

УДК 621.397

ОСОБЛИВОСТІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЦИФРОВОГО МОВЛЕННЯ

БАРАНОВ О.А.

Член консультативної ради з інформатизації при Верховній Раді України

FEATURES LICENSING DIGITAL BROADCASTING

BARANOV A.A.

Member of the advisory council on informatization attached parliament Ukraine

***Анотація.** В роботі обґрунтована необхідність внесення змін до законодавства, пов'язане із впровадженням цифрового телебачення, та запропоновані шляхи таких змін.*

***Abstract.** In this paper, necessity of amending the legislation is concerned with the implementation of digital television, and the ways of change.*

Одним зі спонукальних мотивів прийняття Закону України «Про телебачення і радіомовлення» у новій редакції 2006 року (далі - Закон) було розуміння необхідності модернізації законодавства про мовлення, виходячи з перспектив його переходу на цифрові технології.

У європейському співтоваристві на той час вже сформувалася точка зору на перехід від аналогового телебачення на цифрове [1]. Відповідно до неї вважається, що перехід буде стимулювати інновації та ріст ринку споживчого обладнання, а також сприяти оновленій конкуренції. Для споживача, переваги переходу на цифрове мовлення включають поліпшення якості зображення та звуку, поліпшення портативного і мобільного прийому, збільшення кількості телевізійних та радіо каналів, а також розширення інформаційних послуг. Крім того, очікується значна економічна перевага, що полягає в додатковому збільшенні можливостей у спектрі частот, які звільняються після переходу, тому що цифрове телебачення є значно більше ефективним, чим аналогове з точки зору використання радіочастотного спектра. Це дає унікальну можливість повторного використання деякої частини радіочастотного спектра, що звільнився, для надання конвергентних послуг, що поєднують у собі мобільну телефонію та наземне мовлення, а також для інших нових транс граничних і загальноєвропейських послуг електронного зв'язку.

З іншого боку, при постійному згадуванні про велику значимість засобів масової інформації для суспільства, у Європарламенті явно сформувалася заклопотаність із приводу серйозного впливу технологічних змін не тільки на моделі засобів масової інформації, але й на правові моделі регулювання пов'язаних з ними відносин. Європарламент справедливо відзначає, що дотримання принципів плюралізму і розмаїтості змісту ЗМІ не буде автоматично гарантуватися за рахунок збільшення кількості телевізійних і радіо каналів, що відбудеться після переходу на цифрові технології [2]. Тому дотримання цих принципів повинне бути забезпечене на національному і європейському рівні за допомогою активної та твердої державної політики [3]. При цьому, продовжуючи раніше сформовану політику, Європарламент відзначає, що європейська аудіовізуальна модель заснована на творчій дихотомії між публічним і приватним секторами аудіовізуальних послуг, і підкреслює, що ні за яких умов нові технології не повинні порушити цю рівновагу шляхом ослаблення конкурентоспроможності публічного сектора. Або, іншими словами, публічний сектор повинен мати гарантований доступ до цифрової платформи.

На Всесвітній зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства було підкреслено, що традиційне радіо та телебачення будуть продовжувати залишатися найбільш ефективним способом одержання високоякісної інформації, особливо в країнах, що розвиваються, у сферах охорони здоров'я та освіти, боротьби з неграмотністю, в обговоренні питань, що представляють суспільний інтерес, а також у сприятливому просуванню культури мирного співіснування. Ці ЗМІ повинні зміцнюватись для того, щоб бути доступними всім. Більше того, бідні верстви населення, а також населення провінцій не можуть стати частиною «електронного покоління» без значного поліпшення їхніх умов життя. Нові можливості телерадіомовлення, запропоновані в інформаційну (цифрову – Авт.) епоху, повинні служити цілям всіх прошарків суспільства. Важливим засобом досягнення цієї мети є вільне мовлення, яке має всесвітнє охоплення [4].

