё до начала этого процесса – должен существовать определённый порядок, плюрализм и разнообразие вещания, функционировать независимый регулятор.** Цифровизация не в состоянии решить существующие проблемы с правовой основой общественного вещания или с государственной монополией на систему распространения сигнала. На процесс перехода к цифровому вещанию оказывают влияние различные аспекты сложившейся в стране системы связи, прежде всего – вопрос способа доставки программ (охват

населения кабельным телевидением, широкополосным Интернетом, спутниковым непосредственным вещанием, другими способами распространения). Этот аспект связан с вопросом о количестве необходимых для населения цифровых приставок.

Так как цифровизация предполагает перемены в условиях существования участников этого процесса, важно тщательно планировать указанный процесс. Первым шагом обычно является принятие правительством или парламентом страны плана перехода на цифровое вещание. В его разработке должны участвовать частные вещатели, компания общественного вещания, регулятор в сфере вещания; необходимо, чтобы этот план не был узкопартийным политическим документом. О необходимости адекватной подготовки к цифровизации говорят международные организации, такие как Совет Европы и Европейский вещательный союз. Такая подготовка важна для соблюдения правовой определённости, важного принципа правового государства, когда существует стабильный и надёжный правовой порядок, при котором действия органов государственной власти предсказуемы, а граждане и юридические лица в состоянии заранее определить свои обязанности.

Важно не отключать аналоговое вещание до полного охвата населения цифровым сигналом. Это означает, что дата отключения может переноситься с целью учёта изменений темпа цифровизации. Возможности сэкономить время для планирования предоставляет т.н. «мягкий старт» цифрового вещания, когда используются свободные частоты и процесс проходит поэтапно. Неудобством здесь является необходимость вести параллельное вещание в аналоговом и цифровом режиме. Однако поэтапный переход на цифровое вещание от региона к региону позволяет учиться на ошибках и не допускать их в дальнейшем, при этом график Международного союза электросвязи не позволяет в целом затянуть процесс цифровизации.

Двигателем процесса цифровизации является сам рынок. В то же время необходима координация вещателей с целью мягкого и экономного перехода (например, согласование графиков перехода). ЕС считает, что те государства-участники, которые полагаются не только на рынок, но и на ясную политику увязки действий вещателей, в состоянии быстрее пройти этот путь. Важным показателем координации действий является заключение соглашения о сроках различных этапов цифровизации. Европейская комиссия в своём меморандуме указала, что такая политика придаёт большей определённости рыночным силам, участвующим в предоставлении цифровых технологий и услуг, помогает им стимулировать спрос<sup>29</sup>.

Цифровизация влияет на различные технологии. Однако, в большинстве случаев план по переходу на цифровое вещание уделяет основное внимание передаче сигнала через системы *эфирного* вещания, а не, скажем, кабельного или спутникового. В то же время в современной юриспруденции существует принцип технологического нейтралитета, который означает недопустимость установления нормативными правовыми актами каких-либо преимуществ применения одних информационных технологий перед другими. Позволятельны лишь пропорциональные меры, направленные на развитие видов технологий вообще, например, на развитие эффективности радиочастотного спектра<sup>30</sup>. В любом случае **следует как можно скорее организовывать подготовительную работу в режиме консультаций с заинтересованными сторонами**, включая представителей телерадиовещательной отрасли и гражданского общества.

---

29 COM (2005) 204 «Об ускорении перехода от аналогового к цифровому вещанию», см. [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecomms/doc/info\\_centre/communic\\_reports/switchover/com\\_2005\\_0204\\_f\\_en\\_acte.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/info_centre/communic_reports/switchover/com_2005_0204_f_en_acte.pdf)

30 Там же.

Цифровизация не должна привести к уменьшению разнообразия и плюрализма и не должна использоваться как предлог для введения ограничений свободы и независимости вещателей. Если в стране нет плюрализма и разнообразия вещания, лучше цифровизацию отложить и заняться этими первоочередными задачами. Цифровизация поднимает новые вопросы регулирования и политики, открывает новые возможности и создаёт новые проблемы. Законодательство должно не столько разрешать, сколько содействовать этому процессу.

Для сжатия данных в форме битов, которые можно передавать и декодировать, используют различные стандарты цифровой видео компрессии и форматов файлов. Набор стандартов разработала Экспертная группа по движущимся изображениям при Международной организации по стандартизации (ISO). Эти стандарты, названные по аббревиатуре английского названия этой группы (Moving Pictures Expert Group), имеют разные номера, отвечающие различным их поколениям, и обычно требуют неодинаковых декодеров. Стандарт MPEG-2 широко использовался в странах, которые первыми проводили цифровизацию. Сегодня наиболее популярен для внедрения цифрового телевидения стандарт MPEG-4. Оборудование MPEG-4 может использоваться для приёма сигналов в стандарте MPEG-2, но не наоборот. У MPEG-4 есть преимущества, но их можно реализовать, только если вопрос в его пользу решён в самом начале процесса. В противном случае трудно убедить лиц, у которых уже есть оборудование одного типа, покупать другое, тем более относительно дорогое. Такая проблема сегодня стоит в странах, уже прошедших цифровизацию, например, в Швеции.

## 5.2. Участие общественности в планировании цифровизации

Цифровизация – важнейшее событие в развитии системы вещания и представляет интерес для потребителей, а также для всей отрасли. Большое значение должно придаваться максимально возможному участию населения в создании стратегии. Может быть, следует создать особый орган по вопросам цифровизации, включая вопросы её информационного обеспечения. Такой орган сможет сыграть важную роль в пропаганде и общественной дискуссии о вопросах цифровизации. Он должен тесно взаимодействовать с независимым регулятором. Собственно говоря, подобные органы уже существуют во многих странах. Важной частью процесса цифровизации является стимулирование интереса и спроса на цифровое телевидение, в том числе желания добровольно перейти на цифровые каналы, и спроса на цифровые телевизионные приставки. Пока что интерес к переходу на цифровое вещание в Европе не слишком обнадеживает, что только подчёркивает важность информационных кампаний по стимулированию заинтересованности граждан, осознанного понимания происходящих процессов. Информационные кампании в Великобритании, Финляндии и Швеции представляют пример того, как стимулируют интерес и распространяют знания о ходе цифровизации в Интернете.

В **Великобритании** общественными вещателями и операторами мультимплексов была создана некоммерческая организация по проведению цифровизации под названием «Цифровая Великобритания» (англ. Digital UK). Её задачи включают координацию работ по техническому обеспечению создания мощной сети цифрового наземного вещания; информирование населения по вопросам перехода на цифровое вещание (с тем чтобы каждый знал, что происходит, что и когда необходимо ему делать), а также взаимодействие с заинтересованными сторонами для обеспечения понимания и поддержки программы цифровизации<sup>4</sup>.

4 См. Интернет-страницу этой организации: <http://www.digitaluk.co.uk/>

Задачи регулятора остаются весьма важными и в случае, когда регулятор участвует в выборе каналов. Необходимо, чтобы принимаемые решения были основаны на известных и объективных критериях. Необходимо предусмотреть возможность регулирующего органа вмешиваться в конфликты между различными компаниями, участвующими в процессе цифровизации, например, в споры вещателей с оператором мультимплекса по поводу выбора им каналов для трансляции. В силу этого важно следить за соблюдением независимости регулятора от бизнеса. В частности, не должны поддерживаться тесные связи между бывшим государственным вещателем или владельцем сети связи с одной стороны и регулятором с другой, так как возможен риск возникновения местных интересов.

Один из принципов, рекомендуемых Советом Европы<sup>31</sup>, состоит в том, что каждое государство разрабатывает чёткую стратегию цифровизации. Во многих странах с этой целью к нормотворчеству привлекают общественность. Даже с учётом того, что рядовые граждане вряд ли примут активное участие в этом технически сложном процессе, его явно не будут игнорировать представители отрасли и другие заинтересованные стороны. Их вклад важен в таких аспектах стратегии как содержание вещания, технические условия, вопросы развития инфраструктуры и во многих других.

Рекомендация Rec(2003)9 о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания указывает на необходимость разработки национальной стратегии цифровизации «на основе консультаций с представителями различных отраслей, связанных с этим процессом, и общественности». Она также указывает на важную роль сотрудничества операторов связи и содействия населению в переходе к приёму цифрового вещания посредством широкого информирования граждан, с особым вниманием к информированию граждан преклонного возраста и наименее обеспеченных слоёв населения. Цифровизация в состоянии помочь специфическим потребностям аудитории с физическими недостатками. Необходимо уделить внимание доступности для пользователей управления электронным телегидом и приёмными устройствами<sup>32</sup>. Ещё одним важным фактором успеха цифровизации является разработка и внедрение эффективной стратегии по информированию потребителей о новых цифровых телепрограммах и о необходимом для их приёма оборудовании.

---

31 Рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания.

32 COM (2005) 204 «Об ускорении перехода от аналогового к цифровому вещанию».

### 5.3 Помощь населению

Существуют различные практические подходы к обеспечению населения цифровыми телевизионными приставками. На два из них указывает «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА):

1. субсидирование или оказание иной финансовой помощи гражданам с целью побудить их покупать приёмное оборудование;
2. проведение политики технической стандартизации, которая содействует распространению приёмного оборудования или оснащению телеприёмников таким оборудованием<sup>33</sup>.

Примером страны, где правом были предусмотрены меры финансовой поддержки населения, является **Италия**. Принятый здесь закон предоставил налоговые льготы гражданам, которые в 2007 году приобретут телевизоры со встроенным тюнером ЦНТ и цифровые декодеры<sup>34</sup>. Льгота подоходного налога составляла 20 процентов цены приобретённого оборудования, но не более 200 евро на семью; на эти цели бюджет выделил тогда 40 млн евро<sup>35</sup>.

Для населения переход на цифровое вещание означает необходимость приобретения нового оборудования для приёма и декодирования цифрового сигнала, т.е. определённые финансовые расходы. Для того чтобы избежать любой формы экономической дискриминации и риска «цифрового неравенства» различных слоёв и категорий общества, Совет Европы предлагает государствам-

---

33 Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004. P. 49. См. на официальном сайте межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА): [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

34 Закон о бюджете на 2007 год, № 296/2006 от 27 декабря 2006 г., параграфы 357 и 361. См. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/960&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en#fn1>

35 Там же. Схожие меры были приняты и в других странах, напр., в Австрии.



участникам уделить особое внимание путям снижения стоимости такого оборудования<sup>36</sup>.

