



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Бюро Представителя по вопросам свободы СМИ

**АНАЛИЗ ПРОГРАММЫ ПЕРЕХОДА ОТ АНАЛОГОВОГО
К ЦИФРОВОМУ ЭФИРНОМУ ТЕЛЕВИДЕНИЮ
В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА**

*Подготовлен по заказу Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам
свободы СМИ профессором д-ром Катрин Нийман-Меткалф,
заведующей кафедрой законодательства и технологий Таллиннского
технологического университета, экспертом по коммуникационному
законодательству*

Июль 2012 г.

Анализ Программы перехода от аналогового к цифровому эфирному телевидению в Республике Молдова

Рекомендации:

- Подготовка Программы является важным шагом по планированию цифровизации, и за ней должна последовать открытая дискуссия, когда у заинтересованных сторон появится реальная возможность обменяться мнениями и обсудить все аспекты Программы. Необходимо подчеркнуть важность своевременного внесения изменений в законодательство.
- Программа в целом хорошо составлена и основана на исследованиях и статистических данных. Однако ее основная проблема заключается в неясности стимулов для различных заинтересованных сторон, которые способствовали бы осуществлению значительных затрат, связанных с переходом с аналогового на цифровое вещание. Этот вопрос следует рассмотреть более внимательно и четко представить его в окончательном документе.
- В случаях, когда в Программе рассматриваются различные варианты практических шагов по цифровизации, необходимо чтобы соответствующие органы в ближайшее время приняли соответствующие решения и представили бы понятные предложения о том, какой именно выбор следует сделать и почему (вместо того, чтобы просто перечислять возможные варианты).
- Исключительно важно рассмотреть ситуацию с точки зрения граждан и сосредоточиться на фактической доступности цифрового вещания для зрителей, включая вопрос приемного оборудования. Необходимо рассмотреть социальные аспекты; в первую очередь вопрос о предоставлении финансовой поддержки при приобретении декодеров. Необходим понятный и прозрачный план, в котором будет указано, как будет предоставляться такая поддержка, кому и на основании каких критериев. Важно, чтобы люди не были отрезаны от вещания, и в то же время такая поддержка не должна быть слишком обременительной для государства.
- Возможно, необходимо будет оказать финансовую поддержку вещателям, чтобы обеспечить сохранение плюрализма и разнообразия, которые могут пострадать, если вещатели будут не в состоянии оплатить переход на цифровое вещание. Такая поддержка должна быть пропорциональной и недискриминационной. Программа не рассматривает этот вопрос.
- Затраты на переход к цифровому вещанию не должны быть ненадлежащим образом переложены на граждан, так что следует рассмотреть определенный ценовой контроль или аналогичные меры, по крайней мере, на переходный период. Если не будут разработаны стимулы или реалистичные способы для того, чтобы разные стороны могли покрывать затраты, то возникает риск, что такие затраты будут переложены на конечных пользователей.
- Процесс лицензирования должен обеспечить наличие широкого диапазона различных каналов.
- Требуется соответствующая правовая база и нормативный надзор для того, чтобы предотвратить возможные ограничения конкуренции, обязательства частных сторон для

заключения соглашений и регулирование цен и условий для получения доступа к средствам связи.

- Необходимо рассмотреть вопрос о законных ожиданиях существующих вещателей. Для этого могут потребоваться более тщательные формулировки и широкое обсуждение с вещателями.
- В Программе можно дополнительно указать на значение политически и финансово независимого общественного вещания с высококачественной и объективной программной политикой. Молдова должна гарантировать основополагающую роль общественного вещания и сделать его общедоступным после завершения перехода на цифровое вещание.

Краткое содержание

Разработка плана перехода на цифровое вещание соответствует современной международной практике. Запланированная дата перехода на цифровое вещание в Молдове – 17 июня 2015 г. – соответствует ее международным обязательствам, но запас времени отсутствует, поэтому нужно будет строго придерживаться жестких сроков графика. Молдова выбрала технологию MPEG-4, что является приемлемым вариантом. В Программе утверждается, что переход к цифровому вещанию приведет к развитию цифровой экономики. Процесс перехода связан с затратами для всех вовлеченных сторон, и развитие этой экономики может занять много времени и вызвать много проблем, поэтому в течение переходного периода могут потребоваться государственные стимулы. Такие стимулы не отражены в Программе надлежащим образом. Заслуживает одобрения то, что в Программе указывается на необходимость создания привлекательного рынка, поскольку этот рынок должен преимущественно заниматься предоставлением контента для цифровых программ (а также исполнением определенной роли для общественного вещателя), декодеров и доступа к платформам, а также другими вопросами, связанными с переходом к цифровому вещанию. Однако этот рынок, очевидно, будет далек от совершенства, поэтому для его функционирования потребуются государственные меры.

