

**Технико-экономическое обоснование  
целесообразности создания единого  
конвергентного регулирующего агентства  
по телекоммуникациям и вещанию  
в Таджикистане**

Душанбе-2015

ББК

В исследовании участвовали:

**Асомудин Атоев**, Председатель Ассоциации Интернет провайдеров и ИТ компаний  
**Константин Бондаренко**, Председатель Общественной организации «Центр свободного рынка Таджикистана»  
**Шахло Ақобирова**, Директор Общественной организации «Хома»  
**Фаррухшо Джунайдов**, Национальный советник по СМИ, Бюро ОБСЕ в Таджикистане  
**Эвалд Орф**, Советник по СМИ, Бюро ОБСЕ в Таджикистане  
**Хелена Мандич**, Директор по вещанию АРК, Босния и Герцеговина  
**Зюрен Нюбел**, Начальник управление по вопросам международной политике и стратегии регулирования Бундеснетзагентура, Германия  
**Дирк-Оливер фон дер Эмден**, Старший советник ВАКОМ/OFCOM, Швейцария

Взгляды, отраженные в данном технико-экономическом обосновании, принадлежат его авторам и могут не совпадать со взглядами Бюро ОБСЕ в Таджикистане.

ISBN

© Бюро ОБСЕ в Таджикистане

## Содержание

<b>I. Предыстория и задачи .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Основные положения .....</b>	<b>6</b>
<b>III. Обзор телекоммуникационного рынка Таджикистана (2015).....</b>	<b>7</b>
<b>IV. Обзор рынка вещания в Таджикистане .....</b>	<b>13</b>
<b>V. Обзор структур двух действующих регуляторов .....</b>	<b>15</b>
1. Служба связи при Правительстве Республики Таджикистан .....	15
2. Комитет по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан .....	18
<b>VI. Вызовы регуляторам отраслей телерадиовещания и телекоммуникаций, обусловленные цифровыми технологиями .....</b>	<b>21</b>
<b>VII. Ответ регуляторов в Швейцарии, Германии и, Боснии и Герцеговине на вызовы конвергенции.....</b>	<b>21</b>
<b>VIII. Может ли конвергентный регулятор быть вариантом для Таджикистана? .....</b>	<b>23</b>
1. Международные требования и передовые стандарты для телекоммуникационных регуляторов.....	23
2. Международные требования и передовые стандарты для вещательных регуляторов.....	25
3. За и Против конвергентного регулятора в Таджикистане.....	29
<b>IX. Выводы .....</b>	<b>31</b>
<b>X. Рекомендации.....</b>	<b>32</b>
<b>Приложения .....</b>	<b>34</b>
Приложение I: Справочный документ ВТО по телекоммуникациям	
Приложение II: Исследование «Хома»	
Приложение III: Вклад от Bundesnetzagentur (Германия)	
Приложение IV: Вклад от ВАКОМ/OFCOM (Швейцария)	
Приложение V: Вклад от CRA (Босния и Герцеговина)	
Приложение VI: Выводы и Рекомендации Совместной Конференции ОБСЕ/МЭРТ	
Приложение VII: План мероприятий (Постановление Правительства №691 от 31.10.2014 года)	
Приложение VIII: Заинтересованные стороны, с которыми проводились консультации при подготовке ТЭО	

## Список сокращений

Бюро	Бюро ОБСЕ в Таджикистане
ВТО	Всемирная торговая организация
ГКРЧ	Государственная комиссия по радиочастотам Республики Таджикистан
ЕБРР	Европейский банк реконструкции и развития
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
ЗАО	Закрытое акционерное общество
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИСП	Интернет-сервис провайдер
КТТ	Конвенция о трансграничном телевидении
МЭРТ	Министерство экономического развития и торговли
ОАО	Открытое акционерное общество
ОАХК	Открытая акционерная холдинговая компания
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация объединенных наций
ООО	Общество с ограниченной ответственностью
СМС	Служба приёма и передачи коротких текстовых сообщений (SMS)
ССОП	Сеть связи общего пользования
ФКК	Федеральная коммуникационная комиссия
ФКМЭ	Федеральная комиссия медиа экспертов
Bundesnetzagentur	Федеральное Агентство по электроснабжению, газоснабжению, телекоммуникациям, почте и железным дорогам, Германия
CRA	Агентство по регулированию коммуникаций, Босния и Герцеговина
DETEC	Министерство окружающей среды, транспорта, энергии и коммуникаций, Германия
GATS	Генеральное соглашение по торговле услугами
ICA	Независимый орган по рассмотрению жалоб для радио и телевидения
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
IPTV	Телевидение по интернет протоколу
MFN	Режим наибольшего благоприятствования
NGN	Сеть следующего поколения
OFCOM	Федеральное бюро по коммуникациям, Швейцария
PTT	Швейцарская почта, телефон и телеграф
SRG SSR	Швейцарская вещательная корпорация
VoIP	Голос по интернет протоколу (Voice over IP)

## I. Предыстория и задачи

2 марта 2013 года Республика Таджикистан присоединилась к Всемирной Торговой Организации (ВТО). По условиям Соглашения с ВТО, куда входит Справочный Документ по телекоммуникациям (Приложение I), Таджикистан обязан создать независимый регулирующий орган в сфере телекоммуникаций, который будет существовать отдельно и не будет подотчётным перед каким-либо поставщиком основных телекоммуникационных услуг. Согласно Постановлению Правительства №691 от 31 октября 2014 года, Министерству экономического развития и торговли Республики Таджикистан (МЭРТ) было поручено координировать проведение технико-экономического обоснования «с целью создания единого агентства, отвечающего за телекоммуникационные и вещательные услуги». Если результаты исследования подтвердят целесообразность создания такого единого органа, Правительство Таджикистана создаст такое единое агентство по телекоммуникационным и вещательным услугам. 15 апреля 2015 года МЭРТ обратилось в Бюро ОБСЕ в Таджикистане (Бюро) с просьбой об оказании технической помощи в подготовке вышеупомянутого исследования.

Справочный Документ ВТО по телекоммуникациям не требует особого формата для регулирующего органа. Важным является его подлинная независимость – не только от операторов, но и от разработчиков политики в данной сфере, а также от других заинтересованных сторон в реализации государственной политики, изложенной в национальном законодательстве в области телекоммуникации. Другими словами, каждый член ВТО самостоятельно решает - объединять ли регуляторные полномочия в едином органе, или продолжать отдельно регулировать телекоммуникационные и вещательные службы, как это в настоящее время происходит в Таджикистане (два отдельных органа). В любом случае, согласно обязательствам перед ВТО, Таджикистану необходимо иметь независимый регулятор в области телекоммуникаций. Прежде чем рассматривать вопрос о возможностях создания единого регулятора, нам необходимо подумать о том, может ли Служба связи, ныне действующий телекоммуникационный регулятор в Таджикистане, считаться независимым регулятором, согласно требованиям ВТО.

Если Правительство Таджикистана посчитает целесообразным создание единого регулирующего органа – для телекоммуникационных и вещательных услуг – то требования ВТО о независимости такого органа, разумеется, будут распространяться, с учетом соответствующих различий (*mutatis mutandis*), и на регулирование вещательных услуг. В отдельной главе мы рассмотрим структуру и деятельность ныне действующего в Таджикистане регулирующего органа в сфере вещания – Комитета по телевидению и радиовещанию.

Рассмотрев вопросы независимости действующих регуляторов, мы далее обсудим технические аспекты конвергенции между телекоммуникационными и вещательными службами. Именно эти вопросы заставили многие государства, являющиеся членами ВТО, создать единые национальные регулирующие органы, ответственные за обе службы. Представители из Швейцарии и Боснии и Герцеговины расскажут о своём опыте работы с конвергентным регулятором, а представитель Германского Федерального Сетевого Агентства по электроэнергии, газоснабжению, телекоммуникациям, почтовой связи и железным дорогам “Bundesnetzagentur” поделится с нами своим уникальным опытом телекоммуникационного регулятора, который выполняет многие дополнительные задачи, в которые, однако, не входит вещание.

На основании наших выводов о деятельности ныне действующих органов и отчётов об иностранных регуляторах, затем будут обсуждены достоинства и недостатки создания единого регулятора в Таджикистане. В выводах и рекомендациях будут обобщены результаты настоящего исследования.

## II. Основные положения

Данное исследование изучает целесообразность конвергенции двух регуляторов, действующих в настоящее время в Таджикистане для телекоммуникационных и вещательных услуг (Службы связи и Комитета по телевидению и радиовещанию) в один регулирующий орган. Исследование выполнено Бюро ОБСЕ в Таджикистане по запросу Министерства экономического развития и торговли Республики Таджикистан. Исследование является частью действий, обозначенных Правительством Республики Таджикистан в области телекоммуникаций в Постановлении №691 от 31 октября 2014 года «О программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной Торговой Организации (ВТО)».

Исследование начинается с оценки нормативно-правовой и регуляторной базы для рынка электронных коммуникаций в Республике Таджикистан, но также рассматривает передовые международные практики в области регулирования телекоммуникационных и вещательных услуг и примеры других стран. Несмотря на то, что авторы исследования признают международную тенденцию к объединению регуляторов рынков электронных коммуникаций в один единый регулирующий орган, они, в то же время, придерживаются мнения, что по политическим, экономическим и правовым обстоятельствам, сложившимся в настоящее время в Республике Таджикистан, такой шаг будет преждевременным для двух действующих регуляторов.

Исследование напоминает Правительству Республики Таджикистан, что правовые обязательства, вытекающие из членства Таджикистана в ВТО, оставляют вопрос институциональной структуры телекоммуникационного регулятора полностью на усмотрение членов ВТО. Единственным обязательным требованием для регуляторов в области телекоммуникаций, обозначенным в Справочном документе ВТО по телекоммуникациям, является его независимость от бизнеса и политики. Согласно другим международным правовым инструментам, аналогичное требование существует и для вещательных регуляторов. В своей оценке существующей регуляторной базы для телекоммуникационных и вещательных услуг и передовых международных практик в этой сфере, авторы исследования пришли к выводу, что ни один из двух действующих в Республике Таджикистан регуляторов, не может считаться независимым от правительственного влияния.

Поэтому исследование рекомендует сфокусироваться, в качестве первого шага, на создании в Республике Таджикистан двух, подлинно независимых, телекоммуникационного и вещательного регуляторов. На втором этапе может быть рассмотрена трансформация этих двух независимых регуляторов в один единый конвергентный регулятор.

В своих рекомендациях, направленных непосредственно Президенту Республики Таджикистан и Правительству Республики Таджикистан, исследование рекомендует некоторые незамедлительные шаги с целью достижения функциональной независимости двух действующих регуляторов в течение этого года. Параллельно с этим, должна начаться работа по созданию необходимой нормативно-правовой и регуляторной базы для создания в Республике Таджикистан двух подлинно независимых и компетентных регуляторов.

### III. Обзор телекоммуникационного рынка Таджикистана (2015)

#### Взгляд на телекоммуникационный рынок: ключевая статистика

Население	8,354 миллиона (01.01.2015)
ВВП	8,51 миллиарда долларов США (2014)
ВВП на душу населения	481 доллар США (01.01.2014)
ВВП на душу населения (PPP)	2431,66 доллар США (01.01.2014)
Доходы отрасли телекоммуникаций	2686 миллионов сомони (2014), приблизительно: 560 миллионов долларов
Активные абоненты мобильной связи	6,4 миллиона (2014)
Охват мобильной связи	138% от общей численности населения (2014)
Количество пользователей Интернет	3,8 миллиона (2014)

#### Введение

Сектор телекоммуникаций (электрической связи), или в более широком смысле, отрасль информационно коммуникационных технологий (ИКТ) Таджикистана является одной из самых быстро развивающихся отраслей национальной экономики. Согласно отчету Службы связи (телекоммуникационный регулятор) в феврале 2015 года среднегодовой рост доходов отрасли до 2013 года составлял в среднем 15% в год и в 2014 году составил 2% (см. рисунок 1). В 2011 году это было порядка 450 миллионов долларов США, а к концу 2013 года валовой доход ИКТ-отрасли достиг 560 миллионов долларов США. В 2013 году частные ИКТ-компании обеспечили 96% от общего дохода отрасли. Количество людей, занятых в отрасли ИКТ в Таджикистане составляет примерно 20 тысяч человек.

Рисунок 1. Доходы отрасли ИКТ, 2011 - 2014  
Составлен из отчета Службы Связи



Налоговые сборы с ИКТ-компаний являются значительным ресурсом для государственного бюджета. В 2014 году они составили порядка 100 миллионов долларов США.

#### Правовая и регуляторная база

ИКТ-отрасль Таджикистана регулируется Законом Республики Таджикистан «Об электрической связи» (далее, Закон) от 2002 года с изменениями и дополнениями от 2006, 2008 и 2013 гг. Согласно статье 8 Закона, Правительство Таджикистана может делегировать свои полномочия по регулированию отрасли телекоммуникаций уполномоченному органу.

Органом, осуществляющим в данное время регулирование отрасли телекоммуникаций в Таджикистане, является Служба связи при Правительстве Республики Таджикистан (Служба связи). Начальник Службы связи и его заместители назначаются Правительством Таджикистана. Финансирование Службы связи в основном осуществляется за счет средств государственного бюджета. Функции и полномочия Службы связи описаны в статьях 9 и 10 Закона, согласно которым Служба связи наделена типичными функциями регулятора телекоммуникаций, в частности, обеспечение:

- добросовестной конкуренции между операторами;
- высокого качества телекоммуникационных услуг;
- равного доступа всех пользователей к телекоммуникационным услугам;
- выдачи разрешений на использование радиочастот;
- препятствование монополистической деятельности, в сотрудничестве с Антимонопольным органом.

Согласно статьи 7 Закона и статьи 3 Указа Президента № 1026 от 28 февраля 2011 года, Службе связи также поставлена задача разработки и реализации государственной политики в области телекоммуникаций, что включает в себя государственную политику управления радиочастотным спектром. Более того, Постановление Правительства №252 от 11 мая 2011 г., которым утверждено Положение о Службе связи, дает ей право управлять государственными компаниями отрасли телекоммуникаций.

В практическом отношении, это означает, что Служба связи совмещает функции разработки политики, регулирования и управления, что ведет к неизбежному конфликту интересов. Очевидно, Служба связи не

***Действующий регулятор отрасли совмещает функции разработки политики, регулирования и управления государственными предприятиями отрасли.***

может одновременно регулировать частные телекоммуникационные компании и конкурировать с ними через государственных операторов связи, таких как компания «Таджиктелеком». Эта комбинация политических, регулирующих и коммерческих полномочий, не только препятствует справедливым правилам игры для частных операторов, но и дает возможность политического вмешательства, что несовместимо как с национальным, так и международным законодательством.