Тому одним із принципових питань при формуванні державної політики є питання визначення регуляторної політики відносно мовлення в цифровому форматі. Історично, законодавство в галузі зв'язку завжди ділилося на дві частини: правове регулювання зв'язку загального використання та зв'язку для мовлення. Це пояснювалося як технологічними особливостями функціонування радіо та телебачення, так і увагою до таких ЗМІ з боку держави. В «аналогову» епоху радіо та телемовлення базувалося на наступному технологічному факті: «одна радіочастота - одна телевізійна (радіо) програма або один телевізійний (радіо) канал. Тому законодавство в галузі мовлення створювалося виходячи із цього факту. Зв'язок у цьому випадку відігравав підлеглу роль, а мовлення, власне його зміст (програми, передачі) - першорядну.

Цифрові технології надають принципово нові можливості, які зводяться до наступного технологічного факту: одна радіочастота - кілька телевізійних (радіо) програм або кілька телевізійних (радіо) «каналів». Кількість переданих на одній частоті телевізійних програм у цифровому форматі залежить від можливостей технічних стандартів стиснення цифрової інформації. Перші стандарти стиснення дозволяли формувати на одній частоті до 4 телевізійних програм, сучасні стандарти - до 10 телевізійних програм, а перспективні - більше 10.

Отже, у зв'язку з технологічними змінами у мовленні при переході на цифрові технології з'являється деяка невизначеність. До якого мовника, що має право мовити на одному із цифрових телеканалів, які розповсюджується на якійсь певній частоті, юридично «прив'язати» цю частоту? Як у цьому випадку зобов'язати оператора зв'язку надавати послуги з поширення телепрограм інших мовників?

Ці, а також ряд інших питань, призвели до необхідності переходу до нової парадигми регулювання мовлення. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» у редакції 2006 року і був спробою оновлення парадигми регулювання мовлення в умовах переходу до цифрового телерадіомовлення.

Зміст законодавчих змін у частині цифрового мовлення зводиться до наступного:

- цифрове мовлення з використанням радіочастотного ресурсу України ліцензується як багатоканальне мовлення;
- перехід від аналогового до цифрового мовлення здійснюється відповідно до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору;
- зміна умов ліцензії на мовлення при переході від аналогового до цифрового мовлення в частині змін технологічних параметрів, виду мовлення (перехід до багатоканального мовлення) і зміни програмної концепції мовлення здійснюються за визначеною Законом процедурою переоформлення ліцензії на мовлення;

- у випадку, якщо ліцензіат протягом двох місяців з моменту готовності каналу або мережі до впровадження цифрового мовлення не подав до Національної ради відповідну заяву про переоформлення ліцензії, Національна рада оголошує конкурс на одержання ліцензії на багатоканальне мовлення. При цьому за діючим ліцензіатом залишається право мовлення на одному з каналів нової цифровий багатоканальної телемережі;

- кількість каналів, мереж мовлення і телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу України по кожній територіальній категорії, з огляду на мовлення з використанням цифрових технологій, визначається Національною радою.

Відповідно до визначень, даним в Законі, ліцензія на мовлення - документ державного зразка, що засвідчує право ліцензіата відповідно до умов ліцензії здійснювати мовлення, використовувати канали мовлення, мережі мовлення, канали багатоканальних телемереж, а багатоканальна телемережа (ефірна або кабельна) - телекомунікаційна мережа загального користування, призначена для передачі телерадіопрограм, а також надання інших телекомунікаційних і мультимедійних послуг, здатна забезпечити одночасну трансляцію більше чим однієї телерадіопрограми і може інтегруватися з іншими телекомунікаційними мережами загального користування.

На жаль, у Законі не дане визначення «каналу багатоканальних телемереж», але зате дане визначення каналу мовлення багатоканальної телемережі, як частини ресурсу багатоканальної телемережі, що забезпечує трансляцію в реальному часі однієї телерадіопрограми. І якщо в аналоговому мовленні введення поняття канал мовлення цілком було виправдано з технічної точки зору (одна частота - один канал мовлення), то для багатоканальної телемережі (телекомунікаційної мережі) таке визначення втрачає технічний сенс внаслідок використання особливої технології передачі інформації (передачі даних) - пакетної передачі даних. Більш того, для ряду технологій передачі даних залежно від характеристик сигналу мовлення (динаміка зміни зображення або звуку) використовуваний ресурс може адаптивно змінювати свої кількісні характеристики.