В Программе говорится о статистике по структуре и характеристикам населения, а также о типах доступа к вещанию и о числе домохозяйств, которым потребуются специальные приемные устройства. Распространенность кабельного и спутникового телевидения не очень широка, поэтому эти устройства потребуются многим людям, и решения о финансовой поддержке для их предоставления должны быть приняты в ближайшее время. В Программе содержится подробная информация о поставщиках контента вещания, но она недостаточно понятно объясняет, как переход на цифровое вещание будет способствовать тому, чтобы контент стал более разнообразным и плюралистичным. Запланированное постепенное введение распределения каналов – правильный шаг, но распределение для региональных зон, как представляется, ограничивает число региональных вещателей. В Программе не объясняется, как и когда будет решаться этот вопрос, чтобы избежать отрицательных последствий.

Из нее также не ясно, как вещатели смогут оплачивать затраты, связанные с переходом на цифровое вещание. Это станет особенно сложной задачей для небольших региональных вещателей. Указание на наличие собственных средств вещателей и отсутствие дополнительных средств со стороны государства может оказаться слишком оптимистичным. Совместного использования инфраструктуры и тому подобных мер, скорее всего, будет недостаточно для снижения расходов. Крайне важно определить цену использования сетей, а также потребуются надзор регулирующих органов. Игроки рынка должны будут иметь максимальную свободу деятельности, однако регулирующие органы должны вмешиваться, чтобы обеспечить получение справедливого результата.

Выделены различные организации, на которые повлияет переход на цифровое вещание: поставщики контента, операторы сетей, розничные торговые компании и зрители. Важно разделить поставщиков контента и поставщиков средств связи (операторов мультиплексов): если они входят в состав одного и того же юридического лица, то разделение финансовых вопросов, включая вопросы бухгалтерского учета, крайне важно, и на него необходимо получить законодательное разрешение. Стоимость создания и эксплуатации мультиплекса, а

также другие затраты вещателей могут быть значительными. Это говорит о необходимости поддержки или стимулов. Цель минимизации затрат упоминается вместе с указанием на то, что игроки рынка должны иметь возможность заключить добровольные соглашения по использованию инфраструктуры, при этом обязательные меры должны использоваться только в исключительных ситуациях. Однако неясно, будет ли достаточно таких инициатив.

В целом нет необходимости вносить изменения во все коммуникационное законодательство в связи с переходом на цифровое вещание, но в то же время существующие законы и системы лицензирования должны быть приведены в соответствие с новой ситуацией. Изменения в законодательство необходимо вносить своевременно и упорядоченно, и регулирующие органы должны иметь соответствующие юридические полномочия, на которых они могли бы основывать свои решения о лицензировании, а также требования по совместному использованию инфраструктуры, распределению спектра и другим вопросам.

Введение

Как указала Представитель по вопросам свободы СМИ во вступительной статье к Путеводителю ОБСЕ по вопросам перехода на цифровое телерадиовещание (Вена, 2010 г.)^{*}, *«при надлежащем осуществлении перехода на цифровое вещание такое телерадиовещание в состоянии обеспечить соблюдение основных прав человека, включая свободу средств массовой информации и право на доступ к информации. При условии сотрудничества всех участников этого процесса, в частности, вещателей, продюсеров, реселлеров и обществ потребителей, его результатом будет система СМИ, обеспечивающая плюрализм и свободу выражения мнения»*. Помимо указания на потенциальные преимущества цифровизации, в данном заявлении содержится несколько важных замечаний, например, указание на необходимость надлежащего ведения этого процесса и сотрудничества всех задействованных сторон.

Один из рисков цифровизации заключается в том, что в связи с затратностью и сложностью этого процесса он может привести к монополизации и сокращению числа вещателей, а не к увеличению плюрализма и разнообразия, особенно в переходный период.

Телерадиовещательная политика и цифровизация считаются частью общей экономической, социальной и промышленной политики страны согласно Программе перехода от аналогового к цифровому эфирному телевидению [в Республике Молдова] (далее – «Программа»). Это правильный подход, достойный одобрения. Цифровизацию не следует рассматривать изолированно, если мы хотим, чтобы преимущества этой новой технологии использовались в полной мере.