Имеется в виду практика повторяющихся блокировок веб-сайтов с нежелательным политическим контентом, критикуемая не только Представителем ОБСЕ по свободе СМИ, но и Комитетом по правам человека ООН в его втором периодическом отчете по Таджикистану за август 2014 года. Блокирование веб-сайтов не только лишает граждан Таджикистана их права на доступ к информации, но и является причиной серьезных экономических потерь для интернет-сервис провайдеров и таких коммерческих компаний, как Азия плюс, Озодагон, и Точныйс, которые предоставляют новости и другие услуги на интернет-платформах.

В то время как Служба связи до конца 2012 года открыто в письменной форме давала указания интернет-сервис провайдерам и мобильным операторам блокировать определенные веб-сайты, в последние 2,5 года Служба связи отрицает какую-либо ответственность за эти блокировки. Это ставит интересный вопрос – кто стоит за этими скоординированными действиями, которые только в октябре 2014 года привели к блокировке сотен веб-сайтов и закрытию СМС-сервисов по всей стране. В этом контексте необходимо напомнить, что как по Закону «Об электрической связи», так и Справочному документу ВТО по телекоммуникациям, действующий телекоммуникационный регулятор обязан обеспечивать универсальные телекоммуникационные услуги для населения. Более того, статья 2 международного Пакта о гражданских и политических правах, ратифицированная Таджикистаном, требует, что каждое государство-участник Пакта обязуется обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в Пакте (например, свободный доступ к информации). В свете данных

позитивных обязательств действующему регулятору недостаточно просто отвергать любую ответственность за полную дисфункцию частей телекоммуникационного рынка Таджикистана.

Очевидно, что такое положение дел не способствует развитию устойчивой отечественной ИКТ отрасли и иностранным инвестициям. И поэтому Всемирная Торговая Организация в ее регуляторной сфере в части телекоммуникационных услуг

*Позитивные обязательства Службы связи обеспечивать неограниченный доступ общественности к Интернету являются результатом международных законодательных обязательств Таджикистан.*

(«Справочный документ») требует создания регулятора, независимого не только от коммерческих операторов, но и от вмешательства государственных органов. Присоединившись в марте 2013 года к ВТО, Таджикистан взял на себя ответственность соблюдать обязательства, установленные в вышеупомянутом Справочном документе.

### **Налоги и сборы**

Уровень налогообложения отрасли один из самых высоких в национальной налоговой системе. В дополнение к общим видам налогов, операторы телекоммуникационных услуг платят более высокую ставку налога на прибыль (25%), особый акцизный налог и так называемые «лицензионные сборы» в размере 2,5% от дохода операторов. Акцизный налог, введенный в 2011 году со ставкой 3% и увеличенный до 5% в апреле 2015 года, налагается на всех операторов мобильной связи и интернет-сервис провайдеров. ИКТ-отрасль также уплачивает все виды сборов за получение лицензий, технических разрешений, сертификацию и другие услуги, предоставляемые Службой связи и ее подведомственными структурами. Более того, игроки рынка также должны платить специальные взносы, находящиеся «вне рамок регуляторного режима»<sup>1</sup>, чтобы компенсировать Таджиктелекому его потери в международном трафике, вызванные конкуренцией.

### **Развитие рынка**

Таджикистан унаследовал очень слабую телекоммуникационную инфраструктуру, состоящую из общественной телефонной сети общего пользования с немногим более 320,000 номерной емкостью, кабельными и радиорелейными сетями внутри страны, соединенными с внешним миром через Узбекистан. В бывшем СССР все международные звонки из Таджикистана и в страну пропускались через технические центры в Ташкенте и Москве. Сегодня большая часть международных звонков распределены между несколькими местными операторами.

В 1996 году политика либерализации отрасли привела к появлению большого числа частных телекоммуникационных компаний, позволив им конкурировать и развивать новейшие технологии. Указом Президента №1174 в ноябре 2003 года была принята и утверждена Государственная стратегия «Информационные и коммуникационные технологии для развития Республики Таджикистан». Новая политика либерализации отрасли телекоммуникаций до сих пор отражается в статье 6 Закона «Об электрической связи», которая требует демонополизации и приватизации телекоммуникационных операторов.

Конкурентный рынок подтолкнул местные частные компании строить высокопроизводительные сети, способные передавать данные, аудио и видео сервисы, такие как Интернет-телефония, сотовая связь, сети нового поколения NGN, интернет/мобильный банкинг, интернет-телевидение, платежные системы. В июле 2005 года частный мобильный оператор, компания «Вавилон-мобайл» начала предоставлять услуги связи третьего поколения (3G). Все остальные мобильные операторы начали предоставлять услуги 3G, начиная с 2006 года, значительно расширив свой охват за пределы столицы. В октябре 2012

<sup>1</sup>. EBRD (2012, страницы 35-36), Electronic Communication Sector Comparative Assessment, <http://www.ebrd.com/downloads/legal/telecomms/comparative-assessment-2012.pdf>

года Вавилон-мобайл начал предоставлять услуги стандарта 4G в городе Душанбе. В апреле 2014 года Индиго Таджикистан внедрил услуги 4G в Душанбе, Худжанде и их пригородах.

Развитие Интернета и других цифровых технологий быстро трансформировало традиционный рынок телекоммуникационных и вещательных услуг. В частности, традиционная модель государственной монополии была в значительной мере заменена более изощренным конкурентным предложением фиксированных и мобильных услуг, которые удовлетворили более искушенный потребительский спрос на лучшее качество, мобильность и высокую скорость доступа к Интернет.

Сегодня телекоммуникационный рынок Таджикистана состоит из семи первичных интернет-сервис провайдеров, пяти мобильных операторов и большого числа контент-провайдеров, веб-студий, компаний-регистраторов доменов и других ИКТ-ориентированных компаний. Общее число лицензий, выданных на оказание основных и дополнительных услуг связи на 2015 год, составляет 205. Частный сектор телекоммуникационной отрасли покрывает своими услугами более 90% населенной территории Таджикистана. Конкуренция на рынке и снижение цен на услуги сделали такие технологии как сотовая связь и Интернет доступными значительному количеству людей (6,4 миллиона пользователей сотовой связи и 3,8 миллиона Интернет-пользователей), позволяя им использовать услуги связи на повседневной основе. Учитывая тот факт, что потребители часто одновременно являются пользователями услуг нескольких компаний, рынок сотовой связи охватывает 138% от всего населения Таджикистана, сравнительно всего 4,9% охвата фиксированной телефонией.

Относительная открытость рынка содействовала привлечению значительных иностранных инвестиций в телекоммуникационную отрасль. Многие ИКТ-компании образованы с участием иностранного капитала, в частности на рынке сотовой связи. Отрасль телекоммуникаций в части привлечения инвестиций входит в список ТОП-5, уступая лишь таким традиционно инвестиционно-привлекательным отраслям как финансовый сектор, энергетика и строительство. Распространение информационных и коммуникационных технологий с начала 2000-х годов также сделало вклад в экономический рост и занятость в Таджикистане (см. рисунок 1).

**Отрасль телекоммуникаций входит в список ТОП-5 инвестиционно-привлекательных отраслей.**

К сожалению, такая конкурентная модель в большей части сегментов рынка (сотовая связь, Интернет, платежные системы) со временем в значительной мере сменилась олигополией, с концентрацией рынка в руках нескольких компаний. Таким образом, рынок сотовой связи в основном делится между четырьмя компаниями ЗАО «Вавилон-мобайл», ЗАО «Индиго Таджикистан» (торговая марка - Tcell), ЗАО «ТТ Мобайл» (торговая марка «Мегафон-Таджикистан») и ООО «Таком» (торговая марка «Билайн»). Согласно данным Антимонопольной службы, которая регулирует и утверждает тарифы компаний-доминантов, все эти операторы являются доминантами на рынке, что в Таджикистане подразумевает 25% и более от общей доли рынка. Рынок фиксированного Интернета является более конкурентным. Только одна компания, ООО «Вавилон-Т» имеет позицию доминанта с рыночной долей около 35%.

#### Лидирующие поставщики услуг

Операторы мобильной связи	Первичные интернет-сервис провайдеры
ЗАО «Вавилон-мобайл»	ООО «Вавилон-Т»
ЗАО «Индиго Таджикистан» (торговая марка «Tcell»)	ЗАО «Телеком технолоджи»
ЗАО «ТТ мобайл» (торговая марка «Мегафон Таджикистан»)	ООО «Истера»

ООО «Таком» (торговая марка «Билайн»)	ООО «Интерком»
	ООО «Сатурн-онлайн»
	ОАО «Таджиктелеком» (торговая марка «ТоjNET»)
	ТАРЕНА (Таджикская ассоциация академических исследований и образовательных сетей)

*Примечание: Компании-доминанты (доля рынка 25% и более) отмечены серым цветом.*

Однако, в 2007 году либеральная политика в отрасли телекоммуникаций подошла к завершению. Число выдаваемых новых лицензий уменьшилось и лишь немногие новые компании вошли в рынок. Но наиболее тревожным свидетельством начала новой политики стал риск монополизации рынка государственным оператором, компанией ОАО «Таджиктелеком». На протяжении нескольких лет ОАО «Таджиктелеком» расширяет деятельность на большинстве сегментов рынка, используя свое привилегированное положение государственной компании, а именно применение в отношении исходящих звонков из сети «Таджиктелеком» более низких тарифов (например, согласно принципу «платит звонящий»). Еще одно значительное искажение на рынке происходит от того, что мобильные операторы должны вносить специальную оплату «вне режима регулирования», чтобы компенсировать «существенное уменьшение дохода от международных звонков в результате конкуренции» компании «Таджиктелеком». В настоящее время эти оплаты (0.03 Евро за минуту) обеспечивают дополнительный доход компании «Таджиктелеком» в размере около 1.2 миллиона долларов США в месяц<sup>2</sup>. Многие инициативы Службы связи планируются и реализуются совместно с ОАО «Таджиктелеком» без каких либо консультаций с другими заинтересованными сторонами.

Такая прямая аффилированность между регулятором и государственным телекоммуникационным оператором ведет к искажениям рынка и является серьезным препятствием для развития отрасли. Вмешательства регулятора в рынок также противоречат государственной политике Таджикистана, направленной на усиление транзитного потенциала страны в Центральной Азии<sup>3</sup> и в результате привели к падению темпов роста доходов отрасли. В сравнении с 15% ростом в 2013 году, доходы отрасли ИКТ в 2014 году выросли лишь на 2%.

В связи с ускоряющимся процессом конвергенции телекоммуникационных, вещательных и информационных технологий, Служба связи сталкивается с новыми регуляторными вызовами. Правительство Таджикистана отражает эту проблему в 2008 году в Концепции Государственной информационной политики. Концепция предусматривает создание единого регулятора в областях телекоммуникаций и вещания в качестве эффективного и приемлемого средства интеграции Таджикистана в подлинное информационное общество. Но, по неизвестным причинам, эта цель никогда не была осуществлена на практике.

В настоящее время провайдером услуг в отраслях телекоммуникаций и вещания необходимо получать разные лицензии от двух действующих регуляторов и, в некоторых случаях, даже от других государственных органов. Интернет-сервис провайдеру, в зависимости от предоставляемого перечня услуг, в среднем необходимо иметь до 9 лицензий. Новые виды услуг, которые не соответствуют традиционной лицензионной схеме, рискуют буквально «заблудиться» в регуляторной бюрократии. Яркий пример имел место с услугами интернет телевидения (IPTV). Начиная с середины 2007 года до конца 2008 года два

<sup>2</sup>. EBRD (2012, страницы 35-36), Electronic Communication Sector Comparative Assessment, <http://www.ebrd.com/downloads/legal/telecomms/comparative-assessment-2012.pdf>

<sup>3</sup>. Решение 1-й сессии Совета по ИКТ при Президенте Республики Таджикистана, 04 февраля 2011 года.

государственных канала – «Шабаккаи якум» и «ТВ-Сафина» были доступны через мобильную сеть компании «Вавилон-мобайл» как часть их пилотного проекта<sup>4</sup>. Но после нескольких месяцев бюрократических проволочек компания «Вавилон-мобайл» была вынуждена забросить идею проекта.

В 2015 году IPTV снова выходит на повестку дня коммерческих компаний. Сейчас интернет-сервис провайдер «Телеком Технолоджи» готов предоставлять услуги IPTV и уже получил соответствующую лицензию от регулятора в области телерадиовещания, Комитета по телевидению и радиовещанию при Правительстве РТ. Данная услуга пока недоступна для пользователей, но уже анонсирована на веб-сайте компании ([http://www.ttl.tj/individuals/internet\\_tv/](http://www.ttl.tj/individuals/internet_tv/)). В отличие от коммерческих компаний, четыре государственных вещателя уже получают выгоды от использования технологии IPTV. Все их программы передаются с 2014 года в онлайн-режиме через сеть ОАО «Телерадиоком», подведомственного предприятия Комитета по телевидению и радиовещанию.

В 2015 году отрасль телекоммуникаций столкнется с новыми вызовами. Снижение темпов экономического роста в Таджикистане, значительная девальвация национальной валюты и повышение налогов приведут к снижению спроса на телекоммуникационные услуги и как следствие, к падению доходов, сокращению числа рабочих мест, налоговых отчислений и объемов инвестиций в отрасли.

***Снижение темпов экономического роста и отсутствие независимости телекоммуникационного регулятора ведут к стагнации отрасли телекоммуникаций.***

С принятием плана действий<sup>5</sup> по выполнению обязательств Таджикистана перед ВТО, Правительство сделало первый важный шаг в создании благоприятной среды для развития ИКТ-отрасли в Таджикистане. Наличие независимого регулятора для ИКТ-рынка отразится на увеличении экономического роста, привлечении инвестиций, снижении цен, улучшении качества и большей зоне распространения услуг, а также большей скорости технологических инноваций в отрасли. С этой точки зрения, вопрос - должен ли независимый регулятор также охватывать услуги телерадиовещания, имеет так или иначе, второстепенное значение, перед самым фактом независимости регулирования.

