

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ЦИФРОВОГО ВЕЩАНИЯ  
В УКРАИНЕ**

БОЛЬШАКОВА О.

Руководитель Центра законодательных инициатив  
Независимой ассоциации телерадиовещателей (НАМ)

**LAW PROBLEMS OF DIGITAL BROADCASTING INTRODUCTION  
IN UKRAINE**

BOLSHAKOVA O.

С точки зрения правового регулирования процесс внедрения цифрового вещания в Украине на сегодняшний момент парадоксален: пожалуй, ни в одной сфере нет такого количества нормативных и правоприменительных актов при столь сомнительной их легитимности.

Прежде всего, следует остановиться на основном отраслевом законе «О телевидении и радиовещании». Авторы действующей редакции выбрали очень спорный подход к регулированию вопросов внедрения цифрового вещания: они достаточно подробно определили порядок его лицензирования и вообще не уделили внимания ни новому терминологическому аппарату, ни изменению состава участников взаимоотношений и их функций, ни дополнительным технологическим возможностям. На последствиях такого подхода, я и хотела бы остановиться в своем докладе.

В терминологическом аппарате закона нет четкого разделения между эфирными и кабельными многоканальными сетями, а также сетями с использованием микроволновых технологий, поэтому только структурный и логический анализ позволяет определить, что в тексте закона практически все нормы, регулирующие переход от аналогового вещания к цифровому касаются только эфирного вещания. Например, положения пунктов 7-9 статьи 22 идентифицируются как регулирующие эфирное вещание только благодаря здравому смыслу: их буквальное применение к переоснащению кабельных сетей привело бы к созданию множества «сетей внутри сети», поскольку каждый аналоговый канал лицензировался бы в цифре как «многоканальное вещание», а каждому провайдеру кабельной сети соответственно пришлось бы получать десятки лицензий на квазивещание.

Хотя порядку лицензирования и уделено в законе основное внимание, его также нельзя назвать урегулированным удовлетворительно. Авторы стремились к достижению основной цели: сохранить существующую структуру рынка и не допустить его передела при переходе на цифровое вещание. Именно этой цели подчинен порядок переоформления лицензий: вид вещания просто изменяется для нынешнего лицензиата с эфирного на многоканальное вещание с использованием того же частотного ресурса. Этот порядок в соответствии с законом может нарушаться только в двух случаях:

– если вещатель отказывается самостоятельно создавать многоканальную сеть: тогда она выставляется на конкурс, а за нынешним лицензиатом сохраняется право вещать на одном из каналов этой сети;

– если предложенные вещателем изменения программной концепции противоречат Плану развития национального телерадиоинформационного пространства Украины: в этом случае за лицензиатом сохраняется не только право вещать на одном из каналов этой сети, но и право выступить оператором телекоммуникаций на всей цифровой многоканальной сети.

Однако достичь поставленной цели авторам не удалось: применение этой схемы оказалось невозможным из-за перераспределения частотного ресурса в процессе внедрения циф-

рового вещания в соответствии с международными договорами Украины и, в частности, с Региональным планом «Женева-2006». А тот порядок, который по замыслу авторов должен был применяться только в исключительных случаях – выдача отдельных лицензий на каждый канал в многоканальной сети – стал основным. При этом, поскольку фактически лицензии выдаются не на тот частотный ресурс, который используется для аналогового вещания, а на условно «свободные» частоты, нельзя говорить о прямом нарушении закона. Прямо нарушаются только положения пункта 5 статьи 23, которым устанавливается, что цифровое вещание с использованием радиочастотного ресурса Украины лицензируется как многоканальное вещание. Можно утверждать, что выдача одному вещателю одной лицензии на все каналы мультиплекса предусматривается законом во всех случаях, кроме предоставления лицензиату одного гарантированного канала при создании многоканальной сети с использованием его частотного ресурса другим лицом. Эту точку зрения подтверждает и пункт 10 статьи 35 закона: «Если предложения заявителя о внесении изменений в программную концепцию вещания не соответствуют требованиям Плана развития, Национальный совет может отказать в переоформлении лицензии на вещание ... и объявить конкурс на получение лицензии на многоканальное вещание. При этом за действующим лицензиатом сохраняется право вещания на одном из каналов новой цифровой многоканальной телесети...». Таким образом, проведение конкурса и выдача отдельных лицензий на каналы вещания в цифровых эфирных сетях законом вообще не предусмотрена, такие «одноканальные» лицензии вещатели могут получать только в порядке переоформления действующих аналоговых лицензий.