Данный анализ в целом, хотя и не полностью, соответствует структуре Программы и основан на ее переводе на английский язык, предоставленном Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Законы, указанные в Программе, отдельно не анализировались. Были даны рекомендации и отмечены пункты, требующие большей ясности. Многие предложения должны быть полезными при реализации Программы, а не просто для анализа ее деталей.

^{*} <http://www.osce.org/fom/73720> (английский); <http://www.osce.org/node/73721> (русский)

Общие положения

Важным шагом на пути цифровизации, как отмечает ОБСЕ и Совет Европы, является наличие надлежащего плана. Проанализированный документ соответствует этому требованию.

В Программе справедливо отмечено, что обязательство по переходу на цифровое вещание является международным обязательством, и в связи с этим речь идет не о том, нужно ли проводить изменения, а о том, как их проводить. В ней говорится о возможностях, предоставляемых новой технологией, отмечается необходимость учитывать нужды потребителей. Цифровизация приведет к улучшениям для всех, но переход к ней может быть сложным процессом. Дата перехода 17 июня 2015 г. соответствует международным обязательствам и, хочется надеяться, является реалистичной. Лучше выбрать реалистичный крайний срок, чем срок, в который будет невозможно уложиться. Однако это самая поздняя дата, соответствующая международным обязательствам, а это означает, что график работы будет напряженным, что не является идеальной ситуацией. Это может привести к некоторой поспешности.

В Программе выражено предположение, что цифровизация приведет к развитию цифровой экономики, что заслуживает особого внимания. Такая надежда действительно существует, но в то же время необходимо признать, что процесс перехода влечет за собой затраты для всех задействованных сторон, в связи с чем развитие цифровой экономики может занять много времени и вызвать много вопросов. Важно отметить, что во время переходного периода потребуются различные виды государственного стимулирования с целью создания цифровой экономики. Такими стимулами могут послужить государственная поддержка, концессии и т.д. Поскольку цифровое наземное телевидение представляет собой канал для предоставления интерактивных административных услуг, важно отслеживать степень доступности этого нового средства, поскольку оно может быть каналом для предоставления важных услуг.

Положительным моментом является то, что в Программе и сопровождающем ее постановлении особо говорится о рынке и о необходимости обеспечения его привлекательности. Действительно, в первую очередь необходим рынок, который предоставляет контент цифровых программ (при этом важная роль отдается общественному телерадиовещанию). Этот рынок также должен диктовать условия предоставления декодеров, доступ к платформам для вещателей и все прочие элементы цифровизации. В то же время необходимо помнить о том, что рынок несовершенен и может оказаться не в состоянии предоставить все необходимое по разумной цене. Необходимое вмешательство государства должно быть ограничено по времени.

При планировании любого вмешательства в работу рынка следует учитывать законодательство о защите конкуренции. Однако это не означает, что законодательство о защите конкуренции препятствует поддержке вещателей. В настоящее время есть множество примеров поддержки в форме государственной помощи и других мер. Такие меры рассматриваются в соответствии с законодательством о защите конкуренции, и в странах Европейского Союза существует масса подобных примеров. Они свидетельствуют о том, что в соответствии с наиболее передовыми европейскими стандартами важно, чтобы такая поддержка носила пропорциональный и недискриминационный характер.

В Программе приведена статистика, служащая основой для рассмотрения вопроса о том, скольким людям понадобятся специальные принимающие устройства. Поскольку распространение кабельного и спутникового вещания является не очень широким, многим людям потребуется новая аппаратура. В Программе справедливо указывается на важность рассмотрения структуры и характеристик населения, а также типов доступа к телерадиовещанию. Исходя из этого, необходимо сделать верные допущения и отслеживать их. Большинству домохозяйств (95 процентам, согласно данным отчета) понадобятся новые телевизионные приемники. Стоимость этих устройств может быть чрезмерно высокой в стране с преимущественно низкими доходами населения. Это одна из основных сложных задач цифровизации, поскольку новая технология не должна ограничить доступ к телерадиовещанию. В 2011 году проникновение кабельных, спутниковых и подобных им технологий составило 22,5%, а это означает, что более трех четвертей населения нуждается в новом оборудовании. Молдова – небогатая страна, и нужно исходить из того, что многие люди не смогут взять на себя расходы на новое оборудование без какой-либо помощи. Как указывается в Плане действий, важно спланировать эту помощь, и начать эту работу нужно очень скоро. Опыт других государств показывает, что не так-то просто решить, как и кому следует направлять помощь, поскольку обычные основания для социального обеспечения и других средств поддержки могут оказаться неприемлемыми.