<sup>4</sup>. GIS Watch (2009), Доступ к онлайн-информации и знаниям, <http://www.giswatch.org/country-report/tajikistan>

<sup>5</sup>. Программа адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной Торговой Организации, утвержденная Постановлением Правительства Таджикистана, №691 от 31 октября 2014 года.

## IV. Обзор рынка вещания в Таджикистане

Таджикистан – страна с населением восемь миллионов жителей, с впечатляющим количеством действующих телевизионных и радиокomпаний. Согласно данным Комитета по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан (Комитет), который в настоящее время является регулятором в сфере вещания, в 2013 году в стране было зарегистрировано 57 государственных и частных телевизионных и радио компаний. Тем не менее, более внимательный взгляд показывает несколько иную картину. В исследовании телевизионного рынка Таджикистана, опубликованном в 2014 году (Приложение I), которое проводила общественная организация «Хома», говорится о том, что из 57 зарегистрированных вещательных организаций реально действуют только 55. Это 33 телевизионные и 22 радио организации. Из 33 телевизионных организаций 24 являются частными; остальные 9 – государственные. Касательно 22-х радио организаций, 7 из них – государственные и 15 – частные. Общественные вещатели в Таджикистане не существуют.

Что касается технического охвата вещанием, картина снова выглядит иначе. Лишь четыре государственных канала – «Шабаккаи якум», «ТВ Сафина», «ТВ Бахористон» и «ТВ Джахоннамо» вещают на всю страну, охватывая 95% территории, то есть 7 миллионов жителей. Частным вещателям выдают только региональные лицензии, что ограничивает территорию их вещания примерно до 44%, а аудиторию до 3,5 миллиона жителей. За исключением пяти кабельных операторов, все частные вещатели передают свои программы через наземные сети. Государственные каналы транслируются в том числе через спутник.

В дополнение к финансированию из государственного бюджета, государственные вещатели также являются конкурентами для частных компаний в плане доходов от рекламы и спонсорской поддержки. Благодаря охвату всей территории страны, государственные вещатели получают большую часть прибыли. Согласно данным таджикского исследовательского агентства КТМ, из примерно трёх миллионов долларов общей прибыли, заработанной на телевизионном рекламном рынке в 2013 году, почти 90% отошло к государственным вещательным компаниям.

Такая неустойчивая экономическая ситуация для частных вещателей сложилась непосредственно по причине определенной практики лицензирования Комитета, который, согласно главе 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности (Постановление Правительства № 172 от 3 апреля 2007 года), выдает лицензии частным телерадиовещательным организациям. Государственные вещательные организации освобождены от обязанности получения лицензии в Комитете.

В п. 8 главы 50 вышеупомянутого Положения, говорится о том, что лицензии выдаются на конкурсной основе, однако без предоставления каких-либо специфических критериев самого конкурсного процесса, кроме основных технических требований, которым должны соответствовать все заявители. В случае, если заявитель подаст апелляцию в суд для обжалования решения Комитета, закон не предусматривает процедуры пересмотра решений в рамках самого Комитета. Лицензионные процедуры Комитета являются предметом продолжающейся критики со стороны гражданского общества и СМИ, стремящихся получить лицензию на телерадиовещание (Приложение II). Заявители, которым было отказано в получении лицензии, жалуются на произвольный характер принятия решений и недостаток обоснованности решений Комитета. Отсутствие судебных исков в отношении решений Комитета, наводит на мысль, что отвергнутые претенденты на получение лицензий, не верят также и в объективное рассмотрение этих решений судебными органами.

Отсутствие справедливых правил игры для частных телерадиовещательных компаний усугубляется тем, что для производства отечественного аудиовизуального контента нужна отдельная лицензия от Комитета. Без наличия привлекательного отечественного аудиовизуального контента частные телерадиовещательные компании не могут конкурировать на рынке с более сильными государственными компаниями, а без стабильного частного рынка телерадиовещания не будет достаточного спроса на производство местного

контента, ввиду того, что компании, занимающиеся выпуском аудиовизуальной продукции, подвергаются слишком жёсткому контролю со стороны регулятора.

Особая роль Комитета в формировании вещательного и аудиовизуального рынка в Таджикистане также становится особенно очевидной в свете перехода от аналогового наземного вещания к цифровому. Согласно Постановлению Правительства №529 от 1 октября 2009 года, Комитет разработал концепцию внедрения цифрового телевидения в Таджикистане. В то время как переход на цифровое вещание позволяет большему числу вещателей использовать те же радиочастоты, в Государственной концепции не предусмотрено участие частных телерадиовещательных компаний в этом процессе. После многочисленных встреч, рабочая группа, в состав, которой входили представители правительства и гражданского общества, в феврале 2015 года подготовила проект изменений и дополнений в Государственную программу развития цифрового телевизионного вещания в Республике Таджикистан на период с 2015 по 2017 годы. В этом проекте впервые были обозначены частные вещательные компании, хотя без определения их правового статуса. Исключение частных телерадиовещательных компаний и других заинтересованных сторон (представителей частного сектора) из процесса перехода на цифровое вещание, без сомнения, стало одной из причин того, что Таджикистан пропустил срок перехода с аналогового наземного вещания на цифровое, 17 июня этого года, как это было установлено Международным Союзом Электросвязи.

## V. Обзор структур двух действующих регуляторов

### I. Служба связи при Правительстве Республики Таджикистан

#### Правовой статус и функции

Органом, отвечающим за регулирование рынка связи (телекоммуникаций) в Таджикистане в настоящее время является Служба связи при Правительстве Республики

*Служба связи совмещает функции разработки политики, регулирования и управления в отрасли.*

Таджикистан (Служба связи). Служба связи была образована Постановлением Правительства №252 от 11 мая 2011 года. Служба связи является государственным органом исполнительной власти, напрямую подотчетным Правительству Таджикистана. Начальник Службы связи и его два заместителя назначаются и освобождаются от должности Правительством Таджикистана. Финансирование Службы связи осуществляется из средств государственного бюджета и других источников. Для обеспечения деятельности Службы связи в 2014 году из государственного бюджета было выделено 1,133,350 сомони. Дополнительное финансирование в размере 1,897,180 сомони было обеспечено за счет «специальных средств» государственного бюджета. Сумма доходов, полученных самой Службой связи при выполнении своих функций, и перечисленных в государственный бюджет, в первой половине 2014 года составила 7,300,000 сомони. Общее количество сотрудников, работающих в Службе связи и ее подведомственных учреждениях, составляет около 4,700 человек.

Основные функции Службы связи определены в Законе «Об электрической связи», принятом 10 апреля 2002 года (с изменениями и дополнениями от 2006, 2008 и 2013 годов), в главе 58-й Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности<sup>6</sup>, Указе Президента №1026 от 28 февраля 2011 года и Положении о Службе связи. Функции и полномочия Службы связи изложены в статьях 9 и 10 Закона «Об электрической связи», согласно которым Службе связи поручены типичные функции регулятора телекоммуникаций, в частности, обеспечение:

- справедливой конкуренции между телекоммуникационными операторами;
- высокого качества телекоммуникационных услуг;
- равного доступа всех пользователей к телекоммуникационным услугам;
- выдачи лицензий на деятельность в области связи и технических разрешений на использование радиочастот и,
- препятствования монополистической деятельности, в сотрудничестве с Антимонопольным органом.

Согласно статье 7 Закона «Об электрической связи» и статьи 3 Указа №1026, Служба связи также отвечает за разработку и реализацию государственной политики в области телекоммуникаций, которая включает в себя также и государственную политику управления радиочастотным спектром. Кроме того, Постановление № 252 дает Службе связи право управления государственными предприятиями отрасли. На практике это означает, что Служба связи совмещает функции разработки политики, регулирования и управления.

По иронии судьбы, Служба связи, которая должна обеспечивать предоставление населению Таджикистана информационно-коммуникационной инфраструктуры не имеет собственного веб-сайта. Данное упущение также не соответствует требованиям Постановления Правительства № 166 от 1 апреля 2011 года, согласно которому все государственные органы обязаны создавать свои веб-сайты. Такой недостаток прозрачности в деятельности Службы связи не способствует открытости и конкурентности телекоммуникационного рынка.

<sup>6</sup>. Положение об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности утверждено Указом Правительства РТ № 172 от апреля 2007 года, с изменениями и дополнениями от 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 и 2014 годов

## Лицензирование телекоммуникационных услуг

Служба связи является лицензирующим органом в области телекоммуникаций. Пункт 2, главы 58 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности разделяет две категории лицензий: общие и индивидуальные. Каждая категория лицензий состоит из 9 типов суб-лицензий, которые также включают лицензию для телерадиовещателей. Сроки лицензий варьируются от 3 до 7 лет. Если индивидуальная лицензия может быть выдана компаниям, имеющим свою собственную коммуникационную инфраструктуру, общие лицензии могут выдаваться любому оператору, который арендует инфраструктуру на рынке. Общее число лицензий, выданных на деятельность в области телекоммуникаций, на 2015 год составляет 205. Государственная компания ОАО «Таджиктелеком» является обладателем всех 9-ти лицензий второй категории. Закон предусматривает возможность выдачи лицензий на предоставление телекоммуникационных услуг на основании конкурса (тендера). Но насколько известно, Служба связи ни разу не использовала данную возможность. Решения Службы связи могут быть обжалованы в суде.

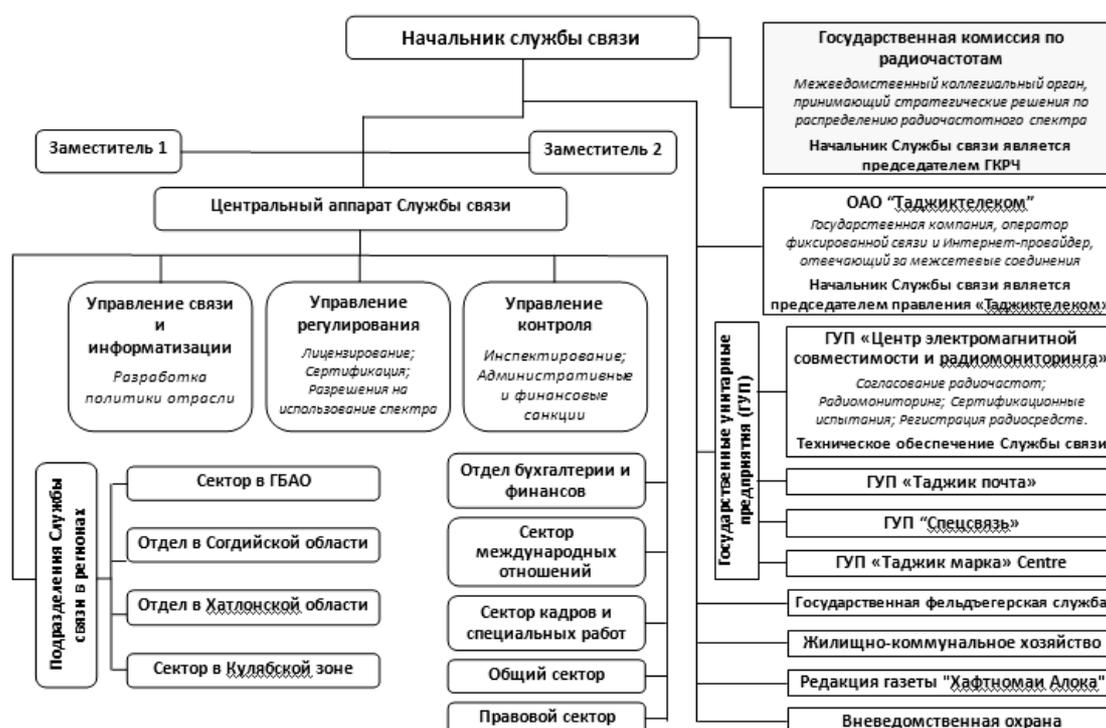
Лицензиаты обязаны начать предоставление услуг в течении трех месяцев с момента выдачи им лицензии. Лицензиаты обязаны также ежеквартально предоставлять финансовые и статистические отчеты в уполномоченный орган. Сбор, оплачиваемый лицензиатами, исчисляется в размере 2,5% от их валового дохода и уплачивается ежеквартально.

## Назначение радиочастот

Служба связи в тесном сотрудничестве с Государственной комиссией по радиочастотам (ГКРЧ) уполномочена назначать радиочастоты, аннулировать разрешения на использование радиочастот, проводить мониторинг использования радиочастотного спектра и выдавать соответствующие разрешения операторам связи. ГКРЧ отвечает за разработку и реализацию единой политики управления радиочастотным спектром на национальном уровне и представляет интересы Таджикистана на международном уровне. ГКРЧ, как государственный орган, подотчетен Правительству Таджикистана. Начальник Службы связи также является председателем ГКРЧ. Дополнительно, Служба связи также обеспечивает управление, административную и техническую поддержку деятельности ГКРЧ.

## Структура управления

Рисунок 1. СТРУКТУРА И СХЕМА УПРАВЛЕНИЯ СЛУЖБЫ СВЯЗИ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН



Центральный аппарат Службы связи состоит из следующих структурных подразделений:

- Руководство (начальник и два заместителя);
- Управление связи и информатизации;
- Управление регулирования;
- Управление контроля;
- Сектор международных отношений;
- Отдел бухгалтерии и финансов;
- Правовой сектор;
- Сектор кадров и специальных работ;
- Общий сектор.

Как показано на рисунке 1, Служба связи включает 4 региональных подразделения в Согдийской и Хатлонской областях, Горно-Бадахшанской автономной области и Кулябской зоне.

Структура Службы связи также включает перечень предприятий, учреждений и организаций, таких как:

- Открытое акционерное общество "Таджиктелеком";
- Государственное унитарное предприятие "Центр электромагнитной совместимости и радиомониторинга";
- Государственное унитарное предприятие "Почтаи Точик";
- Государственное унитарное предприятие "Алокаи махсус";
- Государственное унитарное предприятие "Маркази марка";
- Государственное предприятие "Государственная фельдъегерская служба";
- Государственное предприятие "Жилищно-коммунальное хозяйство";
- Редакция еженедельника "Алока";
- Вневедомственная охрана.

Начальник Службы связи курирует все подведомственные структуры, назначает и освобождает от должности сотрудников Службы связи и руководство подведомственных предприятий. Он также является председателем совета директоров ОАО «Таджиктелеком».