Як бачимо законодавець, використовуючи парадигму «аналогового» регулювання мовлення і механістично поширюючи її на випадок цифрових технологій, вводить правову категорію «право використання ... каналів багатоканальних телемереж» на базі некоректного, абстрактного терміна «канал мовлення багатоканальних телемереж». Це призвело до того, що з погляду мовлення стає можливим ліцензування відразу пакету телевізійних (радіо) програм, які поширюються на одній частоті, що явно суперечить всьому змісту Закону України «Про телебачення і радіомовлення». Така ситуація стала можливою завдяки тому, що в процесі ліцензування власне мовлення також надається право використовувати одну радіочастоту, на якій можуть

передаватися (поширюватися) кілька програм. Причому такий результат має місце при різних варіантах - чи то ліцензування в процесі переоформлення ліцензії при переході на цифрові технології, чи то при первинному оформленні ліцензії.

Таким чином, початкове неправильне трактування сутності і особливостей використання цифрових технологій при поширенні телевізійного або радіо сигналу привело до виникнення:

- колізій окремих норм Закону України «Про телебачення і радіомовлення»;

- проблем при переході на цифрове мовлення, що мають як правовий, так і організаційний характер.

Очевидно, ситуація, коли один мовник має можливість одержати право мовлення відразу на декількох «каналах» мовлення не відповідає не тільки принципам і нормам українського законодавства, але й положенням європейських нормативних документів [5]. Так у відповідності зі статтею 8 Закону жодна фізична або юридична особа не має права контролювати у будь-який спосіб через вплив на формування управлінських та/або наглядових органів телерадіоорганізацій більше 35 відсотків загальних обсягів відповідного територіального телерадіоінформаційного ринку - загальнонаціонального, регіонального або місцевого, а один суб'єкт господарювання може мати лише одну ліцензію на наземне ефірне мовлення у кожному територіальному сегменті телерадіоінформаційного ринку - загальнонаціональному (на всю територію України), регіональному (на окремий регіон, область), місцевому (на окремий населений пункт або групу населених пунктів, що можуть розглядатися як компактне територіальне утворення).

Вочевидь завдяки переліченим обставинам досвід застосування Закону в редакції 2006 р. в процесі організації в Україні переходу на цифрове мовлення протягом 2006-2009 років не містить позитивних прикладів. Більше того, його положення стали підставою для значного гальмування процесу переходу на цифрове мовлення.

Тому необхідно провести зміну законодавства в галузі мовлення на базі нової парадигми регулювання. Суть цієї парадигми зводиться до строгого поділу сфер правового регулювання власне мовлення (аудіовізуального змісту) і правового регулювання процесу поширення (передачі) інформації, а також відносин пов'язаних з інфраструктурою, що забезпечує це поширення [6]. Саме такий підхід був зафіксований відносно регулювання телекомунікаційних послуг з передачі інформації при наданні якихось інших послуг і регулювання власне цих інших послуг у європейській Рамковій директиві (Директива про загальні регуляторні рамки для електронних комунікаційних мереж і послуг) [7]. Такий же підхід прямо або побічно згадується у всіх європейських нормативних документах, присвячених переходу на цифрове телебачення [2, 3, 8, 9].

Таким чином, зміни в законодавстві про мовлення в частині цифрового мовлення повинні полягати в чіткому і однозначному розподілі повноважень регулятора в галузі мовлення й в галузі телекомунікацій. Це стає можливим, тому що телевізійні (радіо) програми є інваріантні (незалежні) від технічних засобів і технологій, за допомогою яких вони передаються (поширюються).

Отже, ліцензія на мовлення (цифрове) буде надавати право ліцензіатові відповідно до умов ліцензії здійснювати мовлення на основі використання технічних засобів операторів телекомунікацій. Фактично ліцензуванню Національною радою підлягає тільки діяльність, яка пов'язана зі створенням (комплектуванням та/або пакетуванням) і поширенням програм, пакетів програм, передач із використанням технічних засобів операторів телекомунікацій.

З іншого боку, оператори телекомунікацій, що мають ліцензії на використання радіочастоти, призначеної для мовлення, повинні мати зобов'язання по обов'язковому наданню послуг телерадіоорганізаціям, що мають ліцензію на мовлення, і забезпеченню технічних характеристик мовлення відповідно до Плану розвитку телерадіоінформаційної сфери.