Следуя этой рекомендации, **Великобритания** создала в 2005 году так называемую «систему помощи в ходе цифровизации» (англ. *Digital Switchover Help Scheme*), которая предусматривает содействие гражданам старше 75 лет, инвалидам, людям с полной или частичной потерей зрения. «Система помощи» находится под управлением Би-би-си и распределяет приёмное оборудование для имеющихся телевизоров, помогает его настроить, предоставляет необходимые услуги по улучшению работы индивидуальных антенн. Для тех из этой группы граждан, кто имеет право на определённые государственные льготы, всё это бесплатно, другие платят 40 ф. ст. в качестве компенсации части понесённых расходов<sup>37</sup>.

В **Литве** правительство в 2010 году приняло постановление о порядке компенсации расходов на покупку оборудования, необходимого для приёма цифрового телевидения. В соответствии с этим актом малоимущие семьи и граждане (т.е. имеющие подушевой ежемесячный доход менее 525 лит или 125 евро) получили право на возмещение за счёт государственного бюджета расходов по приобретению цифровых телевизионных приставок. Процесс компенсации начинается за шесть месяцев до отключения в стране аналогового телевидения и завершается через три месяца после отключения<sup>38</sup>.

---

36 Приложение к Рекомендации Rec(2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

37 Prosser T. Legislation to Permit Disclosure of Data to Assist Help in Digital Switchover / *IRIS* 2007-9:15/20. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/9/article20.en.html> См. тж.: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/en/ukpgaen\\_20070008\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/en/ukpgaen_20070008_en.pdf)

38 *le mantait J.* Order on Remuneration of the Acquisition Costs of Set-Top-Boxes Approved / *IRIS* 2010-3/30. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2010/3/article30.en.html>

## 5.4. Законодательство

Переход к цифровому вещанию несёт с собой перемены к лучшему, но он также таит определённые риски.

К нему следует так подготовиться, чтобы провести его в интересах населения, а также вещателей и аудиовизуальной отрасли в целом. Должен быть найден баланс между экономическими интересами и общественными потребностями, однако приоритет долгосрочных интересов граждан должен быть ясно определён. В ближайшие годы надо будет преодолеть препятствия на пути миграции от системы к системе, но перспективные преимущества цифрового вещания очевидны.

Как Европейская Комиссия, так и Совет Евросоюза считают, что такой переход не является исключительно техническим процессом. В свете вероятных экономических и социальных последствий перехода на цифровое вещание Европейская Комиссия разработала для государств – участников Евросоюза ряд критериев политического отношения к цифровизации. Основой является то, что движущими силами этого процесса должны выступать участники рынка и потребительский спрос. Исходя из этого, предпринимаемые государствами шаги должны быть «гласными, оправданными, пропорциональными и своевременными», должны следовать «ясно сформулированным и конкретным политическим целям и быть направлены на разрешение рыночных трудностей». Они не должны иметь дискриминационный характер, должны соответствовать принципу технологического нейтралитета<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

Государства должны разработать правовые рамки и стратегию цифрового вещания. Это пожелание Совета Европы содержится в уже упоминавшейся Рекомендации о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания. Этот документ призывает государства-участники «создать правовые и экономические условия, необходимые для развития цифрового вещания». Он также предписывает разработку чёткой стратегии, которая облегчит тщательно продуманный переход от аналогового вещания к цифровому. Такая стратегия «должна стремиться к развитию сотрудничества операторов, взаимодополняемости платформ, взаимозаменяемости декодеров, доступности широкого разнообразия содержания, включая программы эфирного телерадиовещания свободного доступа, широчайшее использование тех уникальных возможностей, которые в состоянии предоставить цифровые технологии в результате необходимого перераспределения частот» .

Стратегия цифровизации не должна быть разработана и принята в результате закрытых переговоров бизнеса и власти, напротив, такие переговоры должны проходить под надзором широкого общественного обсуждения с целью обеспечить плюрализм телерадиовещания и доступ населения к широкому выбору и разнообразию высококачественных программ. Представляется предпочтительным, чтобы принятая стратегия воплощалась в новом законодательстве, которое будет принято парламентом, а не сводилось бы к правительственным постановлениям и президентским указам. Это также будет способствовать развитию цифровизации без нанесения ущерба принципу правовой определённости.

Примером может служить правовой процесс в **Венгрии**. Цифровое наземное телевидение здесь появилось в 2004 г. Первый проект стратегии был опубликован в октябре 2006 г., после чего последовало его двухмесячное обсуждение в обществе. Правительство пришло к окончательному варианту стратегии с учётом результатов общественной дискуссии. «Национальная стратегия по переходу на цифровое вещание» была утверждена правительством 7 марта 2007 г., тогда же было решено предпринять шаги законодательного характера, необходимые для её претворения в жизнь.

В июне 2007 г. венгерский парламент принял специальный закон о регулировании вещания и переходе к цифровому вещанию. Этот закон предусмотрел чёткое разделение регулирования содержания и регулирования вопросов передачи сигнала. Он содержит ряд норм, направленных на развитие разнообразия каналов СМИ через уточнение принципа обязательных для трансляции каналов применительно к операторам как систем кабельного телевидения, так и других систем распространения сигнала. Целями здесь служат сохранение и развитие национальной культуры, культурного многообразия и плюрализма мнений. Важнейшей частью закона является определение правовых рамок внедрения услуг цифрового наземного вещания. Это включает введение в законодательство толкования таких понятий, как «мультиплекс», «интерфейс прикладного программирования», «электронный телегид» и «интерактивная цифровая телеуслуга». Акт также вводит понятный порядок использования частот для целей вещания и набор правил, которые содействуют конкуренции цифровых услуг. Он определяет процедуру проведения конкурса для операторов эфирных цифровых вещательных услуг.

Следуя этому закону, орган исполнительной власти и парламентский комитет разработали и опубликовали

объявление о конкурсе на получение лицензий по управлению мультимплексами<sup>5</sup>. Такой конкурс национальных мультимплексов наземного вещания, заключение с победителями контрактов на осуществление ЦНТ и начало цифрового вещания были организованы в 2008 г.

5 Lengyel M. Act on Digital Switchover and Amendment of the Broadcasting Act / IRIS 2007-8:14/23. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2007/8/article23.en.html>

Есть и другие примеры законов о цифровом вещании, принятых в странах ОБСЕ.

В марте 2007 года был принят закон о цифровом вещании в **Словакии**<sup>6</sup>. В **Ирландии** переход на цифровое наземное телевидение регламентирован в законе о вещании 2001 года. В **Италии** закон о вещании 2004 года имеет специальный раздел о цифровом телевидении.

В **Чехии** правовая основа цифрового телевидения была определена парламентом путём внесения поправок в закон о СМИ. В нём появились юридические определения таких терминов как «электронный телегид», «сеть электронной связи» и «вещательные услуги». Добавлены и нормы в отношении ограничения концентрации в сфере цифрового вещания. Вещателям, которые возвращают используемые аналоговые частоты, в соответствии с техническим планом цифровизации предоставляют дополнительную лицензию на программу цифрового телевидения. Полномочия Совета по вещанию и Управления электросвязи были перераспределены, с тем чтобы полностью разделить регулирование содержания и регулирование вопросов передачи сигнала<sup>7</sup>.

6 Zákon. 220/2007 Z.z. z 29. marca 2007 o digitálnom vysielaaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o digitálnom vysielaaní). См.: <http://www.culture.gov.sk/ministerstvo/legislativa2/prvne-predpisy-v-oblasti-kultry/zkony/zkon--220/2007>

7 Fuik J. Czech Republic: Switchover to DVB / IRIS 2006-6:7/10. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/6/article10.en.html>

## Глава 6. Аудитория: социально-экономические вопросы

Для того чтобы аудитория воспользовалась преимуществами цифровизации, расширением выбора, улучшением качества программ, необходимо уделить внимание тому, все ли общественные группы со сменой средств приёма сигнала получают доступ к вещанию. Цифровизация влечёт за собой вопрос о том, как население получит доступ к разнообразным и высококачественным программам по разумной цене. Это включает вопросы возможности и способа получения субсидий для покупки оборудования, соблюдения вещателями необходимости обеспечения универсальной услуги.

### 6.1 Социально-экономические вопросы и доступ к вещанию

**Планируя цифровизацию, важно думать о человеке**, что означает среди прочего учёт охвата цифровым вещанием населения, а не территории. На это обращает внимание Совет Европы<sup>40</sup>. Декларация Совета Европы о присвоении и управлении цифровым дивидендом и об общественном интересе («Декларация о цифровом дивиденде») содержит положения, требующие от государств содействия в развитии доступа населения к аудиовизуальным услугам<sup>41</sup>. Рекомендация Rec(2007)3 Комитета министров Совета Европы о предназначении общественного вещания в информационном обществе предлагает государствам-участникам «обеспечить, чтобы

---

40 Рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам относительно мер по стимулированию демократического и социального вклада цифрового вещания.

41 Декларация Комитета министров о присвоении и управлении цифровым дивидендом и об общественном интересе (on the allocation and management of the digital dividend and the public interest). Принята Комитетом министров 20 февраля 2008 г. на 1018-м заседании заместителей министров.

универсальный доступ к общественным СМИ был предоставлен при помощи различных технических средств всем лицам и общественным группам, включая меньшинства и уязвимые группы населения» .

Важнейшим фактором в планировании, таким образом, становится вопрос о том, как обеспечить возможность использования новых технологий (с их потенциальными преимуществами) максимально допустимым числом людей для своего собственного блага. Это подразумевает особое внимание уязвимым группам населения, у которых может не оказаться возможностей или стремления использовать цифровое вещание.

В чём же заключается особая поддержка уязвимых групп населения и людей с ограниченными возможностями? Директива ЕС «Телевидение без границ» (в редакции Директивы об аудиовизуальных медиа-услугах) обязывает государства побуждать поставщиков медиа-услуг обеспечивать постепенное расширение спектра своих программ, доступных лицам с нарушениями зрения или слуха.

Достоинством цифрового вещания – в дополнение к возможности увеличения числа программ – является способность посредством конвергенции технологий предоставлять населению иные информационные услуги. Различные услуги, присущие информационному обществу, всё в большей степени используют одни и те же средства передачи сигнала и могут быть доставлены одним пакетом или, по крайней мере, использовать (хотя бы частично) одну и ту же инфраструктуру и приёмное оборудование. При правильной политике цифровизации возможно содействие уменьшению неравенства в получении таких услуг и расширению доступа к информации. Однако тот факт, что аудитории теперь потребуются цифровые телевизионные приставки, а вещателям

– новое передающее оборудование – может привести к снижению соответствующих возможностей в переходный период. В такой ситуации появляется риск роста неравенства разных групп населения, базирующегося на различиях в экономическом и географическом положении.