### Выводы

Телекоммуникационный рынок Таджикистана, динамично развивающаяся отрасль национальной экономики в первую декаду 2000-х, позднее столкнулся с серьезными вызовами, вызванными тем, что действующий регулятор не является независимым от правительства и государственных компаний. Более детально эти аспекты изложены в разделе III данного документа «Обзор телекоммуникационного рынка Таджикистана». Даже не принимая во внимание обязательства Таджикистана, связанные со вступлением в ВТО, скорейшее образование подлинно независимого и компетентного регулятора незаменимо для развития сильной отечественной ИКТ отрасли, а вместе с тем — конкурентоспособности и роста благосостояния, того, что может предложить Таджикистану экономика, основанная на знаниях.

***Скорейшее создание независимого регулятора отрасли телекоммуникаций критически важно не только для развития отрасли, но и таджикской экономики в целом.***

## II. Комитет по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан

### Правовой статус и функции

Комитет по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан (Комитет) является регулирующим органом в области телерадиовещания и производства аудиовизуальной продукции в Таджикистане. Комитет был образован Постановлением Правительства РТ №348 от 6 августа 1997 года. Комитет является государственным органом, который напрямую подотчетен Правительству Таджикистана. Согласно статье 5<sup>1</sup> Закона «О телевидении и радиовещании», (Закон №382 от 14 декабря 1996, с изменениями и дополнениями в 1998, 1999, 2000, 2001, 2004 и 2013 годах), Комитет отвечает за разработку и реализацию государственной политики в области телерадиовещания. Основные функции Комитета обозначены в отраслевом законе, в главе 50-й Положения «Об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (Постановление Правительства №172 от 3 апреля 2007 года) и в Положении «О Комитете по телевидению и радиовещанию» (Постановление Правительства №610 от 28 декабря 2006 года). В части лицензирования частных телерадиовещателей и аудиовизуального производства Комитет, согласно п.4 главы 50-й Положения «Об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности», делегирует свои полномочия Лицензионной Комиссии. Согласно п. 12 Положения о Комитете, председатель Комитета возглавляет Лицензионную комиссию и назначает ее состав. Государственные телерадиовещательные компании не нуждаются в получении лицензии и управляются непосредственно Комитетом<sup>7</sup>.

***Государственные вещательные компании не получают лицензий на вещание и управляются непосредственно Комитетом.***

Согласно Концепции государственной политики Таджикистана в области телевидения и радиовещания на 2010-2025 гг. (Постановление Правительства №529 от 1 октября 2009 года) и Государственной программы развития цифрового телевизионного вещания в РТ на 2010-2015 гг. (Постановление Правительства №76 от 27 февраля от 2010 года) Комитет и его подведомственное предприятие ОАО «Телерадиоком» отвечают за реализацию политики Правительства Таджикистана по переходу на цифровое вещание.

Председатель Комитета назначается и освобождается от должности Правительством Таджикистана, а финансирование Комитета осуществляется за счет средств республиканского бюджета. В государственном бюджете на 2014 год центральному аппарату Комитета было выделено 1,294,130 сомони. Общее число сотрудников Комитета около 2000 человек. Это только приблизительные цифры. Ни официальный веб-сайт, ни ежегодный отчет Комитета не предоставляют такого рода данные.

Вкратце, руководство Комитета по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан назначается Правительством, Комитет отчитывается перед Правительством и финансируется из государственного бюджета. В дополнение к своим обширным полномочиям по регулированию частных телерадиовещателей и производителей аудиовизуальной продукции, Комитет управляет доминирующими на рынке государственными телерадиовещательными компаниями. Такая комбинация полномочий и полное отсутствие независимости от правительства препятствует Комитету действовать как независимому регулятору

***Комбинация обширных полномочий и тотальная зависимость от правительства не позволяют Комитету действовать как независимому регулятору отрасли, и исключают справедливые правила игры на рынке телерадиовещания.***

<sup>7</sup>. Параграф 1 Указа Правительства РТ №610 от 28 декабря 2006 года, приложение 4 – «Перечень организаций, управляемых Комитетом»

телерадиовещания и поэтому исключает равные условия - справедливые правила игры между частными и государственными вещателями. Такое положение, de facto государственная монополия на вещательные СМИ также не совместима с обязательствами государств-членов международного Пакта о гражданских и политических правах по содействию плюрализму средств массовой информации<sup>8</sup>.

### Структура управления

Рисунок 1. Структура Комитета по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан



Адаптирован из <http://www.ktr.tj/>

Как показано на рисунке 1, Комитет состоит из центрального аппарата, Коллегии, Лицензионной комиссии, областных управлений и многочисленных подведомственных структур. Центральный аппарат Комитета состоит из следующих частей:

- Руководство (Председатель и три заместителя);
- Управление координации программ и международных отношений;
- Управление экономики и финансов;
- Управление по учёту кадров, правового обеспечения и делопроизводству;
- Производственно-технический сектор.

Руководство поддерживается Коллегией, состоящей из 9 членов. Коллегия Комитета отвечает за стратегическое управление и развитие. Члены Коллегии назначаются и освобождаются от своих должностей Правительством. Решения Коллегии утверждаются Председателем Комитета. В случае разногласий между Председателем и Коллегией, решающее слово остается за Председателем Комитета.

Одна из главных функций Комитета – выдача лицензий вещателям, которая по факту осуществляется Лицензионной Комиссией (см. Рисунок 1).

Структура Комитета также включает три областных управления по телевидению и радиовещанию, три областных технических телерадиоцентра, отдел технического контроля и государственную инспекцию по телевидению и радиовещанию.

Подведомственные предприятия Комитета включают, в частности, государственные теле- и радиокomпании, а также нижеперечисленные предприятия и организации:

<sup>8</sup>. Общие комметарии №34 Комитета по Правам Человека к статье 19 МПГПП (часть 40).

- Первый канал (Шабакаи якум);
- Государственное предприятие «ТВ Сафина»;
- Государственное предприятие «ТВ Джахоннамо»;
- Государственное предприятие «ТВ Бахористон»;
- Государственное унитарное предприятие «Таджиккино»;
- Студия «Таджикфильм»;
- Радио «Таджикистан»;
- Радиосеть «Фарханг» (Культура);
- Радиосеть «Садои Душанбе» (Голос Душанбе);
- Радиосеть «Овози Точик» (Таджикский голос);
- Государственное предприятие «Академия СМИ»;
- Дирекция по коммерческим вопросам;
- Дирекция по привлечению музыкально-артистических коллективов;
- ТВ-Куляб (региональный ТВ-канал, доступный в Кулябском регионе);
- Архив Комитета;
- Республиканский технический радиотелецентр;
- ОАО «Телерадиоком»;
- Еженедельник «Джахони паём» (Мир новостей).

Председатель Комитета утверждает положения всех подведомственных структур, назначает и освобождает от должности их руководство. Он также является председателем ОАО «Телерадиоком». ОАО «Телерадиоком» - государственная компания, предоставляющая техническую инфраструктуру для государственных и частных вещателей и играющая важнейшую роль в переходе Таджикистана на цифровое вещание.

## **VI. Вызовы регуляторам отраслей телерадиовещания и телекоммуникаций, обусловленные цифровыми технологиями**

Появление цифровых технологий позволяет различным сетевым платформам передавать аналогичные по существу виды услуг. Этот процесс слияния контента, услуг, инфраструктуры и оборудования конечного пользователя обозначается как конвергентность. Согласно Зеленой книге Европейской комиссии по конвергенции, она может быть выражена как: *«сближение потребительских устройств, таких как телефон, телевизор и персональный компьютер»*. В Зеленой книге, кроме того, заявлено, что *«Конвергенция это не только речь о технологиях. Это и об услугах, и новых способах ведения бизнеса и взаимодействия с обществом»*. В практическом плане это означает возможность предоставления широкого спектра услуг посредством одной сети, так называемый принцип «triple play – три в одном» (интернет, вещание и телефония).

Традиционно, услуги телекоммуникаций и вещания регулировались отдельно разными регулирующими органами. Тем не менее, новые услуги, появившиеся в результате конвергенции, такие как IPTV (аудиовизуальный контент предлагается через Интернет или мобильный телефон) ставят вопрос о том, как их классифицировать и как обеспечивать регулирование этих новых технологий. Должны ли они быть определены как телекоммуникационные услуги или вещание? Некоторые страны регулируют весь пакет услуг IPTV как вещание, в то время как другие страны вообще не классифицируют IPTV.

В целях решения проблемы конвергенции некоторые страны, такие как Швейцария, Босния и Герцеговина, Великобритания и Италия создали общий регулирующий орган, ответственный за отрасль вещания и телекоммуникаций. Согласно Раджендре Сингх и Радже Сиддхартхе, авторов публикации Всемирного банка *«Конвергенция информационных и коммуникационных технологий: стратегические и регуляторные соображения»* - есть растущая тенденция к созданию конвергентных регуляторов. Однако, как показывает приводимый здесь пример немецкого Федерального сетевого агентства – «Bundesnetzagentur» (Приложение III), вызовы конвергентных технологий и услуг могут также адекватно рассматриваться отдельными регуляторами.

Очевидно, что нормативно-правовая база, регулирующая эти отрасли, должна быть изменена и скоординирована для того, чтобы соответствовать новым вызовам. Плюсы и минусы единого, конвергентного регулятора в сравнении с отдельными регуляторами будут более подробно рассмотрены в рамках раздела VIII данного исследования.

## **VII. Ответ регуляторов в Швейцарии, Германии и Боснии и Герцеговине на вызовы конвергенции**

Пока Таджикистан будет находить свой собственный путь как лучше отвечать на вызовы конвергенции, соблюдая международные обязательства и передовые стандарты, полезным руководством для страны в образовании его собственного ИКТ регулирования могут послужить примеры других стран. Для целей данного исследования мы выбрали примеры Швейцарии, Германии, Боснии и Герцеговины. Обзор регуляторных систем этих стран в области ИКТ приводятся в приложениях III-V данного исследования.

Ниже мы коротко резюмируем наиболее характерные моменты их отчетов. Мы начнем с примера Германии (Приложение III). В отличие от примеров Швейцарии и Боснии и Герцеговины, пример Федерального сетевого Агентства Германии (“Bundesnetzagentur”) не охватывает телерадиовещательную деятельность. Тем не менее, данное ограничение сферы деятельности немецкого регулятора, это не решение против конвергенции телекоммуникационного и вещательного регуляторов, а является результатом того, как

Конституция Германии регулирует вопрос разделения законодательной власти между федеральным правительством и 16-ю федеральными землями. В то время как телекоммуникации попадают в сферу компетенции федерального правительства, средства массовой информации регулируются федеральными землями. Несмотря на эти конституционные ограничения, немецкий отчет в деталях показывает регуляторные вызовы, обусловленные конвергенцией телекоммуникационного и телерадиовещательного рынков. Ответ Федерального сетевого Агентства Германии на эти вызовы, а именно тесное сотрудничество с немецкими медиа-регуляторами, может быть решением для Таджикистана, по крайней мере, на переходный период. Другим уроком, который может быть использован из примера Германии является то, как законодатель Германии обеспечивает независимость Федерального сетевого Агентства от политического и коммерческого влияния. Руководитель управления международной политики и регуляторной стратегии Федерального сетевого Агентства господин Зюрен Нюбел (Soeren Nuebel) посетил Таджикистан и встречался с представителями обоих действующих регуляторов и другими заинтересованными сторонами. Основные выводы его встреч отражены в его отчете.

Швейцарский пример (Приложение IV) показывает нам модель конвергентного регулятора. Федеральное Бюро по коммуникациям (OFCOM), которое также содействовало Таджикистану в частотном планировании для перехода на цифровое вещание, регулирует оба направления – телекоммуникационные и вещательные услуги. После объяснения различных обоснований для регулирования этих двух отраслей и необходимости независимости органа, регулирующего услуги электронных коммуникаций, швейцарский отчет показывает нормативно-правовую основу OFCOM. Для правительства Швейцарии главными причинами передачи полномочий регулирования всех услуг в сфере электронных коммуникаций одному единому органу были соображения эффективности и синергии, в частности в управлении радиочастотным спектром. Образованием единого регулятора для всех форм электронных коммуникаций правительство Швейцарии отреагировало на технологическую конвергенцию сетей и проистекающую из этого конвергенцию услуг на рынке электронных коммуникаций. В своих заключительных замечаниях («Уроки для Таджикистана»), отчет вновь подчеркивает важность независимости регулятора для того, чтобы система могла работать и привлекать инвестиции в отрасль.

Босния и Герцеговина (Приложение V), как и Таджикистан, прошла через гражданскую войну после объявления независимости (от бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия) в 1992 году. Несмотря на это, Босния и Герцеговина смогла, хотя и десятью годами позже, образовать один из первых в Европе конвергентных регуляторов (Агентство регулирования коммуникаций CRA). В то время, как уже в 2001 году были основания создать конвергентный регулятор, созданию CRA явно способствовал орган Верховного Представителя, должность, созданная в 1995 году сразу после подписания Дейтонского Соглашения и наделения его обширными законодательными и исполнительными полномочиями. Отчет, который содержит очень детальное описание нормативно-правовой базы, организационной структуры Агентства регулирования коммуникаций и его регуляторных механизмов, также показывает недостатки, которых любые новые регуляторы должны стараться избегать. Отчет завершается мощной аргументацией в пользу конвергентного регулятора и всех преимуществ, которые он предоставляет для потребителей, поставщиков услуг, иностранных и местных инвесторов и в целом для экономики страны. Автор отчета, Хелена Мандич (Helena Mandic), директор департамента вещания в Агентстве, также является в данное время председателем Европейской платформы регулирующих органов.

## **VIII. Может ли конвергентный регулятор быть вариантом для Таджикистана?**

Принимая во внимание различную природу телекоммуникационных и вещательных услуг, оба сектора управляются разными национальными и международными регуляторами. Для того, чтобы обеспечить соответствие их нормативно-правовой базы и для того, чтобы достичь их различных целей, неперенным условием является независимость этих регулирующих органов.

### **I. Международные требования и передовые стандарты для телекоммуникационных регуляторов**

С присоединением к Всемирной Торговой Организации (ВТО) в 2013 году, Таджикистан взял на себя обязательства, которые непосредственно влияют на телекоммуникационный сектор. Обязательства в рамках ВТО являются юридически неукоснительными обязательствами членом организации, осуществимыми через процесс урегулирования споров ВТО. Генеральное соглашение по торговле услугами (GATS) является инструментом, имеющим наиболее тесно отношение к телекоммуникациям. Существуют два типа обязательств в рамках GATS: (i) общие обязательства, имеющие отношение ко всем членам и секторам услуг, охватываемых соглашением и (ii) отраслевые (секторально-специфические) обязательства в отношении доступа на рынок и национального режима в международной торговле.