Поставщики телерадиовещательного контента

В Программе содержится подробная информация о поставщиках телерадиовещательного контента, зонах охвата, собственности и другие данные. В настоящее время в стране работает только четыре общенациональных станции, 14 региональных станций, еще 17 лицензий было выдано местным станциям. Если не брать государственное телевидение «Телерадио Молдова», передачи носят в основном развлекательный характер и, кроме того, содержат большой процент программ, ретранслируемых из соседних государств. Специализированным каналам трудно пробиться на рынок. Положительным моментом является то, что план основывается на информации о текущей ситуации, но, к сожалению, в нем не объясняется, как переход на цифровое вещание сможет способствовать повышению разнообразия и плюрализма контента. В Программе указывается, что инвестиции в вещательные сети существенно увеличились в последнее время, но не говорится о том, для чего использовались эти инвестиции, в частности, были ли они выделены на подготовку к цифровизации.

План предполагает создание первого мультиплекса с семью бесплатными каналами. Это говорит об увеличении существующего числа национальных каналов и может считаться улучшением ситуации. Улучшения важны для того, чтобы можно было почувствовать преимущества от перехода к цифровому вещанию. Способы выбора каналов варьируются в разных странах: это может делать государство, регулирующие органы в разных процессах или оператор мультиплекса в соответствии с рыночными принципами. Некоторое вмешательство регулирующих органов в начале процесса может понадобиться для обеспечения возможности выбора на основе разнообразия. Делать это нужно объективно, без дискриминации. Этот вопрос связан с тем, что вещатели должны быть в состоянии взять на себя затраты, и также с вопросом, касающимся существующих лицензий.

Одним из важных элементов Программы является вопрос о том, как именно вещатели смогут нести затраты, связанные с переходом на цифровое вещание. Этот вопрос не рассматривается в Программе. Особенно сложной эта задача станет для мелких региональных вещателей. Ссылка на то, что они будут использовать собственные средства без государственной помощи, представляется излишне оптимистичной. Совместного использования инфраструктуры и прочих подобных мер, скорее всего, будет недостаточно для покрытия дополнительных расходов. В связи с переходом на цифровое вещание всегда существует опасность, что некоторые вещатели окажутся не в состоянии оплатить такой переход и в результате снизится уровень плюрализма и разнообразия по меньшей мере во время переходного периода. Тот факт, что по данным Программы, число региональных каналов будет уменьшено, подтверждает существование этого риска. Число национальных каналов будет увеличено, поэтому появляются различные возможности для обеспечения плюрализма и разнообразия и улучшения ситуации как для зрителей, так и для вещателей, однако в нынешней Программе не указывается, будут ли достигнуты такие положительные результаты, и как это будет сделано.

В Программе говорится о проблеме, связанной с тем, что основной владелец вещательного оборудования тестирует только два передатчика цифрового наземного телевидения. В Программе полностью признается срочность и важность обновления и изменения передающих систем, поэтому уже сейчас необходимо действовать быстро и решительно, чтобы решить выявленные проблемы.

Технические вопросы

В настоящем анализе не рассматриваются технические решения, поэтому в этом отношении можно сделать только несколько общих замечаний. Молдова выбрала технологию MPEG-4, что является приемлемым вариантом. Только те страны, в которых цифровизация находится на начальном этапе, выбрали MPEG-2. Стандарт MPEG-2 несовместим со стандартом MPEG-4, при этом существует их обратная совместимость. Таким образом, не имеет смысла использовать менее передовые технологии, и в то же время нет оснований для применения более передовой технологии, поскольку это потребует больших затрат. Кроме того, есть много преимуществ использования той же технологии, которая применяется в других странах. Это позволяет получить более широкий рынок декодеров и другого оборудования.

В Программе справедливо указываются различные группы, затрагиваемые цифровизацией, например, поставщики контента, операторы сетей, розничные компании и, конечно, зрители. В Программе правильно представлены различные возможные модели сотрудничества между партнерами, затрагиваемыми данным процессом, однако не предоставляется выбор и не указывается, какая модель вероятнее всего будет выбрана. Поскольку времени немного, необходимо быстро привлечь всех заинтересованных партнеров к решению вопроса о том, как именно следует действовать дальше. Этот выбор должна сделать каждая страна; даже среди стран-членов ЕС нет единого мнения об одной обязательной модели, и выбор зависит, например, от ситуации с организацией аналогового телерадиовещания, уже существующего в стране (отдельные передающие компании или вещатели, владеющие оборудованием). Однако (как верно указывается в Программе) важно разделение между поставщиками контента и поставщиками передающего оборудования (операторами мультимплексов), и если они входят в

состав одного юридического лица, то важно соблюдать законодательство, требующее разделения коммерческой деятельности, включая вопросы бухгалтерской отчетности.