## 6.2. Плюрализм, а не простое увеличение числа каналов

Существенным элементом процесса является обеспечение именно плюрализма, а не простого увеличения числа каналов. Общей моделью в Европе является развитие нескольких мультиплексов цифрового телевидения, включая пакет эфирных программ свободного доступа для всех, у кого есть необходимое приёмное оборудование, и набор других, платных пакетов программ. Рост их числа происходит поэтапно. Одна из задач процесса цифровизации – избежать чрезмерного разрыва неравенства в доступе к информации между теми, кто подписался на платные каналы, и теми, кто такой возможности не имеет. Пакет эфирных программ свободного доступа должен включать разнотипные каналы, которые удовлетворяют различные потребности зрителей. К числу этих каналов всегда относится общественное вещание.

Число каналов бесплатного пакета варьируется от страны к стране. В большинстве европейских государств, кроме каналов имеющегося общественного вещания и других эфирных каналов, в него входит хотя бы один дополнительный канал. Например, круглосуточный канал новостей (как в Швеции и Финляндии), который по сути предоставляет общественную услугу<sup>42</sup>. Но и мультиплексы платных

---

42 Рекомендация Res(2007)3 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о предназначении общественного вещания в информационном обществе.



программ должны предоставлять разнообразные каналы, а их выбор, производимый независимым регулятором, должен быть основан на объективных и ясных критериях. Если же выбор осуществляется владельцем мультимплекса, регулятор должен иметь возможность для надзора за соблюдением правил и право вмешиваться в случае возможных конфликтов.

### 6.3 Субсидии для покупки приёмного оборудования

Важным вопросом остаётся, каким образом и в какой степени следует субсидировать покупку населением приёмного оборудования. Прежде всего следует выяснить, каким способом население принимает аналоговое телевидение, каково число зрителей кабельного или непосредственного спутникового вещания. Это позволяет понять, сколько потребуется комплектов приёмного оборудования и какого типа. Важен вопрос, много ли потребителей самостоятельно покупают декодеры, подписываются на сопутствующие услуги, какова реальная потребность в дополнительном оборудовании.

Существенным для интересов потребителей является следование ясным, гласным и справедливым правилам в отношении возможности получения бесплатного приёмного оборудования, например, цифровой телевизионной приставки, или финансовой помощи в его приобретении. Заметим, что модельного списка критериев оказания социальной помощи нет из-за различных условий жизни в странах ОБСЕ. Эксперименты по бесплатной раздаче оборудования подписчикам ЦНТ, проводимые в тех странах, где цифровизация опробовалась раньше других, например, в Испании и Великобритании, не увенчались успехом из-за низкого интереса к нему потребителей.

На государстве лежит ответственность обеспечить всем возможность участвовать в данном процессе. Оценивая общие траты на цифровизацию, следует к ним добавить и административные расходы, связанные с распределением субсидируемого приёмного оборудования. Там, где цифровизация уже прошла (в Финляндии и Швеции, а также в Берлине), цифровые телевизионные приставки не раздавались и не субсидировались. Правда, следует учесть и уровень экономического развития этих регионов – они все относительно богаты и стоимость приставки доступна большинству населения. Важно отметить, что правила возможной финансовой помощи населению всегда исходят из конкретных условий страны. Во многих государствах осознание преимуществ, которые несёт с собой цифровое вещание, перевешивает для многих нежелание соглашаться на расходы на оборудование, особенно когда условия рынка сдерживают рост цен на такое оборудование<sup>43</sup>. Порой достаточно информировать население о преимуществах результатов цифровизации, и относительно небольшие вложения не встретят сопротивления потребителей. Однако если в стране многие живут за чертой бедности, существует вероятность, что при отсутствии финансовой помощи люди останутся отрезанными от вещания – важного источника информации. Не смогут они воспользоваться и новыми цифровыми услугами, не получат преимуществ цифрового дивиденда.

Кроме практических вопросов о схеме и стоимости программы по субсидированию распределения декодеров в такой социальной программе следует предусмотреть невозможность создания

---

43 В большом государстве, например, в Великобритании, количество эфирных каналов свободного доступа может достигать 30-ти, в то время как в Швеции их шесть, а в Финляндии – пять плюс радиопрограммы.

привилегий только для части вещателей, т.е. создания неравных условий их конкуренции.

В этом отношении полезно обратить внимание на результаты расследования, проведённого Комиссией Европейского Союза в отношении **Италии** в связи с возможным нарушением права ЕС в национальной модели субсидирования цифровых телевизионных приставок. Жалоба, на основании которой в декабре 2005 года началось это расследование, была подана конкурентами на рынке услуг связи. Европейская Комиссия установила, что даже меры, направленные на защиту т.н. общих интересов<sup>8</sup> (например, цифровизации), должны быть соразмерными цели и не вредить конкуренции. Объяснение правительства Италии, что субсидия осуществляется по правилам государственной поддержки социального характера и не должна являться предметом разбирательства, не было принято во внимание, так как помощь оказывалась не только уязвимым группам населения. Такая помощь благоприятствовала не только потребителям, но и компаниям; в любом случае такая субсидия не должна была оказывать преференции конкретным операторам услуг. Фактически же другие операторы должны были сами заниматься распространением своего оборудования. Комиссия также не согласилась с аргументом, что помощь представляла собой часть политики по доставке услуг в общих экономических интересах и, следовательно, находится в исключительной юрисдикции государства – участника ЕС<sup>9</sup>.

Так как наземное вещание является основным способом доставки телесигнала в Италии, программа субсидий имела большой успех.

<sup>8</sup> Ст. 14 (бывш. ст. 16) и ст. 106 (бывш. ст. 86) Договора о функционировании Европейского Союза.

<sup>9</sup> Ст. 107.3с (бывш. ст. 87.3с) Договора о функционировании Европейского Союза (Treaty on the Functioning of the European Union).

Правительство пыталось защитить свою политику указанием на блага цифровизации, такие как рациональное использование частот в интересах большего плюрализма, содействие развитию экономики, информационных технологий и услуг электронного общества. Однако помощь в проектах по доставке услуг в общих экономических интересах возможна лишь в ситуации неудачи рыночных механизмов, а принимаемые меры должны быть необходимыми и пропорциональными, что, по мнению Комиссии, не соответствовало данному случаю<sup>10</sup>. Впоследствии итальянская система была изменена (см. выше).

<sup>10</sup> S. Santamato & M. Salto (DG Competition) "State aid to digital decoders: proportionality is needed to meet common interest" / Competition Policy Newsletter, 2006, Number 1 (European Commission, Brussels), pp. 97-99.

Правовое регулирование политики государственной поддержки и конкуренции в ЕС представляет интерес и для стран, не входящих в эту организацию. Он заключается в учёте принципов, на которые обратила внимание Комиссия, разбирая ситуацию с неверно разработанной программой субсидий в Италии. Её огрехи состояли в создании препятствий для конкуренции и поставщиков услуг, особенно для новых на данном рынке.

В заключение ещё раз подчеркнём важность как обеспечения всеобщей доступности телевидения в период его цифровизации, так и разумности и уместности предоставляемых в этой связи субсидий в той или иной стране.

## 6.4 Обязательство по универсальному обслуживанию

Концепция обязательства по универсальному обслуживанию, называемая также концепцией универсального доступа, хорошо

известна по литературе об электросвязи и других услугах. Её смысл заключается в том, что определённые существенные виды услуг должны предоставляться каждому, даже если рынок ещё не готов оказывать такое обслуживание своими силами. В пример обычно приводят обязательства по обслуживанию электросвязью, почтовыми услугами или электроэнергией граждан, проживающих в малонаселённых участках местности и нуждающихся в этих услугах.

Обязательства по универсальному обслуживанию обычно имеют отношение к сфере общественных услуг, т.е. к услугам по удовлетворению базовых нужд населения. Такая концепция должна быть подвижной и привязанной к изменениям в обществе. Примером может служить Интернет, который вначале считался специальной услугой, но сейчас в ряде стран Европы рассматривается как одна из базовых потребностей, доступ к удовлетворению которой должен быть обеспечен для каждого.

В отношении содержания вещания правило обязательности трансляции каналов общественного вещания (см. выше) представляется одним из видов обязательства по универсальному обслуживанию, так как предполагает обременение частных компаний обязанностью оказания определённой услуги, потому как эта услуга является важной для всего населения и должна быть доступна каждому. Эта обязанность сохраняется и вероятно даже приобретает новое значение в цифровую эпоху с её множественностью каналов. В противном случае возникает риск того, что, подписываясь на те или иные пакеты программ, люди останутся без доступа к общественному вещанию, ведь приём программ будет основан на условиях подписки на услуги той или иной компании. Желание принимать программы общественного вещания не должно повлечь за собой дополнительных расходов зрителей, оно должно бесплатно удовлетворяться поставщиком услуг.

Кроме правил трансляции обязательных каналов, касающихся содержания вещания, в цифровой среде имеет значение обязательство технического универсального обслуживания. Это объясняется тем, что сложное и дорогостоящее оборудование по передаче сигнала может стать «узким горлышком», затрудняющим доступ на рынок ряда операторов. В случае если рынок сам не справляется с предоставлением возможности универсального доступа цифрового телевидения, перед законодателем и национальным регулятором стоит важная задача по наложению обязательства универсальной услуги на тех или иных операторов. Обременение таким обязательством должно происходить с условием соблюдения принципов гласности, пропорциональности и отсутствия дискриминации, согласно необходимости и без излишнего вмешательства в дела частных компаний. Важно подчеркнуть, что обязательство универсального обслуживания лишь означает необходимость наличия определённой услуги по доступной цене. Оно не означает, что такая услуга должна оказываться бесплатно или что государство автоматически обеспечивает каждому пользование ею – оно означает, что услуга имеется в наличии при желании ею воспользоваться. Каждая страна должна определить уровень доступности цены не только исходя из уровня доходов населения, но и в соответствии с тем, что считается законной частью располагаемого дохода, предназначенной для оплаты услуг.

## 6.5 Взаимозаменяемость

Обязательство по универсальному обслуживанию имеет отношение к доступности услуги при наличии необходимого оборудования. Бизнесу, а не государству, или, по крайней мере, бизнесу и государству предлагается обеспечить население различными необходимыми для приёма ЦНТ устройствами по невысокой цене.

Страны, первые вступившие на путь цифровизации, развивали конкуренцию и тем самым добились, что декодеры и более сложное оборудование распространялись по невысокой цене. В этой связи взаимозаменяемость приёмного оборудования представляется важной концепцией; она поддерживается Евросоюзом, так как делает соответствующий рынок более привлекательным для производителей.