Общие обязательства GATS содержат два основных принципа: (i) Страны-члены ВТО должны предоставлять друг другу режим наибольшего благоприятствования (т.е. запрет на дискриминацию, которые требуют от стран предоставлять «режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется таким услугам и поставщикам услуг из любой другой страны»); и (ii) страны должны обеспечить прозрачность местного регулирования (например, страны должны публиковать меры общего применения, и позволять общественное обсуждение в определенный период до их принятия).

В дополнение к этому базовому тексту Соглашение в части телекоммуникаций содержит приложения, такие как «Справочный документ по принципам регулирования» (Справочный документ). Этот документ, который является частью договорных обязательств Таджикистана перед ВТО, отражает «Передовые стандарты» в регулировании телекоммуникационных услуг. Его шесть принципов относятся к: (i) гарантиям конкуренции; (ii) гарантиям межсетевых соединений; (iii) прозрачному и конкурентно-нейтральному механизму универсальных услуг; (iv) публичной доступности лицензионных критериев; (v) независимости регуляторов; и (vi) справедливым процедурам распределения и использования ограниченных ресурсов.

В то время как положения о создании независимого регулятора (часть v Справочного документа) говорят только о независимости от всех участников рынка, принято считать, что по настоящему независимый регулятор также требует независимости от политиков. Для того, чтобы достичь этой независимости в его повседневном процессе принятия решений, предлагаются следующие формальные гарантии:

- Обеспечение регулятору отдельных, установленных законом полномочий, свободных от министерского контроля;
- Прописывание четких профессиональных критериев для назначений (на руководящие посты);
- Вовлечение как исполнительной, так и законодательной ветвей власти в процесс назначений;
- Где выбираются коллегиальные (Правление/Комиссия) структуры, условия для членом, должны быть такие, что они (члены) могут заменяться только постепенно каждым последующим правительством;

- Обеспечение агентства надежным и адекватным источником финансирования. Оптимально, для финансирования регулятора могут быть использованы плата за конкретные услуги или сборы с компаний сектора, чтобы оградить регулятор от политического вмешательства через бюджетный процесс;
- Исключение регулятора из лимита заработной платы для государственных служащих для привлечения и удержания наиболее квалифицированного персонала и обеспечения стимулов к хорошему управлению; и
- Запрет для исполнительной власти на изменение решений агентства, кроме как посредством очень аккуратно выстроенных каналов, таких как новое законодательство или обжалование в суде на базе существующего закона.

Очевидно, что даже независимый регулятор связан общими и отраслевыми законами страны. В дополнение, прозрачность в межсетевых соединениях, разрешительной и лицензионной практиках и обязательства по универсальным услугам являются специальными требованиями Справочного документа. Прозрачность предполагает, что регулятор делает своевременно доступной всю соответствующую информацию. Прозрачность повышает доверие заинтересованных сторон в эффективности и независимости регулятора и укрепляет его легитимность. Следовательно, все регуляторные правила и политики, принципы принятия будущих правил и все регуляторные решения и соглашения должны быть достоянием общественности. Регулирование в области ИКТ является важным вопросом политики, и все граждане нуждаются в информации о политике, чтобы оценить эффективность правительства.

Прозрачность является важным вкладом в эффективное управление в целом. Важно, что прозрачность сокращает возможность того, что заинтересованные стороны, особенно те, на кого регуляторные решения влияют негативно, будут уверены, что решения не являются предвзятыми, произвольными или дискриминационными. Обоснование регуляторных решений, включая принципы и доказательства, направляющие их, будут очевидны, когда они четко представлены в общественном доступе. Дискриминационные или коррупционные решения будут очевидны, и их будет значительно более сложно обосновать, если будут иметь место прозрачные процессы.

Успешный рынок, привлекательный для инвесторов требует предсказуемого процесса регулирования. Независимые регуляторы предсказуемы, если они придерживаются верховенства закона. Наиболее важные особенности верховенства закона – уважение прецедентов и принципа «стоять на одном», особенно в странах общего права. Уважение прецедента означает, что регуляторы не отменяют политические решения, если нет доказательств того, что эти решения привели к значительным проблемам или, что новые обстоятельства требуют изменения в правилах. Принцип «стоять на одном» требует того, чтобы в случаях с одинаковыми фактами, каждый раз решения принимались всегда одним и тем же образом. Это имеет особое значение в разрешении споров. Соблюдение этих принципов укрепляет веру в авторитет регулятора и уменьшает регуляторный риск, что позитивно отражается на отношении инвесторов.

Для обеспечения подотчетности, прозрачности и предсказуемости регулятора, как для общественности, так и для правительства и других заинтересованных сторон, предлагаются следующие гарантии:

- Публикация положения о регуляторе, в котором четко указаны, полномочия, функции и ответственность, права и обязанности регулятора, а также различия между первичными и вторичными нормативными целями, когда есть несколько целей;
- Обеспечение, что решения регулятора могут быть рассмотрены в суде или другом неполитическом органе, хотя должен быть установлен некоторый "порог" для препятствования необоснованным претензиям, способным просто задерживать выполнение решений;

- Требования к регулятору публиковать ежегодный отчет о его деятельности и требования официальной проверки его деятельности независимыми аудиторами или наблюдательными комитетами законодательного органа;
- Установление правил об увольнении (руководителей) регуляторов, если они демонстрируют серьезные нарушения или некомпетентность;
- Предоставление всем заинтересованным сторонам возможности давать регулятору предложения по рассматриваемым вопросам; и
- Обязать регулятора публиковать свои обоснованные решения.

Несмотря на обязательства в рамках ВТО и передовые стандарты, правительства все еще имеют выбор вариантов для регулирования телекоммуникационного сектора. При создании регулирующего органа, правительства должны принимать во внимание уровень развития и либерализации отрасли ИКТ, доступные в стране ресурсы, а также исторический контекст и административно-правовую базу для регулирования этого сектора.

Дополнительные соображения касаются институционального дизайна регулирующего органа. В настоящее время существуют три основных институциональных конструкции для телекоммуникационных органов. Во-первых, это отраслевой регулятор – модель, которая в настоящее время преобладает в Таджикистане. Второй вариант известен как "конвергентный регулятор", означающий, что регуляторы охватывают сферу как телекоммуникаций так и телерадиовещания (например, ВАКОМ в Швейцарии и CRA в Боснии и Герцеговине). Третий вариант, когда регулирующий орган является мульти-секторальным регулятором, охватывающим, как правило, различные отрасли промышленности, которые принято относить к сфере коммунальных услуг, например – телекоммуникации, водоснабжение, энергоснабжение и транспорт (как Bundesnetzagentur в Германии). В следующей главе данного документа будут рассмотрены плюсы и минусы конвергентного регулятора (второй вариант дизайна) для Таджикистана.

## **II. Международные требования и передовые стандарты для вещательных регуляторов**

Основная причина регулирования сектора телерадиовещания обусловлена необходимостью использования радиочастотного спектра для вещательных служб. Радиочастотный спектр является общественным ресурсом, который выделяется странам в соответствии с условиями комплексных международных соглашений. Ещё одной причиной является крайняя важность свободного существования независимых и плюралистических вещательных СМИ в демократическом обществе. Являясь демократической страной (статья 1 Конституции), Таджикистан гарантирует в статье 30 своей Конституции свободу выражения и право на получение информации. В статье 2 международного Пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), который Таджикистан ратифицировал в 1999 году, говорится о том, что государство обязано *«принять законодательные или иные меры, необходимые для соблюдения прав, обозначенных в Конвенции»*. Одним из таких прав, обозначенных в статье 19 Пакта, является право на выражение – право, включающее следующее: *«свободу поиска, получения и передачи информации и идей любого рода, невзирая на границы, устно, письменно или в печатной форме, через искусство, или любыми иными средствами»*. В Общем Комментарии № 34 к статье 19 Пакта, Комитет по Правам Человека, орган, который следит за выполнением МПГПП государствами-участниками, содержатся рекомендации по созданию независимого регулирующего органа для вещательных служб.

В совместной декларации «О свободе выражения и реагировании на конфликтные ситуации» от 4 мая 2015 года Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ вместе со Специальными Докладчиками ООН по свободе выражения, Организацией Американских Государств и Африканской Комиссией по Правам Народов отметили, что регуляторные функции для СМИ всегда должны осуществлять независимые органы.

В Рекомендации № R (2000) 23, принятой 20 декабря 2000 года, Комитет Министров Совета Европы отметил необходимость создания независимых регулирующих органов для отрасли вещания и опубликовал инструкции, направленные на защиту независимости этих органов. Являясь международной организацией, Совет Европы поддерживает сотрудничество между странами Европы в области правовых стандартов, прав человека, демократического развития, верховенства закона и культуры. Организация была создана в 1949 году; в её состав входят 47 государств, включая Россию и многие другие страны СНГ, население которых в общей сложности составляет более 800 миллионов граждан. С помощью инструкций, кратко изложенных далее, может быть дана оценка насколько независимым является регулятор телерадиовещания в Таджикистане, а именно Комитет по телевидению и радиовещанию.

## **Совет Европы относительно независимости регулирующих органов в вещательном секторе**

### **i. Общая законодательная структура**

В законодательстве должны быть четко прописаны обязанности и полномочия регулирующих органов в вещательном секторе, а также методы обеспечения их подотчетности, порядок назначения их членов и методы их финансирования.

### **ii. Назначение, состав и функционирование**

Правила, регламентирующие регулирующие органы в вещательном секторе, в особенности их состав, являются ключевым элементом их независимости. Поэтому, они должны быть сформулированы таким образом, чтобы защитить регулирующие органы от любого вмешательства, особенно со стороны политических сил или экономических интересов. С этой целью должны быть определены особые правила в отношении возможного конфликта интересов, чтобы не допустить того, что:

- регулирующие органы находятся под влиянием политической власти;
- члены регулирующих органов осуществляют деятельность или имеют интересы в предприятиях или иных организациях в секторе СМИ и близких к нему секторах, которые могут привести к конфликту интересов в связи с их членством в регулирующем органе.

Кроме того, правила должны гарантировать, что члены этих органов:

- назначаются демократическим и прозрачным образом;
- не могут получать никаких поручений или инструкций от какого бы то ни было лица или органа;
- не делают никаких заявлений и не предпринимают никаких действий, способных нанести ущерб независимости их деятельности, а также не извлекают из нее никакой выгоды.

Наконец, следует определить четкие правила в отношении возможности освобождения от обязанностей членов регулирующих органов, с тем, чтобы не допустить использования данной меры в качестве средства политического давления.

В частности, освобождение от обязанностей может допускаться только в случае несоблюдения правил конфликта интересов или должным образом запротоколированной неспособности осуществлять свои функции; при этом за этим лицом сохраняется возможность обращаться в суды с жалобой в связи с этим. Кроме того, освобождение от обязанностей на основании нарушения, связанного или не связанного с их функциями, должно допускаться только в серьезных, ясно определенных законодательством случаях, при условии возможности их обжалования в суде.

Принимая во внимание особый характер вещательного сектора и особенности поставленных перед ним задач, в состав регулирующих органов должны быть включены специалисты в областях, находящихся в сфере их компетенции.

### **iii. Финансовая независимость**

Механизм финансирования регулирующих органов — другой ключевой элемент их независимости — должен быть прописан в законодательстве в соответствии с четко определенным планом, с указанием ориентировочных затрат на деятельность регулирующих органов, с тем чтобы позволить им в полной мере и независимо выполнять свои функции.

Государственные органы не должны использовать свою власть при принятии финансовых решений для нарушения независимости регулирующих органов. Кроме того, на их независимость не должно влиять обращение к услугам или экспертной оценке органов государственной власти и третьих лиц.

Методы финансирования должны использоваться в своих интересах, где это уместно, механизмы, не зависящие от специальных способов принятия решений государственными или частными органами.

### **iv. Полномочия и компетенция**

#### *Регулирующие полномочия*

При условии ясно выраженной законодателем передачи полномочий, регулирующие органы должны иметь право принимать постановления и руководящие принципы, касающиеся вещательной деятельности. В рамках законодательства, у них также должно быть право принимать внутренние правила.

#### *Выдача лицензий*

Одной из основных задач регулирующих органов в вещательном секторе обычно является выдача лицензий на вещание. В законодательстве должны быть четко определены основные условия и критерии выдачи и продления лицензий на вещание.

Положения, касающиеся порядка лицензирования вещания, должны быть ясными и точными, и должны применяться на основе открытости, прозрачности и непредвзятости. Решения, принимаемые в этом контексте регулирующими органами, подлежат в соответствующей мере преданию гласности.

Регулирующие органы в вещательном секторе должны быть вовлечены в процесс планирования спектра национальных частот, выделяемых вещательным службам. Они должны иметь право разрешать лицензиатам осуществлять вещание на выделенных для вещания частотах. Это не имеет отношения к выделению частот операторам трансляционных сетей по телекоммуникационному законодательству.

Сразу после составления перечня частот, регулирующие органы должны соответствующим образом уведомить общественность о приеме заявок на конкурс. В объявлении о проведении конкурса должен быть указан перечень требований, таких как тип услуги, минимальная продолжительность программ, зона географического покрытия, тип финансирования, любые лицензионные сборы и, в случае необходимости для таких конкурсов, технические параметры, которым должны удовлетворять соискатели. Учитывая вовлечение общих интересов, государства-участники могут применять различный порядок выделения вещательных частот общественным вещателям.

В объявлении о проведении конкурса должно быть также определено содержание заявки на лицензию и документы, которые необходимо представить соискателям. В частности, соискатели должны указать структуру, владельцев и капитал своей компании, а также содержание и продолжительность предлагаемых ими программ.

#### *Мониторинг за соблюдением вещателями своих обязательств*

Другой неотъемлемой функцией регулирующих органов должен стать надзор соблюдения условий, записанных в законодательных актах и выданных вещателям лицензиях.

Регулирующие органы не должны осуществлять предварительный контроль над программами. Поэтому мониторинг программ должен всегда проводиться после выхода программ в эфир.

Регулирующим органам должно быть дано право требовать от вещателей предоставления информации в той степени, в какой это необходимо им для выполнения своих задач.

В области своей компетенции регулирующие органы должны иметь право рассматривать жалобы, касающиеся деятельности вещателей; они должны регулярно публиковать свои решения.

В случае несоблюдения вещателем законодательства или условий, определенных в его лицензии, регулирующие органы должны иметь право налагать санкции в соответствии с законодательством.