Наличие передающей компании, обслуживающей разных вещателей, может быть положительным моментом, поскольку цифровой ландшафт таков, что поставщики содержания обычно не владеют инфраструктурой. Это может облегчить управление новой системой. Тот факт, что инфраструктура нуждается в модернизации, правильно отмечен в Программе, в которой также говорится, что создание первого мультиплекса будет возложено на инфраструктурную компанию. В Программе указывается, что мультиплекс должен *«прийти на смену предыдущей системе и обеспечить трансляцию прозрачным, экономически эффективным и недискриминационным образом национальных станций общественного телевидения, а также программ существующих частных поставщиков телевизионных и мультимедийных услуг со значительным охватом и индексом зрительской аудитории»*. Ключевые слова здесь – «прийти на смену». Независимо от того, как это будет сделано, необходимо учитывать законные ожидания и права собственности вещательных станций (государственных или частных). Возможно, эта формулировка означает только оказание услуг, однако, в любом случае процесс должен быть прозрачным и не допускающим дискриминации, как подчеркивается в Программе.

Стоимость создания мультиплекса и его использования, а также другие затраты могут быть весьма значительными, что подчеркивает потребность в поддержке или в каких-либо иных стимулах. Одним из положительных аспектов Программы является то, что она настаивает на необходимости использования существующей инфраструктуры и поощряет обмен оборудованием и его совместное использование. Действительно, такое объединение и совместное использование могут оказаться необходимыми, но в таком случае это следует делать только после проведения консультаций и после того, как стороны смогут согласовать между собой условия, а вмешательство регулирующих органов будет производиться только в исключительных обстоятельствах. В описании «особых целей» Программы цель минимизации затрат упоминается вместе с важным принципом, который заключается в том, что важно дать игрокам рынка возможность заключать добровольные соглашения по использованию инфраструктуры, при этом обязательные меры должны применяться только в исключительных обстоятельствах. Однако остается неясным, появится ли достаточно число таких инициатив.

Крайне важна цена использования сетей, и здесь потребуется надзор регулирующих органов. Слова в английском переводе Программы о том, что она должна «строго регулироваться соответствующими государственными органами», могут иметь двойной смысл, но здесь предполагается, что эта фраза говорит о необходимости надлежащего и эффективного надзора со стороны регулирующих органов, а не о детальном строгом регулировании. Игроки рынка должны будут иметь возможность в максимальной степени самостоятельно принимать решения, однако регулирующие органы должны вмешиваться, чтобы обеспечить получение справедливого результата. Поскольку в Программе указано, что законодательство гармонизировано с Директивой ЕС 2002/21/ЕС, вероятно, можно предположить, что эти слова действительно относятся к надлежащему надзору регулирующих органов за игроками рынка, как это установлено в Директиве.

В Программе указывается на значение компаний розничной торговли, предоставляющих оборудование. Обычно, в соответствии с передовой европейской практикой, функциональная совместимость и установка стандартов определяются рынком, с минимальным вмешательством регулирующих органов. Вмешательство может потребоваться только в том случае, если рынок

ничего не делает в этом отношении, поскольку функциональная совместимость крайне важна для выбора, который делают пользователи. Обширность рынка (поскольку в других странах действуют такие же стандарты) делает его более привлекательным для компаний и должна помочь в обеспечении ситуации, когда на рынке имеются декодеры по разным ценам, чтобы большинство людей могли приобретать их без специальной помощи. Это сумели сделать многие европейские страны, которые осуществили переход на цифровое вещание.

Нормативная база

Нет необходимости менять вещательное и коммуникационное законодательство в целом в связи с цифровизацией, но очень важно, чтобы существующие законы соответствовали новой ситуации. В Программе подчеркивается, что действующая система лицензирования не в полной мере соответствует цифровому телерадиовещанию. Изменения в законодательство должны быть внесены своевременно и упорядоченно, чтобы они соответствовали последовательным шагам по переходу на цифровое вещание. В Программе говорится о срочности и важности внесения изменений в регулирование, и можно только подчеркнуть следующее: изменения, которые позволят провести цифровизацию, должны быть подготовлены и законодательно оформлены в ближайшее время. Регулирующие органы должны иметь надлежащие правовые основания для принятия решений о лицензировании при переходе на цифровое вещание, а также при совместном использовании инфраструктуры, управлении спектром и в отношении прочих вопросов.