Хотя органы государственной власти в условиях рыночной экономики и не должны прямо вмешиваться в бизнес или устанавливать цены, они могут вести с коммерческими компаниями диалог и создавать условия для удешевления оборудования. Технические спецификации и стандарты должны, насколько это возможно, приниматься на международном уровне с целью обеспечить максимальную унификацию товаров и возможность для их беспрепятственного распространения на мировом рынке. Евросоюз, который в силу своего влияния на европейские рынки фактически устанавливает стандарты и для не являющихся его членами стран Европы, полагает, что стандарты должны по возможности предлагаться самим частным сектором<sup>44</sup>. Важно не ограничивать систему жёсткими стандартами, если технологическое развитие в ней продолжается, оставляя место гибкости и способности к взаимодействию различных стандартов.

Евросоюз требует, чтобы государства-участники приняли все необходимые меры для того, чтобы операторы связи, которые производят и предлагают вещателям услуги по распространению цифрового телевидения (независимо от средств

---

44 В ЕС обязательность трансляции каналов установлена в Директиве об универсальном обслуживании (Universal Service Directive), № 2002/22/ЕС, с поправками Директивы об универсальном обслуживании и правах пользователей в отношении сетей и услуг электросвязи (on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services), № 2009/136/ЕС, ст. 31.

распространения сигнала), делали это на справедливой, разумной и недискриминационной основе, позволяя легитимным потребителям программ принимать их при помощи декодеров, обслуживаемых операторами услуг. По сути это означает, что государства ЕС должны обеспечить приём цифровых услуг независимо от технологической платформы распространения.

Схожим образом Рекомендация Rec(2003)9 о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания предлагает государствам – участникам Совета Европы предпринять меры, направленные на достижение высокого уровня совместимости и сопоставимости приёмного и декодирующего оборудования и систем, предоставляющих доступ к цифровому вещанию.

«Рамочная директива» ЕС предписывает содействие совместимости цифровых интерактивных телевизионных услуг и современного цифрового домашнего оборудования с целью обеспечения свободного потока информации, плюрализма СМИ и культурного разнообразия. Желательно, чтобы потребители могли принимать все цифровые интерактивные телевизионные услуги с учётом, среди прочего, принципа технологического нейтралитета, а также стремления к дальнейшему прогрессу и усилению роли цифрового телевидения. Операторы цифровых платформ должны стремиться к использованию интерфейса прикладного программирования, который соответствует европейским стандартам и разрешает миграцию от системы к системе.

Развитие новых технологий (таких как интерактивное и мобильное телевидение, Интернет-вещание и телевидение высокой чёткости) может вызывать новые и новые проблемы, связанные с взаимозаменяемостью. Таким образом, её обеспечение является постоянной задачей. Как указывает EBC, следует учесть право потребителей на доступ к широкому и разнообразному содержанию на различных платформах при сохранении максимально высокого



качества и минимально возможной цены. Задачу эту можно решить посредством рыночной конкуренции. Взаимозаменяемые стандарты и высокий уровень взаимозаменяемости цифрового оборудования стимулируют потребительский спрос, а последний содействует ускорению цифровизации<sup>45</sup>. В тех странах, которые первыми вступили на путь цифровизации (Швеция, Финляндия, Великобритания), особое внимание уделялось возможности использования однотипного оборудования различными компаниями, распространяющими телесигнал, с тем чтобы потребителю не приходилось испытывать неудобств при смене поставщика услуг.

## 6.6 Защита прав потребителей

В стратегии цифровизации следует также учитывать вопросы прав потребителей. Насколько следует менять имеющиеся законы или создавать новые, зависит от общей системы защиты этих прав в стране. При наличии сильной правовой системы защиты потребителей её можно применять к цифровому вещанию, и нужды в специальном законодательстве тогда нет. Однако если такая система слаба, возможно, потребуется принятие специального законодательства для данной отрасли экономики.

О необходимости усиления защиты прав потребителей применительно к различным электронным услугам и другим бизнес-моделям напоминает и Евросоюз. Проблемы, которые возникают в этих сферах, касаются вопросов детализации счетов на оплату услуг (особенно когда по одной квитанции оплачивается несколько различных услуг), возможности расторгнуть контракт на

---

<sup>45</sup> Располагаемый доход – доход, идущий на личное потребление и очищенный от налога. – *Прим. пер.*

обслуживание, правил использования оборудования, которые не должны привязывать потребителя к одному поставщику.

В феврале 2008 года **английский** регулятор в сфере коммуникаций Офком<sup>11</sup> издал несколько новых предложений поставщикам услуг связи. В них рекомендуется ясно обозначать в счетах дополнительные расходы абонентов с тем, чтобы последние легко понимали, за что именно должны платить. При Офкоме действует специальный совет по делам пожилых лиц и инвалидов, который обеспечивает учёт интересов этих групп населения в процессе цифровизации и других перемен коммуникационной среды. В **Финляндии**, перейдя по специальной ссылке на Интернет-сайте, граждане могут задать вопросы или оставить жалобы, имеется телефон «горячей линии», по которому потребители могут обратиться с вопросами и проблемами, связанными с цифровизацией. В **Швеции** основной оператор связи ведёт блог, где любой желающий может обсудить проблемы потребителей или задать свой вопрос.

11 Офком (англ. Ofcom) – британский независимый регулятор и антимонопольный орган, имеющий широкие полномочия по защите интересов граждан и потребителей в сфере коммуникаций. Офком несёт ответственность за обеспечение конкуренции между различными цифровыми платформами, оптимальное использование радиочастотного спектра, а также за выполнение вещателями и другими лицензиатами условий лицензий, в т.ч. в отношении охвата вещанием соответствующих зон.

## Глава 7. Вещатели: экономические и технические вопросы

Цифровизация – это дорогостоящий для вещателей процесс. Инвестиции, которые предполагается в него сделать, вернуться не скоро. В этой главе мы расскажем о вопросах, связанных с инвестициями и инфраструктурой вещателей, в том числе с возможностями получения в связи с ними возможной помощи со стороны государства при условии сохранения свободы конкуренции.

### 7.1 Инвестиции в цифровизацию

Хотя выгоду от цифровизации вещания, предположительно, получат новички среди вещателей, которым достанутся высвободившиеся частоты, производители цифрового оборудования, поставщики других услуг – основное финансовое бремя понесут, скорее всего, не они. Важным для государств, осуществляющих цифровизацию, остаётся вопрос, кто заплатит за этот процесс и откуда взять необходимые средства. Если возложить всё бремя расходов на вещателей, то не исключено, что они обанкротятся.

Как уже говорилось в этом путеводителе, такое развитие событий может иметь негативные последствия для плюрализма и разнообразия СМИ. Возможным выходом является создание партнёрства государства, вещателей, коммерческих компаний и операторов сетей (например, в рамках публично-частного партнёрства, или ПЧП).

ПЧП – чрезвычайно популярная в различных контекстах концепция в Европе – представляет собой способ привлечения

частного капитала в проекты, имеющие значение для общества. Применимость такой модели зависит от структуры вещательного сектора в экономике страны, например, от того, является ли собственником сетей связи государство или некая единая компания (обычно – приватизированная бывшая государственная монополия). Единой схемы ПЧП в Европе нет, каждое государство ищет лучший способ привлечения бизнеса и частных вещателей с учётом принципов свободной конкуренции, которые исключают какие-либо предпочтения того или иного участника процесса со стороны государства.

Следует признать, что первоначальные расходы всегда будут высоки, а привлекательность инвестиционного потенциала цифрового вещания возникает далеко не сразу. Когда и насколько изменится ситуация – неизвестно, процесс является настолько новым, что делать сравнения между странами ещё рано. Цифровое телевидение, как показывают исследования, отнюдь не золотая жила, и компаниям, вкладывающим в него средства, следует быть готовым работать в этом направлении долго и упорно .

Очевидно, что в любом случае часть бремени по цифровизации телевидения должны нести частные вещатели. Хотя это и разумно, следует признать, что могут понадобиться определённые стимулы для того, чтобы побудить их сделать необходимые инвестиции. Такими стимулами может служить снижение или полная отмена на установленный срок платы за пользование лицензией для частных вещателей, а также продление срока действия лицензии.

В **Финляндии**, для того чтобы облегчить инвестиционное бремя вещателей, закон о государственном телерадиофонде от 1 июля 2002 года предложил трёхэтапную политику. Во-первых, на 50 процентов была снижена плата за пользование лицензией для частных вещателей, а перешедшие на «цифру» вещатели не вносят её до 1 августа 2010 г. Во-вторых, с 1 января 2004 года на 13 процентов была повышена абонентская плата для зрителей. В-третьих, эта плата ежегодно росла вплоть до 2010 года, когда закончился период параллельного аналогового и цифрового вещания (т.н. «симулкаст»)<sup>12</sup>.

Схожим образом произошло повышение абонентской платы в **Австрии**. В то же время в **Ирландии** в 2002 г. и в **Швейцарии** в 2003 г. органы государственной власти не дали разрешения общественным вещателям компенсировать свои расходы по параллельному вещанию в переходный период за счёт временного повышения абонентской платы<sup>13</sup>.

12 Österlund-Karinkanta M. Finland: Higher Television Licence Fees in Finland as of 1 January 2005 / IRIS 2004-9:10/18. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/9/article18.en.html>

13 См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2002/4/article15.en.html> и <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/8/article14.en.html>

В **Великобритании** т.н. цифровой дивиденд приводит к сокращению платы вещателей за использование частоты, если определённое число зрителей получает сигнал в цифровом формате. Такого рода политика может служить сильным стимулом для ускорения вещателями перехода на цифровое ТВ<sup>14</sup>.

В Эстонии принятая 18 июня 2008 г. поправка в закон о телерадиовещании отменила плату в примерно 20 млн. крон за использование частоты для каждого из двух основных частных телевещателей. Этот взнос в государственный бюджет предназначался в качестве компенсации общественному вещателю за отказ от трансляции рекламы в своих программах. Поправка мотивировалась необходимостью освободить частных вещателей от финансового бремени на период перехода к цифровому вещанию и вводилась 1 января 2009 г. С тех пор общественный вещатель получает эту компенсацию из государственного бюджета.

На **Мальте** была отменена плата за использование частоты для тех вещателей, которые ведут параллельное вещание в цифровом формате.

14 Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004. См. на официальном сайте межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА): [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

Обратим внимание на пример поддержки вещателей из другой части света. В **Австралии** правовая обязанность (и финансовое бремя) передавать детские программы и программы австралийского производства была ослаблена на ограниченный период, с тем чтобы содействовать появлению цифрового вещания. Такой метод рискован, так как он может нанести ущерб плюрализму и разнообразию, а также качеству вещания. Более того, будь

этот метод применён в Европе, он противоречил бы Конвенции о трансграничном телевидении (статье 10) и другим соглашениям.