Следует установить диапазон санкций, предписанных законодательством, начиная с предупреждения. Санкции должны быть соразмерными и не должны налагаться, пока вещателю не будет предоставлена возможность высказать свое мнение по разбираемому вопросу. Кроме того, все санкции могут быть пересмотрены компетентными инстанциями в соответствии с национальным законодательством.

#### **v. Подотчетность**

Регулирующие органы должны быть подотчетны перед общественностью за свою деятельность. Они должны, например, публиковать регулярные или специальные отчеты, касающиеся их работы и выполнения ими возложенных на них задач.

В целях защиты независимости регулирующих органов, и в то же время ради обеспечения их ответственности за свои действия, необходимо, чтобы надзор за ними осуществлялся только в отношении законности их деятельности, а также в отношении правильности и прозрачности их финансовых операций. В отношении законности их деятельности этот надзор должен осуществляться исключительно апостериори.

Положения об ответственности регулирующих органов и надзоре за ними должны быть ясно изложены в применяемых к ним законах.

Все принимаемые регулирующими органами решения и постановления должны быть:

- надлежащим образом обоснованы, согласно национальному законодательству;
- открыты для пересмотра компетентными законодательными органами, согласно национальному законодательству;
- должны быть доступны для широкой общественности.

### **Недостаточная независимость регулятора телерадиовещания в Таджикистане**

Телерадиовещание регулируется в Республике Таджикистан Законом «О телевидении и радиовещании» (№ 382 от 14 декабря 1996 года), Законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» (№37 от 17 мая 2004 года) и Положением «Об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (№ 172 от 3 апреля 2007 года).

В статье 5<sup>1</sup> Закона «О телевидении и радиовещании» говорится о том, что государственное регулирование и контроль в сфере вещания осуществляется Правительством Республики Таджикистан через Комитет по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан. При отсутствии особой гарантии независимости Комитета само это положение не оставляет никаких сомнений о том, кто именно контролирует сектор вещания в Таджикистане.

В области лицензирования вещательных компаний, что является одной из самых важных задач регулятора вещания, ни закон, ни Положение «Об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» не содержат никаких особых критериев, которые следует применять в случае конкуренции кандидатов (на получение лицензии). Отсутствие ясности и открытости в вопросах выдачи лицензий на вещание создаёт возможности для политического вмешательства и противоречит требованиям статьи 19 МПГПП, касающихся недопущения ограничений свободы выражения.

Отсутствие независимого регулятора де-факто привело к тотальному контролю над радиоволнами со стороны государственного вещателя, а также к предвзятому освещению

политических событий государственными вещательными компаниями во время предвыборных кампаний, о чём международные миссии по наблюдению за выборами неоднократно сообщали.

Тотальный контроль радиоволн и производства аудиовизуальной продукции со стороны правительственных ведомств является серьёзным препятствием для экономического, политического и культурного развития Таджикистана. Таджикистан опоздал со сроками полного перехода с аналогового на цифровое вещание, которое должно было завершиться в июне этого года, согласно международным соглашениям; и это всего лишь один аспект. Можно привести ещё много отрицательных примеров для обоснования такой оценки. Однако, в рамках настоящего исследования достаточно сказать, что существующая законодательная база и эмпирические наблюдения свидетельствуют о том, что ведомство, регулирующее телерадиовещание в Республике Таджикистан, а именно, Комитет по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан нельзя считать независимым.

### **III. За и Против конвергентного регулятора в Таджикистане**

Сегодня, цифровизация позволяет контенту, ранее связанному с конкретными сетями, передаваться через различные инфраструктуры и платформы доставки данных. Это ведет к потенциальному конфликту в регулировании, поскольку различные стандарты регулирования контента до сих пор привязаны к сервисам – телефонии, звуковому и телевизионному вещанию, печатным СМИ и Интернету. Процесс конвергенции может требовать изменений политики для того, чтобы достигать общих целей, таких как универсальный доступ, защита потребителей, конкурентоспособность и экономическое развитие. Растущее число стран решают проблему конвергенции путем образования единого конвергентного регулятора. В данном разделе мы рассмотрим вопрос – может ли конвергентный регулятор быть вариантом для Таджикистана.

В настоящее время телерадиовещательный и телекоммуникационный рынки в Таджикистане регулируются двумя отдельными регулирующими органами – Комитетом по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан (Комитет) и Службой связи при Правительстве Республики Таджикистан (Служба связи). Как было отмечено в предыдущих разделах данного исследования, ни один из этих органов не может считаться независимым, как это требуется в соответствии с международными договорами, признанными Таджикистаном. Поэтому до постановки вопроса о конвергентном регуляторе, Правительство Таджикистана должно обратить свое внимание на вопрос независимости этих регуляторов. Теоретически, правительство могло бы пойти коротким путем - упразднить существующие регуляторы и создать новый, независимый, единый и конвергентный регулятор. Тем не менее, реализация всех необходимых изменений в правовой и институциональной сферах, требуемых для достижения образования одновременно конвергентного и независимого регулятора, одним движением, в существующем политическом и экономическом климате Таджикистана не выглядит достаточно реалистичной. Но даже в лучших обстоятельствах такое радикальное изменение правовых и институциональных норм не может быть сделано в срочном порядке и нуждается в определенном планировании и подготовке. Это особенно характерно для таких стран, как Таджикистан, которые традиционно полагались на сильное государственное вмешательство, еще не завершили переход к либерализованному рынку и независимым регулирующим органам, и, таким образом, не имеют правовых прецедентов и опыта в данной области. Именно поэтому, рекомендуется, сначала создать два независимых отраслевых регулятора, которые на следующем этапе, в долгосрочной перспективе могут быть конвергированы в одно единое агентство.

В любом случае, для полноты обоснования ниже мы изложим наиболее характерные аргументы, которые говорят за и против конвергентного регулятора. Что касается международных требований и передовых стандартов в пользу независимости

телекоммуникационного и вещательного регуляторов, мы ссылаемся на раздел VIII (i) и (ii) данного исследования.

#### Модель 1 – Отдельный отраслевой независимый регулятор

Организационная структура в основном будет сфокусирована либо на телекоммуникационном, либо на вещательном секторе. Главное преимущество отдельного отраслевого регулирующего органа – фокус на вызовах и особенностях данной отрасли. К примеру, действующие телекоммуникационные регуляторы обладают, как правило, углубленными знаниями сложных технических вопросов, динамично управляя сектором телекоммуникаций. То же самое относится, конечно, с учетом соответствующих различий (*mutatis mutandis*), и к регулятору отрасли телерадиовещания с его специфическими вопросами, относящимися к контенту. Основным недостатком отдельного отраслевого регулятора является его привязанность к разделению услуг и платформ, которая больше не отражает технологическую трансформацию на рынке.

#### Модель 2 – Конвергентный независимый регулятор

В случае конвергентного регулятора все коммуникационные услуги, включая телерадиовещание и СМИ, находятся в компетенции одного органа. Основное преимущество полноценного конвергентного регулятора заключается в его возможностях адекватно реагировать на новые рыночные реалии, связанные с взаимным пересечением телекоммуникационных и вещательных услуг. Дополнительное преимущество включает, упорядочение задач, ранее выполнявшихся разными регулирующими органами и создание «единого окна» для отрасли ИКТ. Конвергентный регулятор, кроме всего, приведет к сокращению штатов и административных расходов. Во время трансформационного периода новый конвергентный регулятор может, тем не менее, столкнуться с определенными трудностями в координации его многочисленных подразделений.

## IX. Выводы

Технико-экономическое обоснование целесообразности создания конвергентного регулирующего органа для телекоммуникационных и вещательных услуг было полезной и своевременной возможностью оценить нормативно-правовую и регуляторную базу, сложившуюся в настоящее время на рынке электронных коммуникаций в Республике Таджикистан. Более двух лет прошло с того времени как Таджикистан стал полноправным членом ВТО. На совместной с Бюро ОБСЕ в Таджикистане конференции в марте 2014 года, посвященной обязательствам Таджикистана перед ВТО в сфере телекоммуникаций и вещания, Министерство экономического развития и торговли впервые поднимает полный перечень вопросов, регулируемых Генеральным соглашением по торговле услугами (GATS). Участники конференции приняли перечень рекомендаций, которые прилагаются к данному исследованию (Приложение VI), и которые также могут быть найдены на веб-сайте Министерства экономического развития и торговли<sup>9</sup>.

Постановлением №691 от 31 октября 2014 года Правительство Таджикистана приняло Программу адаптации законодательства Республики Таджикистан к правилам Всемирной Торговой Организации. В сфере телекоммуникаций Постановление предусматривает реструктуризацию двух действующих регуляторов и подготовку технико-экономического обоснования по поводу образования единого органа, ответственного за телекоммуникационные и вещательные услуги. По запросу МЭРТ данное исследование было проведено Бюро ОБСЕ в Таджикистане. К работе, которая координировалась Бюро, были привлечены пять отечественных экспертов и три международных эксперта из Швейцарии, Германии и Боснии и Герцеговины. После тщательного анализа нормативно-правовой и регуляторной базы, существующей в Таджикистане, обязательств в рамках ВТО, передовых международных практик и консультаций с заинтересованными сторонами, включая действующих регуляторов - Службу связи и Комитет по телевидению и радиовещанию, рабочая группа Бюро ОБСЕ в Таджикистане пришла к следующим **Выводам:**

1. Нормативно-правовая и регуляторная база, которая управляет работой двух действующих регуляторов не находится в соответствии с международными правовыми обязательствами Таджикистана, которые требуют функциональной независимости этих регуляторов.
2. Несмотря на то, что технологическое развитие в сфере вещания и телекоммуникаций предлагает создание единого конвергентного органа, рабочая группа рекомендует, по причинам, изложенным в разделе VIII данного исследования, некоторые немедленные и практические меры с целью продвижения к функциональной независимости двух действующих регуляторов. В то же время, может начаться процесс создания всеобъемлющего законодательства о создании двух отдельных и подлинно независимых регуляторов. Бюро ОБСЕ в Таджикистане готово помочь Правительству Таджикистана в этом законодательном и регуляторном процессе.
3. Когда два независимых регулятора будут полноценно функционировать и будет организовано тесное сотрудничество между ними, может быть рассмотрена конвергенция двух этих регулирующих органов.

---

<sup>9</sup>. Выводы и рекомендации международной конференции «Телекоммуникации, вещание и обязательства Таджикистана перед ВТО», 18-19 марта 2014, <http://www.wto.tj/ru/press-centr/news/315/>

## Х. Рекомендации

Данное исследование о целесообразности создания конвергентного регулирующего органа для вещательных и телекоммуникационных услуг в Таджикистане, приводит к следующим рекомендациям.

Поскольку создание конвергентного регулятора для всего рынка электронных коммуникаций в Таджикистане является долгосрочной задачей, Бюро ОБСЕ в Таджикистане, которому было поручено провести данное исследование, рекомендует, в качестве первого шага, пересмотреть действующую нормативно-правовую и регуляторную базу с акцентом в направлении создания двух отдельных и подлинно независимых регуляторов для рынков вещания и телекоммуникаций и, в качестве второго шага, объединить два независимых регулятора в один единый, конвергентный регулирующий орган (смотрите раздел VIII «Может ли конвергентный регулятор быть вариантом для Таджикистана?»).

Поскольку оценка нормативно-правовой и регуляторной базы для электронных коммуникаций в Таджикистане четко показала недостаток независимости двух действующих регуляторов от правительственного контроля, рекомендации напрямую адресованы Президенту Республики Таджикистан и Правительству Республики Таджикистан.

### I. Рекомендации в области телекоммуникаций:

Немедленные действия, которые должны быть завершены до конца 2015 года:

1. Правительство Республики Таджикистан примет все необходимые меры в пределах его компетенции для незамедлительного прекращения неразборчивых (indiscriminate) и незаконных блокирований доступа к Интернет сайтам (раздел III «Правовая и регуляторная база», страница 8).
2. Правительство Республики Таджикистан поручит рабочей группе при Национальном Центре законодательства при Президенте Республики Таджикистан возобновить свою работу в области регулирования нелегального контента в сети Интернет. Целью рабочей группы является создание в рамках установленного срока правовой основы, позволяющей, в соответствии с национальным и международным законодательством и передовой практикой, предотвращать доступ к нелегальному контенту в Интернете.
3. Правительство Республики Таджикистан незамедлительно прекратит существующую практику требования от мобильных операторов специальных «вне рамок регуляторного режима»<sup>10</sup> платежей в пользу ОАО «Таджиктелеком» в размере 0,03 Евро за минуту (раздел III «Развитие рынка», страница 11).
4. Правительство Республики Таджикистан передаст ответственность за ОАО «Таджиктелеком» от Службы связи Государственному комитету по инвестициям и управлению государственным имуществом и подготовит приватизацию этого государственного оператора.
5. Правительство Республики Таджикистан передаст полномочия Службы связи по разработке государственной политики в области телекоммуникаций Министерству экономического развития и торговли или Министерству промышленности и новых технологий.
6. Правительство Республики Таджикистан рассмотрит правовую сферу компетенции Службы связи и Антимонопольной службы, с целью устранения дублирования их действий и обеспечения обоюдной независимости данных органов друг от друга.
7. Правительство Республики Таджикистан позволит частным коммуникационным операторам предоставлять техническую инфраструктуру для вещателей, что в данное время ограничено сферой деятельности ОАО «Телерадиоком». На втором этапе Правительство начнет приватизацию ОАО «Телерадиоком».

---

<sup>10</sup>. EBRD (2012, страницы 35-36), Electronic Communication Sector Comparative Assessment, <http://www.ebrd.com/downloads/legal/telecomms/comparative-assessment-2012.pdf>

8. Правительство Республики Таджикистан сделает вклад в эффективное использование существующих сетей, позволив частным коммуникационным операторам ее использовать, в частности, оптико-волоконную инфраструктуру ОАХК «Барки Точик» и существующие трансграничные оптоволоконные соединения (например, с Афганистаном).
9. Правительство Республики Таджикистан путем перехода от обременительного регулирования по принципу «разрешено только то, что прямо прописано» (ex-ante) к мягкому регулированию по принципу «что не запрещается, то разрешено» (ex-post), пересмотрит лицензионные требования к операторам связи с целью уменьшить количество лицензий, требуемых для телекоммуникационных услуг.