Отдельное лицензирование каналов эфирных сетей, влечет за собой еще одно отступление от логики закона: его авторы предусматривали сохранение существующего порядка объединения в одном лице вещателя и оператора телекоммуникаций, а также - осуществления этих видов деятельности на основании одной лицензии на многоканальное вещание. Пункт 10 статьи 35 предусматривает только один случай, когда возможно отступление от этого правила – если действующий лицензиат без его согласия получает не всю многоканальную сеть, а только один канал – в таком случае закон защищает его право сохранять контроль за телекоммуникациями и гарантирует действующему лицензиату, а не будущему владельцу лицензии на многоканальное вещание право выступить оператором телекоммуникаций в этой новой сети. Таким образом закон разрешает только в одном случае разъединить вещателя многоканальной сети и ее оператора телекоммуникаций без согласия вещателя. А практика лицензирования цифрового вещания пошла по противоположному пути: вещатели не получают права на использование радиочастотного ресурса на основании лицензии на вещание. Это право предоставляется такому относительно новому субъекту отношений в сфере телерадиовещания как провайдер программной услуги. При этом отдельным и обязательным участником этих отношений является и оператор телекоммуникаций.

Даже если отвлечься от норм действующего законодательства, которые следует соблюдать либо изменять, то и в этом случае тот путь, которым пошла практика лицензирования вызывает недоумение. Допустим, разделение функций вещателя и оператора телекоммуникаций хотя бы оправдано с точки зрения их содержания. Но при этом лицензирование права на осуществление обеих этих функций фактически ведет к двойному лицензированию одного вида деятельности – вещания, которое невозможно без использования передающего оборудования. А двойное лицензирование прямо и категорически запрещено законом. Некоторые специалисты утверждают, что оборудование для цифрового вещания настолько сложно, что его использование окажется невозможным для вещателей и они добровольно откажутся от самостоятельного исполнения этой функции, однако это утверждение нужно проверить на практике.

Что же касается провайдера программной услуги, то этот субъект отношений был создан искусственно вследствие длительного конфликта между вещателями и Национальным советом Украины по телевидению и радиовещанию, с одной стороны, и операторами кабель-

ных сетей – с другой. Конфликт в основном заключался в отказе кабельных операторов включать в свои сети украинские эфирные каналы и усугублялся фактом уничтожения в большинстве регионов Украины антенн коллективного приема без возможности их восстановления (т.е. у населения не осталось альтернативного способа доступа к эфирным каналам). Для того, чтобы не только принудить операторов кабельных сетей к трансляции украинских вещателей (входящих ныне в перечень каналов универсальной программной услуги), но и обеспечить эффективный контроль за соблюдением этого требования, было необходимо ввести лицензирование операторов кабельных сетей, причем – именно Национальным советом. Поскольку этот вариант сталкивался с уже упомянутым запретом на двойное лицензирование, были искусственно разделены функции по обслуживанию оборудования (оператора телекоммуникаций) и пакетированию программ и предоставлению услуг населению (провайдер программной услуги). Уже на тот момент правильность подобного решения вызвала определенные сомнения: хотя оно и позволяло избежать двойного лицензирования в прямом смысле, было очевидно, что провайдер не является самостоятельным субъектом по отношению к оператору телекоммуникаций и, по сути, двойное лицензирование все же имеет место.

В применении же к цифровому эфирному вещанию, функция провайдера программной услуги и вовсе не поддается логическому объяснению: он не пакетирует каналы, т.к. получает весь пакет утвержденным решением Национального совета в приложении к лицензии и изменить его по собственному усмотрению не может, не заключает договоров с правообладателями, т.к. отсутствует предмет договора, не заключает договоров с абонентами, т.к. они принимают сигнал либо на неподдающиеся отслеживанию комнатные антенны, либо через кабельные сети. Показательно, что единственный пока провайдер программной услуги на МХ-4 – компания «Украинская цифровая телесеть» одновременно является и оператором телекоммуникаций на этом мультиплексе.

И еще одна проблема: законом предусмотрен внеконкурсный порядок лицензирования провайдеров программной услуги. Эта норма рассчитана на провайдеров в кабельных сетях, в которых не используется ограниченный ресурс (скорее теоретически, но все же возможна прокладка параллельных сетей, а также параллельная работа двух и более провайдеров в одной сети). Но цифровая эфирная общенациональная сеть использует ограниченный радиочастотный ресурс. При этом пользователем этого ресурса, скорее всего будет определен именно провайдер. Выдача такой лицензии без проведения конкурса противоречит принципам лицензирования. Спорным может быть только вопрос о том, кем именно должен проводиться конкурс: Национальной комиссией регулирования связи при выдаче лицензии оператора телекоммуникаций или все-таки Национальным советом, если сохранять провайдера как отдельное лицо в эфирных сетях. Но данный порядок можно установить только путем внесения изменений в закон, а не в подзаконных нормативных актах или практике лицензирования.

Из тех дополнений к закону, которые также хотелось бы внести, нельзя не сказать о более гибком регулировании форматов программ и других требований к контенту (языку вещания, количеству собственного и национального продукта и т.д.), которое становится возможным, благодаря новым технологическим возможностям, таким как значительное увеличение объемов распространяемой информации или, например, многоканальный звук.

Таким образом, можно сделать общий вывод о необходимости внесения изменений в закон до начала его применения в сфере внедрения цифрового вещания в целом и особенно – в процессе лицензирования цифрового вещания.