Еще одним стимулом является предоставление той или иной компании гарантий почти монопольного положения на ограниченное время для придания ей уверенности в возврате инвестиций в цифровое вещание. Такой способ нам знаком по регулированию коммунальных услуг. Он представляется весьма сложным процессом, так как всегда укрепляет монополию или, по крайней мере, доминирующее положение одной компании, что не может не сказаться на свободе конкуренции.

Для целей цифрового вещания в максимальной степени должна также использоваться существующая инфраструктура. При рассмотрении вопроса о её расширении или создания параллельной инфраструктуры следует учитывать последствия для окружающей среды, вероятное недовольство населения (строительством новых телевышек), а также необходимость дополнительных расходов на установку оборудования. Разумным представляется использование уже существующей инфраструктуры и её поэтапная модернизация. При рассмотрении вопросов развития инфраструктуры гласность и публичность процедур обеспечивают учёт всех мнений. Многие полагают, что для целей цифрового телевидения наилучшим образом подходит сеть наземного вещания при сохранении вспомогательной роли спутникового вещания. Сеть наземного вещания уже существует почти повсеместно, она к тому же единственная, легко передающая сигнал на портативные приёмники.

Интересной технологией представляется и вещание в Интернете. Евросоюз придерживается политики технологического нейтралитета, так как его приоритетом является сама возможность доступа к

цифровому вещанию независимо от способа его доставки. Этот принцип применим и за пределами ЕС.

«Колокейшн»<sup>46</sup> и другие способы общего использования инфраструктуры содействуют снижению расходов. Такой подход помогает также сохранить окружающую среду. Во многих странах действуют правила обязательности совместного использования в законодательстве о связи, этот же принцип может применяться и к цифровой среде (а в некоторых странах эти вопросы уже регулируются законодательством о связи в силу его способности распространять свою силу на цифровую среду). Эти вопросы отличаются от вопросов доступа, которые будут освещены ниже и касаются использования самих устройств, включая телевышки, сооружения и т.п.

## 7.2. Платформа распространения сигнала

Во многих странах оператор сети, которая служит платформой для цифрового вещания, представляет собой государственную или недавно приватизированную компанию. Обычно такая компания занимает доминирующее или даже монопольное положение на рынке услуг, однако цифровизация не должна служить укреплению такого положения или, по крайней мере, усилению его возможных негативных последствий. Правила доступа важны, и следует признать, что эти правила могут усилить доминирование определённой компании – оператора сети при условии, если они сдерживают развитие других сетей.

Во многих странах сеть телерадиовещания была не только отделена от вещателя, но и приватизирована, что представляется позитивным

---

46 Дела C-320/91 Courbeau и C-280/00 Altmark Европейского суда (Суда ЕС).



шагом. Приватизация и структурное размежевание являются вопросами, не связанными с цифровизацией, и цифровизация не должна служить предлогом для того, чтобы отложить эти реформы. Здесь может оказаться полезным изучение опыта либерализации рынка телекоммуникаций, ведь эти процессы схожи. В решении этих вопросов важно участие регулирующего органа в сфере телекоммуникаций.

Вне зависимости от вопроса возможной государственной собственности на сети распространения сигнала правила доступа к таким сетям должны строго соблюдаться, а собственники сетей не должны влиять на содержание программ. Это тот вопрос, которым занимается независимый регулятор. Так же как и в случае с аналоговым вещанием, все вещатели, включая общественный, должны быть защищены от вмешательства в свою деятельность со стороны органов государственной власти. Евросоюз полагает, что меры государственной политики в сфере вещания должны быть гласными, оправданными, пропорциональными и своевременными в целях уменьшения риска нанесения ущерба рыночным отношениям. Это – достойная цель для всех государств ОБСЕ.

### 7.3 Прибыль вещателей

Ещё одной проблемой в финансировании цифровизации является то, что в мире упали доходы от рекламы. При низком охвате и фрагментации аудитории, рынок не представляет большого интереса для рекламодателей, что означает уменьшение доходов вещателей. В **Австралии** благодаря, в том числе, лоббированию со стороны коммерческих вещателей, зависящих от рекламы или подписки, в ходе цифровизации ставка была первоначально сделана не на максимальное увеличение числа каналов, а на введение

телевидения высокой чёткости (ТВЧ). Известно, что ТВЧ использует широкий спектр частот и тем самым позволяет скорее улучшить качество, чем увеличить количество программ. Одной из причин такого подхода было избежать фрагментации рынка. Пришлось даже изменить австралийское законодательство о цифровизации с целью сделать цифровое ТВ привлекательным для аудитории. Однако известный опыт успешной цифровизации (например, в Великобритании), когда удаётся заинтересовать в ней аудиторию, предполагает увеличение числа программ. В конце концов и Австралии пришлось именно ему следовать для того, чтобы убедить население в привлекательности цифровизации<sup>47</sup>.

Пример Австралии иллюстрирует, что почти невозможно избежать негативных тенденций в объёме рекламы, которые только усиливаются в ходе нынешнего экономического кризиса в мире. Привычки населения меняются, и традиционное вещание уже не привлекает население, как было раньше, к массовому одновременному просмотру тех или иных передач.

Индустрия рекламы осознаёт эти перемены и уже несколько лет изучает новые рекламные возможности, например, целевую рекламу в Интернете или через мобильные телефоны. Эти перемены не завершены, но для цифровизации первостепенное значение имеет то, что они приведут к сокращению доходов многих вещателей как раз в тот момент, когда им предстоит финансировать дорогостоящий переход на цифровое вещание. В этом контексте следует здраво подходить к возможностям частных вещателей инвестировать в цифровизацию.

---

47 Колокейшн (от англ. *co-location*) – обобщённое название услуги размещения телекоммуникационного оборудования на технической площадке поставщика этой услуги. Потребность в такой услуге чаще всего возникает в связи с тем, что без вложения значительных средств на месте и силами заказчика сложно обеспечить параметры, приемлемые для работы Интернет-серверов. - Прим. пер.

## 7.4 Государственная поддержка

С учётом масштабов капиталовложений, необходимых для проведения цифровизации, могут понадобиться государственное финансирование и обеспеченные гарантиями государства инвестиции. Обращаться к этим механизмам следует с осторожностью, с тем чтобы не создать незаслуженных преференций для тех или иных операторов и не нарушить правил государственной поддержки и других антимонопольных правил.

Евросоюз не раз проводил расследования случаев, когда финансирование цифровизации нарушает правила государственной поддержки, что уже говорит о том, что, с точки зрения этой организации, сама по себе цифровизация не является оправданием отказа от следования другим правилам ЕС.

Так, Европейская Комиссия в 2005 г. расследовала случай с оказанием поддержки цифровизации в земле Берлин-Бранденбург (ФРГ). Это дело установило стандарты и пределы государственной поддержки в ЕС. Оно также представляет интерес для стран за пределами этой международной организации<sup>48</sup>. Управление по вещанию (МАВВ) предоставило финансовую поддержку на компенсацию расходов по цифровизации и распределило мультиплексы на пять лет среди тех коммерческих каналов, которые в ответ согласились вещать в цифровом формате, причём независимо от интереса к их программам со стороны аудитории<sup>49</sup>. Для компаний, которые не имели эфирного вещания, была разработана другая схема поддержки. Средства выделялись из

---

48 COM (2005) 204 «Об ускорении перехода от аналогового к цифровому вещанию».

49 J. Bosland "Digital Television and Multichanneling: Changes under the Broadcasting Legislation Amendment (Digital Television) Act 2006", Melbourne Law School, *Legal Studies Research Paper* No. 258. Доступ в Интернете: <http://ssrn.com/abstract=1014457>.

бюджета МАВВ, который формируется за счёт платы вещателей за использование частоты. В свою очередь, общественный вещатель покрывал соответствующие расходы за счёт абонентской платы.

Комиссия расследовала, представляла ли такая поддержка государственную помощь и вправе ли она была оказываться. Комиссия обнаружила, что в ходе отбора получателей помощи не устранялись существовавшие экономические преимущества, процесс фактически не был открыт для конкуренции претендентов на получение поддержки, его условия были скорее неопределёнными и непрозрачными. Сумма компенсации расходов на цифровизацию различалась в зависимости от канала, вся система была односторонней в том, что поддерживала только одну платформу распространения сигнала, что могло повлиять на предпочтения аудитории<sup>50</sup>.

Причина, по которой оказывается государственная помощь, должна соответствовать цели – общему интересу и необходимости поддерживать инновации. Однако Комиссия не обнаружила причин поддерживать наземное ТВ и не поддерживать иные платформы распространения телесигнала. Таким образом, было установлено нарушение принципа технологического нейтралитета. Возможно, и была принципиальная необходимость поправить рыночные проблемы, но это было неочевидно в случае с оказанием поддержки в земле Берлин-Бранденбург.

Правовое регулирование в сфере лицензирования распространения сигнала, возможно, было бы менее опасным способом достижения желаемого результата. Может быть, сам рынок справился

---

50 Решение Комиссии было обжаловано в суде.

бы с неопределённым состоянием цифровизации<sup>51</sup>. Помощь была предоставлена коммерческим вещателям, взамен же не требовалось оказание никакой особой общественной услуги. Развитие цифровизации не привязано только к наземному вещанию. Кабельное и спутниковое вещание также вносят свой вклад в этот процесс и имеют равное, если не большее (с учётом предпочтений аудитории), право на поддержку<sup>52</sup>.

Расследовалась также государственная поддержка и в других странах. О проверке системы поддержки зрителей в Италии уже было сказано выше. В Великобритании постоянно идёт дискуссия о ситуации с Би-би-си, причём наиболее остро вопрос стоял в 1999 г., когда предлагалось ввести специальную абонентскую плату для подписчиков цифрового ТВ. Частные вещатели тогда собирались обратиться с жалобой в Европейскую Комиссию. В конце концов правительство отказалось от планов введения дополнительной платы и согласилось с постепенным и незначительным повышением традиционной абонентской платы для всех. Были найдены пути экономии расходов Би-би-си и роста доходов за счёт продажи программ. Ситуация с Би-би-си не является стабильной – от компании ожидается отделение основной общественной услуги от других каналов (и задач). Ей также предлагают находить партнёров для коммерческих проектов.

Европейская Комиссия рассматривала несколько жалоб на преференции, оказываемые общественным вещателям в тех или иных государствах Евросоюза. Ситуация с получением общественными вещателями государственной помощи и

---

51 В размере 265-330 тыс. евро в год, 66 250 - 82 500 евро на программу.