Автор настоящего анализа несколько раз анализировала молдавское вещательное законодательство, и одним из отмеченных ей аспектов является вопрос о важности взаимосвязанной системы, когда заявители не должны обращаться за разрешениями в несколько разных органов. Здесь не анализируется законодательство, указанное в Программе, однако можно сделать такое же общее замечание: важно, чтобы различные задействованные в этом процессе органы имели связную и эффективную систему взаимодействия, чтобы заявителям не приходилось сталкиваться с излишне бюрократическими процедурами. Необходимые изменения в регулировании, вызванные переходом на цифровое вещание, могут предоставить возможность повысить качество системы регулирования, но важно отметить, что такие улучшения не появятся автоматически, и переход на цифровое вещание не следует рассматривать как способ решения других возможных проблем в области вещания. Другие реформы также должны продолжаться. При цифровом вещании выдаются отдельные виды лицензий: для передачи сигнала и для предоставления контента. Однако тесное взаимодействие между разными регулирующими органами (в странах, в которых нет совместных регуляторов) остается важным вопросом.

Цифровой план и цифровой дивиденд

Цифровой дивиденд, т.е. возможность заложить большее количество контента в частотный спектр для его использования с целями, отличными от целей телерадиовещания, является одним из ключевых преимуществ цифровизации. Объяснение этого факта должно стать важной

частью общественной кампании, поскольку это помогает людям понять, в чем польза цифровизации.

Запланированное постепенное введение распределения каналов является положительным фактором. Однако, как указывалось выше, число каналов, выделенных для регионов, как представляется, ограничивает нынешнее количество региональных вещателей. В Программе не дается объяснения, существует ли намерение решить этот вопрос, и как он будет решаться, чтобы избежать отрицательных последствий, то есть утраты вещателями возможности выходить в эфир. Кроме того, в данной части плана содержатся некоторые заявления о различных возможностях в случае выбора разных решений (если DVB-T2 будет внедрен немедленно), но не говорится о том, как и когда будет сделан этот выбор. В связи с жестким графиком работ, всем задействованным сторонам необходимо очень быстро получить эти параметры.

В случаях, когда в Программе говорится об использовании имеющегося спектра (цифрового дивиденда) для вещания специально в сельских районах, непонятно, идет ли речь о решении ЕС по этому вопросу, или такое решение было также принято в Молдове. Такое использование является правильным и может быть очень полезным, но его следует рассматривать в контексте ситуации в Молдове, когда спрос на такой доступ может отличаться от спроса во многих европейских странах. Использование цифрового дивиденда и сочетание разных видов использования спектра должны быть приемлемыми для страны с учетом будущего развития, но в то же время они должны быть реалистичными.

Выявление проблем и особые цели Программы

Анализ сильных и слабых сторон, а также возможностей и рисков Программы является полезным и подчеркивает возможные недостатки и существующие риски. Вероятная ограниченность возможностей государства и некоторых групп по обеспечению реального доступа и возможная низкая заинтересованность инвесторов представляются серьезными проблемами, которые рассматриваются с практической точки зрения. Представляется, что, несмотря на то, что эти вопросы отмечены в анализе сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, из них сделаны соответствующие выводы.

В программе упоминается укрепление плюрализма и повышение качества (пункт 3 выявленных проблем). Это важные цели, и также важно наличие разнообразия, а не только большого числа каналов. Цифровизация не может автоматически привести к появлению новых вещателей и нового контента, даже если это является желаемым долгосрочным результатом. Не следует проявлять излишний оптимизм в отношении заинтересованности одних только игроков рынка в предоставлении желаемого ценного контента, особенно учитывая высокие затраты на первоначальном этапе. Следует отметить один важный момент: не должно быть завышенных ожиданий в отношении результатов, достижимых путем регулирования. Возможности по предъявлению требований к определенному контенту путем регулирования ограничены в обществе, где существует свобода выражения мнения и свободные СМИ. От вещателей можно потребовать определенного типа программ (например, новостей или детских передач) в качестве условия выдачи лицензии, а состав бесплатных платформ может включать требование о разнообразии контента, но по-прежнему необходимы вещатели, которые имеют возможности,

интерес и ресурсы для предоставления контента, при этом основные решения о контенте должны принимать вещатели.