В майбутньому буде обґрунтованим, з погляду технологічних змін у процесах надання аудіовізуальних медіа-послуг і наявності процесів конвергенції технологій і пристроїв, виключити з визначення мовлення слова « ... для публічного прийняття за допомогою побутових теле- і радіоприймачів ... ». Тому що в якості технічних засобів візуалізації телекомунікаційного сигналу, за допомогою якого передається телевізійна

програма, можуть використовуватися не тільки телевізійний або радіо приймач, але й мобільний телефон, комп'ютер і т.п.

Таким чином, для забезпечення успішного переходу на цифрове телебачення необхідна зміна законодавства на основі нової парадигми регулювання, що передбачає виключення з положень законодавства про мовлення регуляторних норм, що стосуються телекомунікацій, у тому числі і радіочастотних питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Сообщение Комиссии При Совете Европы Европейскому Парламенту, Европейскому Экономическому И Социальному Комитету И Комитету Регионов По Ускорению Перехода От Аналогового К Цифровому Вещанию. Брюссель, 24.05.2005. – Спосіб Доступу: <http://Eur-Lex.Europa.Eu/Lexuriserv/Lexuriserv.Do?Uri=Celex:52005dc0204:En:Html>
2. Резолюция Европейского Парламента «О Переходе От Аналогового К Цифровому Вещанию: Возможность Для Европейской Аудиовизуальной Политики И Культурного Разнообразия?». – Спосіб Доступу: <http://Www.Europarl.Europa.Eu/Sides/Getdoc.Do?Type=Report&Reference=A6-2006-0075&Language=En>.
3. Резолюция Европейского Парламента «О Совместимости Цифрового Интерактивного Телевидения». – Спосіб Доступу: <http://Www.Europarl.Europa.Eu/Sides/Getdoc.Do?Type=Ta&Reference=P6-Ta-2007-0497&Language=En>.
4. Декларация Вещателей. (Принята На Всемирной Встрече На Высшем Уровне По Вопросам Информационного Общества. Женева, 2003 Г.) . – Спосіб Доступу: http://Www.Medialaw.Ru/Laws/Other_Laws/European/Decl-Br.Htm.
5. Переосмысление Нормативной Основы Деятельности Средств Массовой Информации. Резолюция 2-Й Европейской Конференции Министров По Политике В Области Средств Массовой Информации. Салоники, 11-12 Декабря 1997 г. – Спосіб Доступу: <http://Www.Mmdc.Narod.Ru/Medialaw/Euce/Resolutionsmsm/Page2.Html;>
6. Баранов О. А. Інформаційне Право України: Стан, Проблеми, Перспективи. — К. : Видавничий Дім "Софтпрес", 2005. — 316 С.
7. Directive 2002/21/Ес Of The European Parliament And Of The Council Of 7 March 2002 On A Common Regulatory Framework For Electronic Communications Networks And Services (Framework Directive) . – Спосіб Доступу: <http://Eur-Lex.Europa.Eu/Lexuriserv/Lexuriserv.Do?Uri=Oj:L:2002:108:0033:0033:En:Pdf>
8. Рекомендации 1855 (2009) Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Регулирование Аудиовизуальных Медиа-Услуг». – Спосіб Доступу: [http://Www.Coe.Int/T/R/Parliamentary_Assembly/\[Russian_Documents\]/\[2009\]/\[Jan2009\]/Rec1855_Rus.Asp](http://Www.Coe.Int/T/R/Parliamentary_Assembly/[Russian_Documents]/[2009]/[Jan2009]/Rec1855_Rus.Asp).
9. Директива 2007/65/Ес Европейского Парламента И Совета От 11 Декабря 2007, Изменяющая Директиву Совета 89/552/Еес «О Координации Государствами-Членами Определенных Положений В Области Осуществления Телевизионного Вещания, Установленных Законодательно, Регулятивно Либо Административно». – Спосіб Доступу: http://Eur-Lex.Europa.Eu/Lexuriserv/Site/En/Oj/2007/L_332/L_33220071218en00270045.Pdf.