52 C. Schoser (DG Competition) "Commission rules subsidy for digital terrestrial television (DVB-T) in Berlin Brandenburg illegal" *Competition Policy Newsletter*, 2006, Number 1 (European Commission, Brussels), pp 93-96.

нормотворчество ЕС имеют здесь скорее отношение к особым правилам, но они связаны с общими вопросами, а не специфической дополнительной поддержкой цифровизации.

Необходимость государственной финансовой поддержки цифровизации вполне признаётся в различных регионах Европы. Европейская Комиссия считает, что в случае если цифровизация отдаётся на полный откуп рынку, развитие этого процесса может замедлиться. Она также полагает, что государственное вмешательство в этот процесс может принимать формы регулирования, финансовой помощи потребителям, информационной кампании или субсидий, предназначенных преодолеть специфические проблемы рыночных механизмов или обеспечить социальное или региональное равенство. Упор делается на обязанности государств – участников ЕС продемонстрировать, что такая помощь – наиболее подходящий инструмент, она ограничена необходимым минимумом и не наносит вред свободе конкуренции. Приемлемыми формами государственной поддержки цифровизации, таким образом, могут являться:

- развёртывание сети передачи сигнала в тех регионах, где приём недостаточно уверенный;
- финансовая компенсация расходов общественного вещателя на полный охват населения;
- субсидии потребителям для покупки цифровых декодеров при условии соблюдения принципов технологического нейтралитета и прежде всего использования открытых стандартов для взаимодействия этих устройств;
- финансовая компенсация вещателям, от которых требуется прекратить аналоговое вещание до истечения срока действия лицензии, при условии получения ими возможности распространять программы на цифровой платформе.

## Глава 8. Регулятор: вопросы лицензирования

### 8.1 Процесс лицензирования

Ключом к рассмотрению вопросов регулирования вещания в интересах свободы СМИ является процесс **лицензирования** вещателей, как аналоговых, так и цифровых.

Статья 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод гласит:

*«1. Каждый имеет право свободно выражать свое мнение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Настоящая статья не препятствует государствам осуществлять лицензирование радиовещательных, телевизионных... предприятий.*

*2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».*

В соответствии с частью первой статьи 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод государствам разрешается регулировать – при помощи системы лицензирования – телерадиовещание на своей территории, в особенности технические аспекты такого вещания. Особое внимание должно уделяться непредвзятости и гласности процесса лицензирования, о чём говорится в ряде недавних европейских документов и решений Европейского суда по правам человека.

В постановлениях Европейского суда по правам человека подчёркивается, что получение лицензии может быть техническим вопросом, но обычно привязано к таким условиям как характер и цели потенциального вещателя, его потенциальная аудитория на национальном, региональном или местном уровне, права и потребности специальной аудитории, а также обязательства, вытекающие из международных актов. Такое положение дел может привести к вмешательству тех, чьи цели будут законными исходя из части 1, хотя и не будут соответствовать целям, перечисленным в части 2 статьи 10. Однако необходимо оценивать совместимость такого вмешательства в свете требований именно части 2 статьи 10<sup>53</sup>.

В частности, суд подчеркнул, что характер применения критериев лицензирования должен обеспечивать достаточные гарантии защиты от произвольных решений. Например, лицензирующий орган должен подробно объяснять свои решения, в которых он отказывает заявителям в получении вещательных лицензий.

---

53 Там же.



Комитет министров Совета Европы принял 20 декабря 2000 г. Рекомендацию Rec(2000)23 государствам-участникам относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе, в которой призвал чётко определить в законодательстве основные условия и критерии, используемые при выдаче и пролонгации лицензий на вещание. Процедура лицензирования должна быть не только ясно и точно определена, но и применяться открыто, гласно и беспристрастно. Соответствующие решения регулирующих органов должны быть доступными всем желающим. Более того, они должны быть:

- аргументированными должным образом и в соответствии с национальным правом;
- открыты для обжалования в компетентные органы в соответствии с национальным правом;
- доступны гражданам<sup>54</sup>.

Рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров Совета Европы государствам-участникам о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания предлагает, чтобы лицензирующие государственные или общественные органы при выдаче цифровых лицензий обеспечивали полноту и разнообразие предлагаемых получателем лицензии услуг, содействие созданию региональных или местных служб, которые бы удовлетворяли спрос населения на соответствующем уровне .

---

54 Там же.

## 8.2 Примеры лицензирования цифрового вещания

Согласно исследованию Европейской платформы регулирующих органов для распределения возможностей цифрового вещания (спектра) применяются различные способы. В большинстве случаев (Германия, Великобритания, Голландия, Испания, Австрия, Ирландия и Литва) эти возможности получает один или несколько операторов сети или мультиплекса. В других странах (Швеция и Финляндия) спектр непосредственно распределяется между каналами. Оценивая ту или иную модель регулирования этого вопроса, важно понимать, что значение имеет скорее не то, кто распределяет, а то, как распределяется доступ к вещательным возможностям.

Представляется, что на этот счёт возникло две правовые модели. В первой группе стран (Финляндия, Германия и Швеция) набор каналов – результат выбора национального регулятора или правительства посредством публичных процедур, схожих с процедурой лицензирования аналогового вещания; здесь не имеет значения, кто непосредственно распоряжается частотами – вещатель или оператор сети: выбор каналов, которые получают к ним доступ, предопределён решениями правительства или регулятора.

Во второй группе стран (Италия, Великобритания и Норвегия) всем спектром распоряжается оператор мультиплекса или сети, который относительно свободен в его использовании и отборе каналов для части состава пакета программ. В данном случае налагаются обязательства по сохранению целей общественного интереса, например, разнообразия и плюрализма.

Широко используется конкурсная процедура (сравнительный отбор): претенденты представляют свои заявки на получение лицензий на основе критериев, установленных в конкурсных условиях.

Другими словами, конкурс позволяет выдавать лицензии на основе детальных планов заявителей. Существенной характеристикой другой процедуры – аукциона является то, что лицензию получает тот, кто предлагает за неё самую высокую цену<sup>55</sup>.

В любом случае право на передачу каналов цифрового наземного телевидения предоставляется на определённых условиях. Например, в Австрии в феврале 2006 г. Национальное управление связи (нем. *Kommunikationsbeh rde*) предоставило компании *sterreichische Rundfunksender GmbH & Co KG* (ORS) лицензию на управление мультимплексом наземного вещания до 1 августа 2016 г. Решение о выдаче лицензии содержит детальные условия по передаче ЦНТ. От ORS требуется поэтапное расширение покрытия сигналом. Следует обеспечить вещание национальных и, на определённый срок, региональных каналов общественного вещателя *ОРФ*. Устанавливается право общенационального частного вещателя *АТВ* использовать этот мультимплекс для трансляции собственного цифрового канала *АТВ+*. Условия предусматривают разумность тарифов на передачу сигнала и дополнительные услуги, а также то, что все получатели мест в мультимплексе оплачивают услуги по распространению программ по единым тарифам .

Ранее *Kommunikationsbeh rde* приняло положение о критериях выбора оператора мультимплекса. Предпочтения должны были отдаваться тем заявителям, которые могли быстро добиться максимального охвата аудитории, гарантировать отличное качество сигнала, обеспечить трансляцию программ действующих вещателей, простоту в пользовании услугами. Необходимо было также представить наилучшую стратегию развития системы распределения

---

55 Там же.

подходящих декодеров, гарантировать такое предложение зрителям набора цифровых каналов, который обеспечит максимальное разнообразие мнений<sup>56</sup>.

Схожие обязательства могут возникать и для операторов других платформ. Например, французский регулятор – Высший аудиовизуальный совет (CSA) издал в 2006 г. распоряжение для всех операторов кабельных сетей исполнять требования статьи 34-1 закона о свободе коммуникации (1986). В этой статье говорится, что жители многоквартирных домов, которые более не пользуются домашней антенной, а подсоединены взамен к кабельной сети, должны быть вправе бесплатно и без обязательства подписаться на тот или иной пакет кабельного ТВ получать каналы эфирного вещания, которые принимаются в данной местности. Внимание CSA здесь привлекли случаи навязывания условий и сроков оказания такой услуги, а также расценки некоторых кабельных компаний на предоставление в аренду тюнера телепрограмм.

Статья 34-1 закона устанавливает, что взимаемая плата должна только покрывать «расходы на установку, обслуживание и замену сети». Это означает, что если плата за получение эфирных каналов и свободные каналы ЦНТ выше, чем та, которая взималась раньше за получение эфирных каналов без цифрового ТВ, операторы сети обязаны предоставить в CSA обоснование повышения цены<sup>57</sup>.

Схожее соглашение в отношении распространения в кабельных сетях программ общественного и свободного телевидения было заключено в Германии в 2004 г.<sup>58</sup>

---

56 J. F. MacLennan "Facing the Digital Future: Public Service Broadcasters and State Aid law in the European Union" pp 159-202 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* Vol. 2 1999, (ed. A. Dashwood & A. Ward), pp 193-195.

57 *Blocman A.* France: CSA Recommendation on the "Aerial Service" to Be Offered by Digital Cable Networks / *IRIS* 2006-5:12/19. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2006/5/article19.en.html>

58 *Scheuer A.* Germany: Agreement Between Public Service Broadcasters and Germany's Largest Cable Provider / *IRIS* 2004-5:7/11. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2004/5/article11.en.html>

Жёсткие условия нацелены на то, чтобы, установив контроль цен на новых платформах, воспрепятствовать переносу компаниями бремени своих расходов на население. Если возникает доминирующее положение поставщиков услуг, то возможны и другие ограничения. Например, в Испании ключевая на рынке платного цифрового ТВ компания ограничена в возможности заключать длительные контракты на трансляцию матчей футбольных клубов страны, она также не вправе запрещать другим компаниям распространять её тематические каналы. Ей не разрешается заключать эксклюзивные контракты с ведущими киностудиями США или международными производителями аудио- и видеопродукции. В придачу она обязана предоставлять возможность независимым компаниям получать доступ к своей платформе без дискриминации и на разумных и прозрачных условиях<sup>59</sup>.

В регионе СНГ для многих стран примером служит Россия, где на сегодняшний день 10 процентов населения имеют доступ к цифровому ТВ<sup>60</sup>. В России состав первого мультиплекса был определён указом Президента РФ от 24 июня 2009 г. (см. 8.5 ниже). Уже в октябре 2009 г. был отменён мораторий на выдачу частот (см. 8.4 ниже) в зонах, где завершилось распределение частот для первого мультиплекса цифрового ТВ. Там, где это было необходимо, аналоговые телеканалы были перенесены на другие частоты. Частичная отмена моратория позволила продлить лицензии на аналоговое вещание компаниям, у которых оканчивался срок их действия (в России он не может превышать 5 лет). Тем не менее, в результате действия моратория несколько вещателей были лишены возможности продлить свои лицензии и лишились частот.