Как указывалось выше, крайне важно учитывать интересы общества и сосредоточиться на реальной, фактической доступности цифрового вещания для людей, что включает вопрос принимающего оборудования. Важным является пункт 6 в разделе «Выявление проблем». Необходимо учитывать социальные аспекты доступности телерадиовещания, в первую очередь вопрос о финансовой поддержке для приобретения телевизионных приставок. Необходим четкий план, в котором будет указано, как будет предоставляться такая поддержка, кому и на основании каких критериев. Эта система должна быть прозрачной. Важно, чтобы люди не оказались отрезаны от телерадиовещания, и в то же время финансовые взносы не должны быть слишком высокими для государства. А это означает необходимость тщательно выверенного баланса между этими условиями. Определение такого баланса интересов станет задачей рабочей группы (о которой сказано выше и в Плане действий), что заслуживает одобрения, однако эта работа должна начаться незамедлительно.

В отношении списка особых целей Программы необходимо отметить тот же недостаток, о котором говорилось неоднократно: неопределенность формулировок («установить пути» и т.д.). Поскольку время очень ограничено, необходимо быстро найти решения. Это замечание необходимо воспринимать не как критику содержания Программы, а в качестве важного указания по дальнейшим действиям. Кроме того, некоторую тревогу может вызывать указание на рыночный спрос, поскольку рынкам цифровых технологий обычно требуется некоторое время для развития. Почти во всех странах начало процесса вызывало разочарование. Рынок может заработать и позже, а это значит, что вначале необходимо рассмотреть стимулы, которые дадут толчок этому рынку.

В отношении инфраструктуры и оборудования, несмотря на то, что государство в стране с демократической рыночной экономикой не должно напрямую вмешиваться в работу отрасли или диктовать ей цены, такие стимулы могут принять форму диалога с отраслью, в рамках которого можно распознать имеющиеся возможности по снижению цен на оборудование. Технические спецификации и стандарты должны в максимально возможной степени приниматься на международном уровне, чтобы обеспечить наиболее высокую степень совместимости и возможность свободного перемещения товаров по международному рынку. Стандарты должны в максимально возможной степени формироваться силами отрасли. Важно, чтобы стандарты не ограничивали систему в ситуации технологического развития, а были гибкими и открытыми для создания функциональной совместимости между ними. Лучше всего с этой задачей справится сама отрасль.

В Программе говорится о людях с особыми потребностями, но не дается подобной информации о том, каким образом будут достигнуты улучшения и как они повлияют на этих людей.

Необходимые действия

Список действий в целом составлен правильно, и с его помощью легче понять Программу. Его недостаток заключается в том же, о чем говорилось ранее. В плане по-прежнему не хватает данных о том, как стимулировать различные стороны, особенно частных вещателей, для того чтобы они инвестировали средства в цифровизацию. В «Путеводителе ОБСЕ по вопросам

перехода на цифровое телерадиовещание» приводятся различные примеры из опыта стран Европы. Они предусматривают значительное снижение платы за операционные лицензии, взимаемой с коммерческих телекомпаний. Во многих странах, включая Финляндию и Австрию, была повышена плата за лицензию на телевидение, взимаемая с домохозяйств, и полученный доход был в основном передан общественным телеведущим. В других странах, например, в Ирландии и Швейцарии, был получен отказ на запрос вещателей общественного телевидения об увеличении абонентной платы. Необходимо помнить, что на конечного пользователя нельзя перекладывать слишком большую часть затрат, и, кроме того, следует учитывать общую экономическую ситуацию в стране и положение ее населения.

Многие страны предоставили ту или иную форму поддержки вещателям, например, Италия, Швеция и Германия (Берлин). Помощь, предоставленная им в этих странах, подверглась тщательной проверке со стороны антимонопольных органов ЕС на предмет нарушения антимонопольных правил. Европейские антимонопольные органы (Комиссия и Суд) пришли к выводу, что поддержка частных организаций в рамках цифровизации допустима, но она должна быть тщательно взвешена с учетом ее пропорциональности, отсутствия дискриминации и реальной необходимости в такой поддержке. Если помощь предоставляется надлежащим образом, то она может оказаться полезной и будет содействовать созданию желаемого рынка, а также поддержанию плюрализма и разнообразия.