## II. Рекомендации в области вещания:

Немедленные действия, которые должны быть завершены до конца 2015 года:

1. Правительство Республики Таджикистан примет «правила, обязательные для выполнения» (must carry rules), которые позволят всем действующим частным вещателям участвовать по разумной цене в процессе цифровизации.
2. Правительство Республики Таджикистан без всякого дальнейшего промедления реализует пункт 4 главы V (Услуги) Постановления Правительства Республики Таджикистан № 691 от 31 октября 2014 «О программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной Торговой Организации», т.е. отменит требование получения лицензии на производство аудиовизуальной продукции.
3. Правительство Республики Таджикистан создаст подлинно независимую Лицензионную комиссию, неподчиненную регулятору, т.е. Комитету по телевидению и радиовещанию и состоящую из независимых экспертов.
4. Правительство Республики Таджикистан создаст отдельный орган для управления государственными вещателями, который должен быть полностью независимым от Комитета по телевидению и радиовещанию.
5. Правительство Республики Таджикистан обяжет государственных вещателей отдавать 50% их доходов от рекламы в пользу частных вещателей, что поможет переходу частных вещателей на цифровое телевидение.

## III. Дополнительные действия, которые должны быть завершены в течение 2015 года:

Президент Республики Таджикистан своим указом уполномочит Правительство Таджикистана создать рабочие группы, которым будет поручено пересмотреть действующую нормативно-правовую и регуляторную базу для вещательных и телекоммуникационных услуг с целью подготовить предложения по скорейшему созданию двух отдельных и подлинно независимых регулирующих органов, принимая во внимание международные стандарты для независимых телекоммуникационных и вещательных органов, как было изложено в разделе VIII данного исследования. Две рабочие группы будут включать в себя все соответствующие заинтересованные стороны, и проводить широкие консультации с общественностью и представят результаты работы Правительству до конца июня 2016 года.

# Приложения

Справочный документ ВТО по телекоммуникациям

**ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫЕ УСЛУГИ: СПРАВОЧНЫЙ ДОКУМЕНТ**

[https://www.wto.int/english/tratop\\_e/serv\\_e/telecom\\_e/tel23\\_e.htm](https://www.wto.int/english/tratop_e/serv_e/telecom_e/tel23_e.htm)

24 апреля 1996 года

**Группа по обсуждению основных телекоммуникационных услуг**

Следующие положения являются определениями и принципами регулирования услуг базовых телекоммуникаций.

**Определения**

Пользователи означают потребителей услуг и поставщиков услуг.

Основные средства означают средства телекоммуникационной сети общего пользования или услуги, которые:

(a) поставляются исключительно или преимущественно единственным поставщиком или ограниченным числом поставщиков; и

(b) не могут быть замещены по экономическим или техническим причинам для целей поставки услуги.

Основной поставщик - поставщик, имеющий возможность оказывать существенное влияние на условия деятельности (в том, что касается цен и поставки) на соответствующем рынке услуг базовых телекоммуникационных услуг вследствие:

(a) контроля над основными средствами; или

(b) использования своего положения на рынке.

**1. Защита конкуренции**

**1.1 Предотвращение мер, нарушающих конкуренцию в области телекоммуникаций**

Будут применяться соответствующие меры с целью предотвращения поставщиков, которые, индивидуально или совместно, являются основным поставщиком, от осуществления ими действий, нарушающих конкуренцию.

**1.2 Защитные меры**

Указанные выше действия, нарушающие конкуренцию, включают в частности:

(a) участие в перекрестном субсидировании, нарушающем конкуренцию;

(b) использование сведений, полученных от конкурентов, результатом которого является нарушение конкуренции; и

(c) несвоевременном представлении другим поставщикам услуг технических сведений об основных средствах и соответствующей информации коммерческого характера, необходимой им для поставки услуг.

**2. Межсетевые соединения**

2.1 Настоящий раздел применяется к установлению связи с поставщиками базовых телекоммуникационных сетей или услуг, с целью предоставления потребителям одного поставщика возможности устанавливать связь с потребителями другого поставщика и иметь доступ к услугам, предоставляемым другим поставщиком, в случаях, когда были приняты специфические обязательства.

**2.2 Гарантированные межсетевые соединения**

Межсетевое соединение к основному поставщику будет обеспечено в любом пункте сети, где это технически осуществимо. Это подключение обеспечивается:

(a) в соответствии с недискриминационными правилами, условиями (в том числе, в отношении технических норм и стандартов) и тарифами и уровнем качества не менее благоприятным, чем те, которые предусмотрены для собственных аналогичных услуг или для аналогичных услуг неаффилированных поставщиков или для своих филиалов или других связанных лиц;

(b) своевременно, в соответствии с правилами, условиями (в том числе в отношении технических норм и стандартов) и затратно-ориентированными тарифами, которые должны быть транспарентными, разумными, с учетом экономической осуществимости, и эффективно независимыми, чтобы от поставщика не требовалось оплаты за элементы сети или средства, которые не являются необходимыми для него для поставки услуг; и

(c) по запросу, в точках, помимо терминалов сети, к которым имеют доступ большинство пользователей, по тарифам, отражающим затраты на создание необходимых дополнительных установок.

### 2.3 Открытый характер процедур, относящихся к переговорам по межсетевым соединениям

Процедуры, относящиеся к подключению к основному поставщику, должны быть общедоступными.

### 2.4 Транспарентность соглашений по межсетевым соединениям

Основной поставщик должен обеспечивать общедоступность своих соглашений о подключении, либо соответствующих предложений о подключении.

### 2.5 Межсетевое соединение: разрешение споров

Поставщик услуг, обратившийся с просьбой о подключении к основному поставщику, будет иметь право обращения:

(a) в любой момент, или

(b) после разумного установленного промежутка времени, который является общеизвестным к независимому национальному органу, который может быть регулирующим органом, упомянутым в параграфе 5 ниже, для разрешения споров, касающихся соответствующих правил, условий и тарифов подключения, в разумный промежуток времени, в случае, если они не были установлены заблаговременно.

## 3. Универсальная услуга

Любой Член вправе определять тип обязательства по универсальной услуге, которое он желает сохранить. Такие обязательства сами по себе не будут рассматриваться как нарушающие конкуренцию при условии, что они будут исполняться на транспарентным, недискриминационным и нейтральным с точки зрения конкуренции образом и не являются более обременительными, чем это необходимо для типа универсальной услуги, определенной Членом.

## 4. Общедоступность лицензионных требований

Когда требуется лицензия, следующие данные должны быть общедоступными:

(a) все лицензионные требования и сроки обычно необходимые для принятия решения по запросу о выдаче лицензии; и

(b) условия предоставления индивидуальных лицензий.

Причины отказа в выдаче лицензии будут доводиться до сведения запрашивавшего лицензию по его просьбе.

## 5. Независимость регулирующего органа

Регулирующий орган является независимым от и неподотчетным поставщикам базовых телекоммуникационных услуг. Решения и процедуры регулирующего органа должны быть беспристрастными по отношению ко всем участникам рынка.

## **6. Выделение и использование ограниченных ресурсов**

Все процедуры распределения и использования ограниченных ресурсов, в частности частот, номеров и прав использования, будут применяться объективным, своевременным, транспарентным и недискриминационным образом. Текущие сведения о распределенных частотных полос будут общедоступными, но при этом подробного указания распределенных частот, выделенные для специфического использования государством, не требуется.

**Исследование «Хома»**

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ «ХОМА»**

**ИССЛЕДОВАНИЕ  
ТЕЛЕВИЗИОННОГО РЫНКА ТАДЖИКИСТАНА**

**Настоящее исследование реализовано в рамках проекта «Переход на цифровое вещание как возможность укрепления положения независимых телевизионных компаний на медиа – рынке электронных СМИ»**

Оно проводилось Общественной организацией «Хома» при финансовой поддержке Программы малых грантов Комиссии по развитию демократии Посольства Америки в Таджикистане.

Исследование вышло в печать при поддержке Представительства «Интерньюс Нетуорк» в Таджикистане.

Исследовательский период: октябрь 2012 года – июль 2013 года.

**Авторы:**

**Шахло Акобиров** – директор ОО «Хома», руководитель исследования;

**Лола Мерганова** – редактор;

**Ранжет Ятимов** - юрист ОО «Хома»;

**Зарина Бозидова** – социолог;

**Сафия Вишнякова** - сотрудник исследовательской группы «КТМ»;

**Елена Иргашева** – сотрудник исследовательской группы «КТМ»;

**Изатманд Саломов** – редактор таджикского текста;

**Асомиддин Атоев** – переводчик и редактор английского текста

**Худоёр Бархонов** – компьютерное оформление.

## Содержание

Термины и аббревиатура .....	5
Введение .....	7
<b>1. Метод и этапы проведения исследования .....</b>	<b>8</b>
<b>2. Выборка исследования .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Анализ полученных данных по государственным (общенациональным и региональным), независимым и кабельным телевизионным компаниям .....</b>	<b>9</b>
• Охват вещанием .....	10
• Продолжительность вещания ТВ компаний .....	10
• Язык вещания телевизионных каналов .....	11
• Технический потенциал компаний .....	12
• Творческий потенциал компаний .....	14
• Отделы телекомпаний .....	17
• Тематическое разнообразие программ телеканалов .....	18
• Формирование эфира телеканалов .....	18
• Сотрудничество .....	19
• Источники дохода телекомпаний .....	20
• Кабельное телевидение .....	21
• Вопросы правового регулирования лицензирования телекомпаний .....	23
<b>4. Анализ полученных данных по опросу руководителей студий по производству аудиовизуальной продукции .....</b>	<b>27</b>
• Технический потенциал студий по производству аудиовизуальной продукции .....	27
• Творческий потенциал студий по производству аудиовизуальной продукции .....	28
• Сотрудничество с телекомпаниями .....	28
• Доходы производственных студий .....	30
• Вопросы правового регулирования в сфере производства аудиовизуальной продукции .....	30
<b>5. Рынок рекламы на ТВ .....</b>	<b>40</b>
<b>6. Общие выводы по исследованию .....</b>	<b>46</b>
<b>7. Рекомендации .....</b>	<b>48</b>
<b>Таблицы</b>	
Таблица 1. Технический потенциал телекомпаний .....	12
Таблица 2. Формат видеокамер телекомпаний .....	13
Таблица 3. Количество творческих работников телевидения .....	15
Таблица 4. Тематика необходимых тренингов .....	17
Таблица 5. Сотрудничество между телекомпаниями .....	19
Таблица 6. Источники дохода телекомпаний .....	20
Таблица 7. Кабельные телекомпании .....	22
Таблица 8. Общая информация .....	22
Таблица 9. Сколько раз вы обращались за лицензией? .....	24
Таблица 10. Оценка степени прозрачности процедуры рассмотрения документов лицензионной комиссией.(%) .....	26
Таблица 11. Технический потенциал продакшн студий .....	27
Таблица 12. Творческий потенциал продакшн студий .....	28
Таблица 13. В каких тренингах нуждается ваша студия? .....	29
Таблица 14. Объём производимой аудиовизуальной продукции студий .....	31
Таблица 15. Типы лицензии, по которым вы обращались .....	36
Таблица 16. Ваша оценка степени прозрачности процедуры рассмотрения документов лицензионной комиссией .....	37

Таблица 17. Количество СПАП в Узбекистане .....	38
Таблица 18. Реклама в 2012 году. Мониторинг КТМ .....	45

## Диаграммы

Диаграмма 1. Охват исследования .....	9
Диаграмма 2. Продолжительность вещания ТВ – компаний.....	11
Диаграмма 3. Язык вещания независимых телеканалов.....	11
Диаграмма 4. Язык вещания государственных телеканалов .....	11
Диаграмма 5. Язык программ телевидения.....	12
Диаграмма 6. Где вы производите ремонт в случае неисправности техники и оборудования?.....	13
Диаграмма 7. Удовлетворяет ли вас качество ремонта? .....	14
Диаграмма 8. Где обучались операторскому мастерству? .....	15
Диаграмма 9. Где обучались искусству монтажа?.....	16
Диаграмма 10. Нуждается ли ваша телекомпания в тренингах?.....	16
Диаграмма 11. Тематическое разнообразие программ телекомпаний .....	18
Диаграмма 12. Формирование эфира телекомпаний.....	18
Диаграмма 13. Способствуют ли ваши доходы развитию канала? .....	22
Диаграмма 14. Штат юриста в телекомпаниях .....	23
Диаграмма 15. Куда вы обращаетесь за юридической консультацией?.....	23
Диаграмма 16. Известна ли вам процедура подачи документов для получения лицензии на вещание?.....	24
Диаграмма 17. Ваше отношение к настоящей процедуре получения лицензии?.....	25
Диаграмма 18. Проблемы в деятельности продакшн студий .....	29
Диаграмма 19. Источники дохода студий-продакшн .....	30
Диаграмма 20. Способствуют ли ваши доходы развитию вашей студии? .....	31
Диаграмма 21. Жанры аудиовизуальных продуктов студий.....	32
Диаграмма 22. Каков правовой статус вашей студии? .....	33
Диаграмма 23. Нуждается ли ваша студия в штатном юристе? .....	34
Диаграмма 24. К кому вы обращаетесь при возникновении правовых вопросов? .....	34
Диаграмма 25. Известна ли вам процедура подачи документов для получения лицензии? .....	35
Диаграмма 26. С какими трудностями вы сталкиваетесь при обращении в лицензионный орган?.....	35
Диаграмма 27. Способствует ли «Закон о лицензировании» развитию телерадиовещания и производству аудиовизуальной продукции? .....	37
Диаграмма 28. Будет ли способствовать отмена лицензирования развитию производства аудиовизуальной продукции? .....	37
Диаграмма 29. Смотреть или не смотреть ТВ .....	41
Диаграмма 30. Телевизионная реклама как часть рекламного рынка, 2012 год (КТМ).....	42
Диаграмма 31. Существуют ли в Вашей компании спонсорские программы?.....	43
Диаграмма 32. Производит ли Ваша студия телевизионную рекламную продукцию? .....	43
Диаграмма 33. Тематика телевизионной рекламной продукции продакшн студий .....	43
Диаграмма 34. Динамика распределения инвестиций в СМИ с 2008 по 2012 гг. (первая половина) от компании КТМ .....	45
Диаграмма 35. Рекламные инвестиции в ТВ (2012).....	45
Диаграмма 36. Исследование компании КТМ .....	46

## Термины и аббревиатура

**Аудитория телевизионного канала** – реальные зрители, которые предпочитают смотреть определённый телевизионный канал. Обычно, для выявления конкретного количества аудитории, используется особая технология и методика подсчёта;