---

59 G mez A. P. Spain: Government's Conditional Approval of Merger of Leading Digital-TV Platforms / IRIS 2003-3:10/17. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/3/article17.en.html>

60 См. <http://www.rosbalt.ru/2009/05/13/640331.html>

Эти частоты были переданы оператору первого мультиплекса или оставлены свободными, чтобы не создавать ему помех в распространении цифрового сигнала.

В Беларуси и Казахстане состав первого мультиплекса был определён правительством. На Украине, с другой стороны, он был отобран национальным регулятором в ходе открытых процедур.

### 8.3 Роль регулирующего органа

Согласно исследованию ЭПРА роль национального органа управления вещанием (или национального регулятора) остаётся решающей в процессе цифровизации. В сфере законотворчества эта роль заключается в содействии парламенту в разработке необходимых для цифрового вещания правовых актов, а также в управлении процессом отключения аналогового ТВ. В сфере правоприменения главным в деятельности регулятора является совершенствование и применение процедуры лицензирования, распределения частот и определения состава мультиплексов. Как видно из опыта стран, уже прошедших цифровизацию телевидения, регулятор всё больше будет погружаться в проблемы, вытекающие из цифровизации. Для создания и поддержания наиболее подходящей правовой модели цифрового вещания решающее значение имеет техническая, экономическая и правовая компетенция регулятора. Сценарий цифрового вещания предусматривает, что в большинстве стран операторами сетей станут эфирные вещатели. В силу этого регуляторы должны обладать новыми знаниями для регулирования процессов «двойного характера» вещания: с одной стороны - как сети связи, с другой – аудиовизуального содержания.

В Ирландии закон о телерадиовещании (2001) переименовал созданную в 1988 г. Комиссию независимого радио и телевидения в Комиссию по вещанию с расширенными полномочиями. От неё требуется обеспечить, чтобы число и категории имеющихся вещательных услуг «наилучшим образом служили потребностям жителей острова Ирландия, учитывая языки, на которых они говорят, их традиции, религиозное, этическое и культурное разнообразие» (ст. 11(2)). От неё также ожидается разработка и претворение в жизнь кодексов в отношении норм вкуса и приличия, а также рекламы и телеторговли.

Рекомендация Rec(2000)23 относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе указывает, что независимость регулирующих и лицензирующих органов жизненно важна для выполнения ими своих полномочий. В документе предлагается государствам – участникам Совета Европы «включить в своё законодательство положения, а в программы действий — меры, которые возлагали бы на регулирующие органы в вещательном секторе полномочия, позволяющие им выполнять свои задачи, как предписано национальным законодательством — эффективно, независимо и прозрачно, в соответствии с руководящими принципами, сформулированными в приложении» к нему<sup>61</sup>.

Принятая позднее Декларация Комитета министров Совета Европы относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе отмечает следующее:

---

61 Working Group on Digital Terrestrial Television in EPRA Countries. Final Report. 2 June 2004. См. на официальном сайте межгосударственной организации «Европейская платформа регулирующих органов» (ЭПРА): [http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG\\_finalreport.doc](http://www.epra.org/content/english/press/papers/DTTWG_finalreport.doc)

*«В большинстве стран – участниц Совета Европы члены регулирующего органа назначаются парламентом или главой государства. В некоторых государствах-участниках с целью обеспечения отражения составом регулирующего органа общественно-политического разнообразия страны часть или все его члены номинируются неправительственными организациями, которые, как считается, представляют интересы всего общества. Кроме того, в некоторых странах-участницах законодательство приводит критерии объективного отбора кандидатов в эти органы. В ряде других стран, напротив, члены регулирующих органов назначаются волевым решением одного из государственных институтов, например, главой государства или органа государственного управления, зачастую в отсутствие каких-либо конкретных критериев их отбора. Назначение членов регулирующих органов главой государства и (или) парламентом не раз критиковалось за то, что в таких случаях состав органа отражает или воспроизводит структуры политической власти. Зачастую звучали опасения, что номинирующие или назначающие органы могут оказывать давление на членов регулирующего органа после их назначения. И действительно, в некоторых государствах-участниках членов регулирующих органов часто обвиняют в деятельности в интересах назначивших их институтов власти или политических сил, стоящих за этим назначением» .*

Указанная независимость является общепризнанным принципом в Европе, недавно подтверждённым в важном акте – Резолюции № 1636 (2008) Парламентской ассамблеи Совета Европы. В её тексте отмечается, что одним из индикаторов функционирования СМИ именно в демократическом обществе является то, что «регулирующие органы в сфере телерадиовещания должны действовать беспристрастно и эффективно, например, при выдаче лицензий» .



## 8.4 Мораторий

Необходимым шагом в процессе цифровизации является объявление моратория на выдачу вещательных лицензий. Мораторий позволяет регулирующим органам осуществлять планирование и эффективное использование спектра при подготовке начала лицензирования цифровых вещателей. Мораторий также заставляет вещателей не тянуть с практическими шагами по высвобождению занимаемых ими аналоговых частот.

В то же время, как отмечало Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, не исключены попытки использовать такой мораторий в политических целях, например, для недопущения независимых станций в эфирное пространство.

Например, 19 сентября 2008 г. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ обратился к правительству **Армении** с просьбой пересмотреть принятые поправки в закон о телерадиовещании, который установил мораторий на выдачу новых вещательных лицензий до начала цифровизации 20 июля 2010 г.

Введённый мораторий сделал невозможным для Армении исполнить принятое в июне 2008 г. постановление Европейского суда по правам человека. В нём суд признал многочисленные отказы в предоставлении независимой телестанции А+ лицензии на вещание нарушением ст. 10 Европейской конвенции по правам человека и призвал страну позволить станции участвовать в новом справедливом конкурсе.

В данном случае мораторий ведёт к фактическому нарушению постановления Европейского суда по правам человека. Хотя власти

Армении указывают на цифровизацию как на причину поправки в закон, мораторий не должен служить первым шагом на пути цифровизации. Как сообщалось, указанный запрет на проведение конкурсов на получение вещательных лицензий вызвал серьёзные опасения журналистских и международных организаций<sup>62</sup>.

Этот процесс не должен приводить к снижению разнообразия и плюрализма, нельзя допустить использование цифровизации как предлога для ограничения свободного и независимого вещания. Если систему вещания в стране нельзя признать плюралистичной и разнообразной, то лучше отложить начало цифровизации и провести сначала другие реформы в этой сфере<sup>63</sup>.

## 8.5 Государственное вещание

На плюрализм СМИ негативное влияние оказывает доминирование государственного вещания. Существование вещателей под контролем государства ставит под угрозу свободу СМИ. Эта проблема может только усилиться в ходе цифровизации.

В **России**, например, правительство одобрило федеральную программу, в соответствии с которой пять из восьми телепрограмм, которые в обязательном порядке будут бесплатно предоставляться аудитории с 2011 г., принадлежат государственной компании, а оставшиеся три управляются компаниями близкими и (или) частично принадлежащими государству.

---

62 *McGonagle M.* Ireland: Broadcasting Bill Becomes Law / IRIS 2001-4:9/19. См.: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2001/4/article19.en.html>

63 Рекомендация Rec(2000)23 Комитета Министров государствам-членам относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе. См. текст (на рус. яз.): [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec2000-23.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-23.htm)

Эти каналы были отобраны правительством без проведения общественной дискуссии или применения открытых процедур. Российские власти назвали этот набор «социальным пакетом», что означает оплату из государственного бюджета всех расходов по цифровому распространению этих каналов на трёх платформах – ЦНТ, по кабелю и через спутник. Точный состав пакета был утверждён указом Президента РФ. В нём не найти объяснений, почему, например, был выбран спортивный канал, а не образовательный, или почему и как те или иные программы были отобраны из целого ряда других частных телесетей. За исключением петербургского *Пятого канала* в нём не нашлось места региональным вещателям.

Все другие вещатели должны будут платить за возможность вещать в цифровом формате по рыночным расценкам. В их случае государство переносит всё бремя финансирования цифровизации на плечи самих вещателей. Это означает отсутствие гарантий того, что к планируемому моменту отключения аналогового вещания в России в 2015 г. существующие частные эфирные каналы войдут в цифровые мультиплексы. Первый мультиплекс ЦНТ, а также два последующих будут управляться государственной компанией РТРС.

Вместо принятия в стране давно ожидаемого закона о телерадиовещании планируется лишь внести некоторые изменения в нынешние правительственные правила в отношении лицензирования и других аспектов правоотношений в сфере телерадиовещания. Правительственные программы развития этой сферы в России не предполагают появления в ходе цифровизации общественного вещания.

ОБСЕ указывало на то, что органы власти должны воздержаться от принятия мер по облегчению перехода на цифровое ТВ только

для государственных или лояльных вещателей. В противном случае нарушается один из основных европейских принципов, недавно подтверждённых в Резолюции № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы. В её тексте говорится, что одним из индикаторов СМИ в демократическом обществе является то, что они имеют справедливый и равный доступ к каналам распространения, включая техническую инфраструктуру (напр., радиочастоты, кабельные сети, спутниковые передатчики) .

## 8.6 Отключение аналогового вещания

В заключение нашего путеводителя рассмотрим сроки отключения аналогового вещания.

Нам представляется, что установление даты отключения аналогового вещания является самым сильным и наиболее эффективным рычагом проведения политики цифровизации в руках государства. Опыт Германии, например, показывает, что скорая и неизменная дата полного перехода на цифровое вещание весьма и весьма содействует успешному и быстрому переходу на практике.

Европейская Комиссия полагает, что отключение аналогового вещания должно произойти, лишь «когда цифровым вещанием охвачено почти всё население страны» . В данном контексте мы уже указали (см. 6.1) на рекомендации Совета Европы по развитию доступа населения к аудиовизуальным услугам.

Кроме того, Доктрина ЕС об аудиовизуальных медиа-услугах обязывает страны-участницы содействовать поставщикам таких услуг в постепенном обеспечении их доступности для людей с нарушениями зрения или слуха .

В ряде случаев ОБСЕ отмечала, что цифровизация завершается с отключением аналогового вещания. Дату такого отключения следует устанавливать с большой осторожностью с тем, чтобы не сделать цифровое эфирное телевидение недоступным для той или иной группы населения. Эта дата, хотя и заставляет вещателей на деле ускорять процесс цифровизации, должна отодвигаться в случае появления такой опасности для населения. По этой причине рекомендуется проводить регулярный **мониторинг** состояния цифровой среды.