Аннулирование лицензий является еще одним вопросом, рассмотренным в Плане действий. В этом процессе необходимо учитывать законные ожидания, особенно если лицензии выдавались на длительный срок, но в то же время должна быть заложена возможность продолжения развития. Одно распространенное решение заключается в том, чтобы вещатели имели возможность вести цифровое вещание в составе первого мультиплекса. Представляется, что у Молдовы именно такое намерение, если судить по пункту 3.6 Плана действий. Если это невозможно, то необходимо искать другие способы снижения возможного ущерба. Если будет достаточно места и для существующих каналов, и для некоторых новых, то проблема может оказаться не такой уж серьезной. Но здесь возможно наличие некоторых обстоятельств, ставящих ситуацию под угрозу: вещатели могут оказаться не в состоянии оплатить переход; может быть недостаточно места для всех них, или может не оказаться места для чего-то другого, и в таком случае зрители зададут законный вопрос о пользе этого процесса.

План действий сосредоточен на различных необходимых мерах регулирования. Это хорошо, но в то же время есть предел, до которого может действовать регулирование, поскольку задействованные стороны должны быть в состоянии сыграть те роли, которые на них возлагаются.

Этапы и сроки внедрения

Дата перехода на цифровое телерадиовещание должна быть реалистичной, однако необходимо учитывать дату, установленную Международным союзом по электросвязи и в то же время обеспечить почти всеобщее проникновение до начала такого перехода. При этом параллельное вещание является дорогостоящим, и такой период должен быть сведен к минимуму. Как указывалось ранее, график работ является и должен быть очень жестким, и предполагаемая дата перехода установлена в самые последние сроки, установленные правилами Международного союза электросвязи.

Правильной является мысль о проведении тендера для выбора каналов, а также мысль о конкурентных торгах. Кроме того, положительным моментом является определение прозрачных, экономических и антидискриминационных условий. Вещателю общественного телевидения дается возможность использовать канал обязательных передач, что соответствует передовой европейской практике. Еще одним позитивным моментом Плана действий (который мог бы стать предметом большего внимания в Программе) является мысль об ассоциациях региональных и местных вещателей. Тем не менее, остается неясным, будет ли это обязательным условием, и как это можно будет осуществить на практике.

Ожидаемые результаты, мониторинг и процедуры оценки

Риск, связанный с цифровизацией, заключается в том, что высокие затраты на нее могут привести к тому, что количество вещателей снизится, а это приведет к снижению разнообразия и плюрализма. Важно, чтобы ни один собственник не монополизировал этот рынок. Вещателям, обслуживающим особые интересы, или региональным и местным вещателям может потребоваться поддержка на переходном этапе.

Недостаток Программы заключается в том, что она, как видится, недооценивает затраты и переоценивает возможности по их покрытию с помощью ресурсов, отличных от государственного бюджета. Можно только приветствовать подход, в основе которого лежит рынок, однако рынок может в течение некоторого времени быть далеким от совершенства и не иметь возможности по принятию на себя этих затрат. Очень срочно нужно получить более подробную информацию о том, как найти эти средства. Можно рассмотреть государственно-частные партнерства, льготные кредиты и прочие субсидии (в соответствии с правилами предоставления государственной помощи), использование иностранного финансирования (в форме грантов или инвестиций) и другие меры, однако эта задача гораздо сложнее, чем это очевидно предусмотрено Программой. В зависимости от найденного решения возможны различные последствия для регулирования, например, связанные с аспектами антимонопольного законодательства (в отношении иностранной собственности или концентрации собственности).

Рассчитанные затраты могут недооценивать стоимость работы, которая может возрасти за счет косвенных затрат, даже в таких областях, в которых расходы как таковые не предвидятся. Снижение или отмена платы за лицензию (как предполагается в п. 1.1) является распространенной мерой для стимулирования перехода, однако нельзя забывать, что это вызовет снижение доходов государства в то время, когда у него появляются дополнительные расходы. Если расходы будут нести вещатели или домохозяйства (как указано в п. 3.6), то требуется дополнительное внимание к стимулам, а также к их реальным возможностям по несению этих затрат. В противном случае возникает риск того, что только некоторые крупные вещатели смогут позволить себе этот процесс, и некоторые жилые кварталы не смогут провести необходимую работу. Есть риск возникновения порочного круга: вещатели не смогут позволить себе цифровизацию и оплатить доступ к мультимплексам, владельцы мультимплексов не будут получать доход и не смогут инвестировать средства, как это от них ожидается.

Что касается системы мониторинга и периодических сравнений, то это положительный момент, и важно обеспечить надлежащее внедрение таких систем.