Практическим примером здесь может служить ситуация в **Великобритании**. Поэтапное отключение аналогового вещания производится здесь с 2008 по 2012 гг. Цифровое телевидение обеспечивается в форме успешного проекта «Фривью» (Freeview) – совместного предприятия Би-би-си и частных вещателей. «Фривью» распространяется шестью телевизионными мультиплексами, пять из которых получают лицензию Офкома (шестой управляется Би-би-си по условиям специальной Королевской хартии).

Национальный регулятор Офком прописывает в лицензионных условиях, что к моменту отключения аналогового ТВ охват цифровым наземным вещанием той или иной станции должен соответствовать нынешнему охвату аналоговым телесигналом. Для держателей лицензий двух мультиплексов, распространяющих сигнал общественного ТВ, установлен минимальный порог охвата цифровым вещанием – 98,5 процентов населения страны. Для этого они должны вещать с 1154 точек, используемых сегодня для аналогового вещания, а также с дополнительных девяти передающих устройств. В условия лицензии включён список всех этих точек вещания. Для трёх мультиплексов коммерческого вещания установлен порог в 90 процентов охвата населения к

моменту отключения аналогового сигнала. Владельцы лицензии представляют в Офком ежегодные отчёты о ходе выполнения этого условия<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> Еженедельный бюллетень Ереванского пресс-клуба, 5 - 11 сентября 2008г., 26 сентября - 2 октября 2008 г., 3 - 9 октября 2008 г.

# Приложение. Соответствующие международные акты



## Европейский союз:

- Директива 95/47/ЕС об использовании стандартов передачи телевизионных сигналов (on the use of standards for transmission of television signals). 24 октября 1995 г. См. <http://eur-lex.europa.eu>
- Директива 2002/19/ЕС о доступе и присоединении к электронным сетям связи и к связанным с ними устройствам («Директива о доступе») (on access to, and interconnection of, electronic communication networks and associated facilities, Access Directive). **7 марта 2002 г.** См. <http://eur-lex.europa.eu>
- Директива № 2002/21/ЕС об общих правовых рамках сетей и услуг электронной связи («Рамочная директива») (on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, Framework Directive). 7 марта 2002 г. См. <http://eur-lex.europa.eu>
- Директива № 2002/22/ЕС об универсальном обслуживании и правах пользователей в отношении сетей и услуг электросвязи («Директива об универсальном обслуживании») (on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Universal Service Directive). 7 марта 2002 г. См. <http://eur-lex.europa.eu>
- Директива 2009/136/ЕС, вносящая поправки в Директиву № 2002/22/ЕС об универсальном обслуживании и правах пользователей в отношении сетей и услуг электросвязи. 25 ноября 2009. См. <http://eur-lex.europa.eu>
- Директива № 2002/58/ЕС об обработке персональных данных и защите тайны личной жизни в сфере электронных коммуникаций (concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector) и Правило (ЕС) № 2006/2004 о сотрудничестве национальных органов власти, ответственных за применение законодательства о защите прав потребителей (on cooperation between national authorities



- responsible for the enforcement of consumer protection laws). См. <http://eur-lex.europa.eu>
- **Директива № 2010/13/EU** о координации определенных положений, установленных правовыми, нормативными или административными актами в государствах-участниках относительно предоставления аудиовизуальных медиа-услуг («Директива об аудиовизуальных медиа-услугах»). (on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services, Audiovisual Media Services Directive). 10 марта 2010 г. См. <http://eur-lex.europa.eu>

### Совет Европы:

- Рекомендация № Rec (2000)23 Комитета Министров государствам-членам относительно независимости и функций регулирующих органов в вещательном секторе ( on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector). Принята Комитетом министров 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров. См. текст (на русс. яз.): [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec2000-23.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec2000-23.htm)
- Рекомендация Rec(2003)9 Комитета министров государствам-участникам о мерах по развитию демократических и социальных возможностей цифрового вещания (on measures to promote the democratic and social contribution of digital broadcasting). Принята Комитетом министров 28 мая 2000 г. на 840-м заседании заместителей министров. См. текст (на англ. яз.): [https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend\\_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en](https://wcd.coe.int/rsi/common/renderers/rend_standard.jsp?DocId=38043&SecMode=1&SiteName=cm&Lang=en)
- Рекомендация №1641 (2004) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Общественное вещание». См. текст (на русс. яз.): [http://medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/rec1641-2004.htm](http://medialaw.ru/laws/other_laws/european/rec1641-2004.htm)

- Рекомендация Rec(2007)2 Комитета министров государствам-участникам о плюрализме СМИ и разнообразии содержания СМИ (*on media pluralism and diversity of media content*). Принята Комитетом министров 31 января 2007 г. на 985-м заседании заместителей министров. См. текст (на англ. яз.): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089699>
- Рекомендация Rec(2007)3 Комитета министров государствам-участникам о предназначении общественного вещания в информационном обществе (*on the remit of public service media in the information society*). Принята Комитетом министров 31 января 2007 г. на 985-м заседании заместителей министров. См. текст (на англ. яз.): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089759>
- Декларация о защите роли СМИ в демократическом обществе в контексте концентрации СМИ (*on protecting the role of the media in democracy in the context of media concentration*). Принята Комитетом министров 31 января 2007 г. на 985-м заседании заместителей министров. См. текст (на англ. яз.): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1089615>
- Декларация Комитета министров о присвоении и управлении цифровым дивидендом и об общественном интересе (*on the allocation and management of the digital dividend and the public interest*). Принята Комитетом министров 20 февраля 2008 г. на 1018-м заседании заместителей министров. См. текст (на англ. яз.): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1252459&Site=CM>
- Декларация Комитета министров о независимости и функциях регулирующих органов в сфере вещания (*on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector*). Принята Комитетом министров 26 марта 2008 г. на 1022-м заседании заместителей министров. См. текст (на англ. яз.): <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1266737&Site=CM>

- Резолюция № 1636 (2008) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Индикаторы СМИ в демократическом обществе». **См. текст (на русс. яз.):** <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/ERES1636.htm>







the fact that the *de novo* synthesis of the *hprt* gene is inhibited by the presence of the *hprt* gene product (Gray 1987).

It is clear that the *hprt* gene is not expressed in the same manner in all tissues. The *hprt* gene is expressed in a tissue-specific manner in the mouse embryo (Gray 1987) and in the human embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).

The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).

The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).

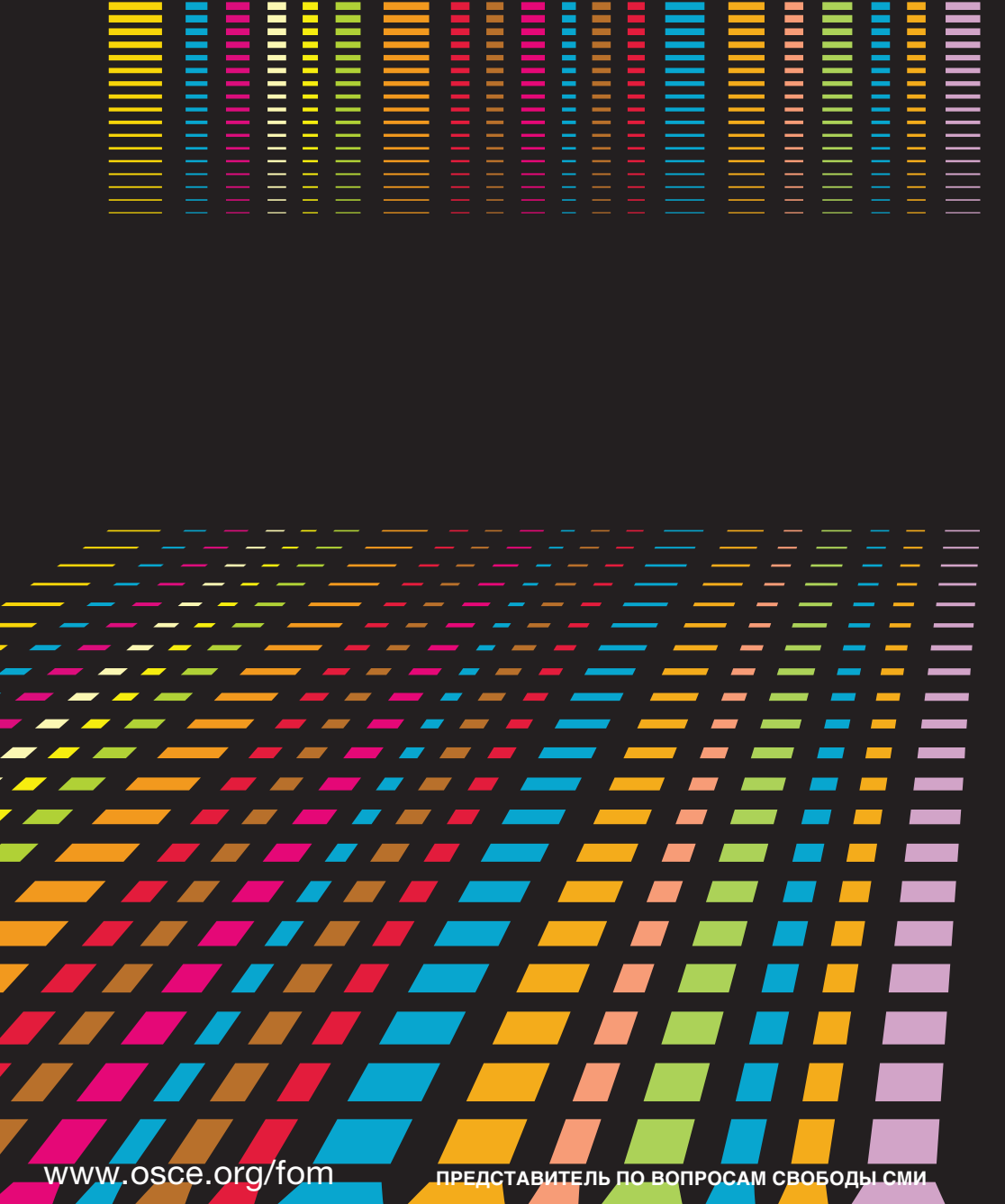
The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).

The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).

The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).

The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).

The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988). The *hprt* gene is expressed in the same manner in the human embryo as in the mouse embryo (Gray 1988).



[www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom)

ПРЕДСТАВИТЕЛЬ ПО ВОПРОСАМ СВОБОДЫ СММИ



ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И  
СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ

ISBN 978-92-9234-631-7