**Аудиовизуальная продукция** - произведения, состоящие из систем связанных между собой кадров (для видеоизображения со звуком или без звука), предусмотренные для трансляции и приёма с помощью соответствующих технических средств (аудио-видеофильмы, кинофильмы, постановка, реклама, концертные программы и т.д.) Статья 1 Закона «О телевидении и радиовещании»;

**Видеоарт** - Направление современного визуального искусства, использующее для выражения художественной концепции возможности видеотехники, компьютерного и телевизионного изображения;

**ГБАО** – Горно-Бадахшанская автономная область;

**Кабельное телевидение** – модель телевизионного вещания, в которой телевизионные программы распределяются абонентам через высокочастотные сигналы, передаваемые с помощью предварительно установленных коаксиальных кабелей или световых импульсов через волоконно-оптические кабели. Это возможность просмотра самых разных увлекательных каналов;

**Контент** (с англ. **content** - **содержание**) - любое информационное наполнение чего-либо (картинки, текст, видеоролики и т.д.);

**Лицензирование** – процесс выдачи специального разрешения (в нашем случае - лицензии на вещание или производство аудиовизуальной продукции);

**Мультиплекс** (с англ. **multiplex** — смесь, смешанное) — объединение в единый цифровой пакет телевизионных каналов при цифровом телевидении. Это пакет программ, телерадиотрансляция которых осуществляется с использованием одного транспортного канала (в частотном диапазоне, если передача идет по радиосвязи или цифровом пакете). Строительство сети первого мультиплекса обычно начинается с планом развертывания сетей цифрового телевидения;

**ОО** – общественная организация;

**ООО** – общество с ограниченной ответственностью;

**ОАО** – открытое акционерное общество;

**Охват вещания** - оптимальный охват населения телевизионным или радиовещанием, который осуществляется через технические средства вещания;

**Прайм-тайм** (англ. **prime time** - букв. - первоклассное время) - эфирное время на радио и телевидении, охватывающее максимальное количество радиослушателей и телезрителей (обычно с 19 до 22 часов);

**Оффпрайм-тайм** - эфирное время с наименее малым количеством зрителей;

**Продакшн** - производство, изготовление;

**СПАП** – студия по производству аудиовизуальной продукции или же **продакшн - студия** (производственная студия);

**Регулятор отрасли** – в данном случае Комитет по телевидению и радиовещанию при Правительстве Республики Таджикистан, контролирующий и регулирующий деятельность электронных отечественных СМИ;

**Ретрансляция** - прием и передача радио- или телевизионной программы через промежуточный пункт приема и одновременную передачу, независимо от используемых технических средств, полных и неизменных телевизионных программ, либо существенных частей таких программ, транслируемых телеведущим для приема населением;

**РТЦ (Радиотелецентр)** – центр технического обслуживания государственных телерадиокомпаний;

**СМИ** – средства массовой информации;

**СНГ** - Содружество независимых государств;

**ТВ** – телевидение;

**Телевизионный эфир** - среда, в которой распространяются телевизионные сигналы;

**Телекоммуникация** - передача и прием любых знаков, сигналов изображений и звука с помощью электромагнитных средств связи - спутниковой, кабельной, оптической и радиосвязи;

**Технические средства вещания** - совокупность радиоэлектронных и технических устройств, при помощи которых программы и передачи доводятся до потребителей;

**ТРК** – телерадиокомпания;

**Цифровое вещание** – система телевидения, в которой передаваемый телевизионный сигнал представляет собой последовательность кодовых (цифровых) комбинаций электрических импульсов. Обеспечивает высокое качество передачи телевизионных изображений, обладает повышенной помехоустойчивостью.

## Введение

Предлагаемое Вашему вниманию исследование является пионером в сфере телевидения Таджикистана. Это попытка определить и показать тенденции в телевизионной сфере, по которым можно будет делать выводы, разрабатывать стратегии и принимать конкретные шаги для улучшения отрасли в целом.

Существует много разных методов и подходов для изучения электронных СМИ. Мы на основе анкетного опроса «face-2-face» («лицом к лицу») создали свою методику исследования. Данный подход, когда исследователи разрабатывают свою методику исследования, практикуется в разных странах с различной степенью развития телевидения.

Многообразие подходов к изучению СМИ связано с их сложной природой.

В теории журналистики телевидение может рассматриваться и как предприятие, деятельность которого подчиняется законам экономики и управления, и как социальное явление – канал для обмена информацией между частями общества, и как область духовно-практической деятельности.

В целом, данное количественное исследование изучает четыре компонента индустрии:

- творческий потенциал;
- технический потенциал;
- правовое регулирование;
- рынок рекламы.

Исследование также уникально тем, что впервые наряду с телеканалами был изучен потенциал производителей - продакшн студий, которые при правильном регулировании их деятельности, могли бы намного улучшить и разнообразить эфир таджикских каналов.

На самом деле роль производственных студий огромна. Именно существование и функционирование информационно - коммуникационных технологий (ИКТ) и производителей формирует ту инфраструктуру СМИ, которая связывает медиакомплекс воедино.

Производители телепрограмм- видео - и киностудии – это своего рода фабрики производства телевизионных продуктов (контента) для телеканалов.

Исторически сложилось так, что производителями телевизионного продукта были только сами сотрудники телевидения. Также было и на таджикском телевидении, начиная с первой трансляции таджикской студии телевидения 7 ноября 1959 года. Однако, с началом 90-х годов прошлого века, с появлением первых независимых телеканалов как «Джахоннамо», «Темурмалик», «Мавджи озод» и других, представление о телевидении как о главном агитаторе и пропагандисте коммунизма в нашей стране, также как и в других постсоветских странах, коренным образом изменилось. Поменялась форма собственности, и заработали механизмы рыночных отношений. Тенденция коснулась и общенационального вещания. Появились крупные телевизионные общереспубликанские каналы как «Сафина» (2005), «Бахористон» (2006) и «Джахоннамо» (2008).

Сегодня индустрия информации и развлечений занимает чрезвычайно важное место. Большие возможности для телеиндустрии несёт активное развитие ИКТ. Наше представление о телевидении сегодня не ограничивается только эфирным ТВ, к нему теперь относятся и кабельные сети, и спутниковые телеканалы, а также активно развивающееся Интернет-телевидение.

Производство телепрограмм вовсе не обязательно может быть связано с деятельностью по распространению телесигнала. Однако, в условиях Таджикистана, где пока не особо развито Интернет-телевидение, а население чаще смотрит спутниковые каналы, стоило бы задуматься о том, как привлечь телезрителей к просмотру национальных каналов и развить индустрию в целом.

Изучая в процессе исследования тенденции развития таджикского телевидения, можем с уверенностью сказать, что сегодня возникла необходимость разработки национальной стратегии развития телеиндустрии в стране.

Мы очень надеемся, что наше исследование может внести маленькую лепту в наше общее большое дело развития телеиндустрии в Таджикистане.

**Шахло Ақобирова**  
руководитель исследовательской группы

## **1. Метод и этапы проведения исследования**

Исследование проводилось методом анкетного опроса **face-2-face** среди государственных (общенациональных и региональных) и независимых телевизионных компаний и продакшн студий. География исследования охватила все регионы Таджикистана.

***Работа проводилась в четыре этапа:***

- 1) Разработка анкет;
- 2) Проведение анкетирования;
- 3) Сбор данных и их обработка;
- 4) Анализ результатов.

**Все результаты опроса разделены на несколько частей:**

- общая информация;
- технический потенциал;
- творческий потенциал;
- источники дохода;
- правовые вопросы;
- телевизионная реклама.

## **2. Выборка исследования**

В рамках исследования всего было опрошено **60** респондентов.

**Среди них:**

**9** общенациональных и региональных государственных телекомпаний;

**15** независимых телевизионных компаний;

**5** кабельных телевизионных компаний;

**31** продакшн студия.

Во время сбора информации так же были использованы сведения с сайтов телекомпаний и производственных студий.

**Перечень опрошенных организаций:**

### **Общенациональные и региональные государственные телевизионные компании**

«Шабакан 1»

ТВ «Сафина»

ТВ «Джахоннамо»

ТВ «Сугд»

ТВ «Хатлон»

ТВ «Кулоб»

ТВ «Бадахшон»

ТВ «Пойтахт»

ТВ «Бахористон» ( по данному детскому телеканалу информация была взята с сайта - <http://tvb.tj/> и из других источников).

### **Независимые телекомпании**

ТВ «СМТ» (Независимое телевидение Таджикистана, Душанбе)

ТВ «Регар» (Гурсунзода)

ТВ "Мавджа озод" (Восейский район, Хатлонская область)

ТВ «Кургонтеппа» (Курган-тюбе, Хатлонская область)

ТРК «Азия» (Худжанд, Согдийская область)

ТВ «Аниси Конибодом» (Канибадам, Согдийская область)

ТРК «ТВ -5» (Канибадам, Согдийская область)  
 ТВ «Джахоноро» (Худжанд, Согдийская область)  
 ТВ «Исфара» (Исфара, Согдийская область)  
 ТРК «СМ-1» (Худжанд, Согдийская область)  
 «ТВ Симо» (Панджакент, Согдийская область)  
 ТВ-Мастчо (Магчинский район, Согдийская область)  
 ТВ Диёр (Худжанд, Согдийская область)  
 ТРК «Диёр» (Аштский район, Согдийская область)  
 ТВ Уструшана (Истрвшан, Согдийская область)

### **Кабельные ТВ**

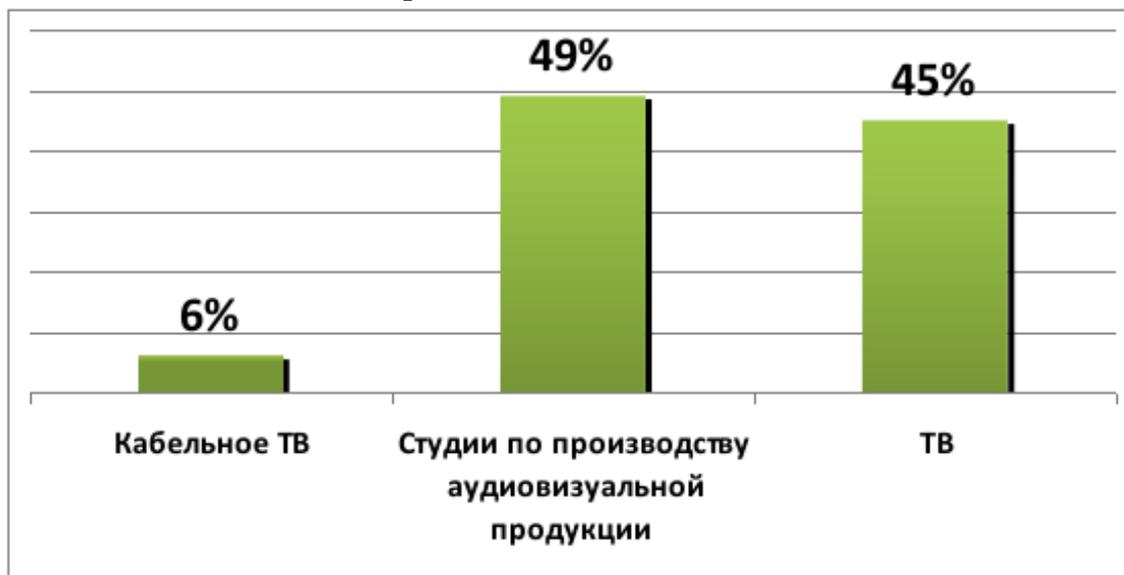
ТВ «Мавджи Истиклол» (Душанбе)  
 ТВ «АНТ» (Худжанд)  
 ТВ «Мавджи Ориёно» (Худжанд)  
 ЗАО ТВ «Сервис» (Душанбе)  
 ООО ТВ «Альянс» (Турсунзода)

В ходе исследования были также опрошены свыше 30-ти руководителей продакшн-студий, реально работающих на рынке производства аудио - и видеопродукции по всей стране.

В целом, исследованием были охвачены все типы телевизионных каналов, которые функционируют на территории Таджикистана. В процентном соотношении 31% составили государственные, 51, 8% независимые и 17, 2% кабельные телеканалы.

Из общего числа респондентов исследования 49% составили студии по производству аудиовизуальной продукции, 45% составили телеканалы и 6% кабельное телевидение.

**Диаграмма 1. Охват исследования**



### **3. Анализ полученных данных по государственным (общенациональным и региональным), независимым и кабельным телевизионным компаниям**

В Таджикистане, по официальным данным, озвученным 11 января 2013 года на пресс-конференции Комитета по телерадиовещанию РТ зарегистрировано: «...**57 частных и государственных телерадиовещательных компаний**».

Однако, по результатам проведённого исследования выявлена 31 телекомпания, из которых реально функционируют **29**. Это - 9 государственных, 15 независимых и 5 кабельных телевизионных вещателей.

По типу собственности таджикские телевизионные компании можно разделить на две категории: государственные и независимые. Следовательно, в Таджикистане функционируют **9 государственных и 20 независимых телеканалов.**

Также исследовательской группой собрана информация о количестве отечественных радиоструктур, которые на период исследования составляли 7 государственных и 11 независимых радиостанций. Общее количество электронных СМИ на период исследования составило **47 телерадиокомпаний.**

- **Охват вещанием**

**По официальным данным территориальный охват вещанием государственных общереспубликанских каналов составляет:**

ТВ «Шабакан 1» - **99,72 %**

ТВ «Сафина» - **84,64%**

ТВ «Бахористон» - **84,20%**

ТВ «Джахоннамо» - **75,71%**

**Региональные каналы**

*(указаны данные, предоставленные руководителями телеканалов):*

ТВ «Хатлон» - **63% Хатлонской области, более 1,5 млн. населения;**

ТВ «Кулоб» - **более 90% городов и районов Кулябской зоны районов Хатлонской области, около 800 000 населения;**

ТВ «Согд» - **80% Согдийской области;**

ТВ «Бадахшон» - **14% население ГБАО;**

ТВ «Пойтахт» - **Душанбе и районы республиканского подчинения, от 500 до 800 тысяч.**

**Государственные телевизионные каналы имеют самый широкий территориальный охват вещания**– почти **95%** населения (более 7 млн.)

**Независимые телевизионные каналы** охватывают примерно **3,5 млн.** населения, что составляет около **44%** населения.

**Кабельными телеканалами** охвачено примерно около **800** тысяч населения страны, что составляет **10%**.

**К сожалению, точных данных по охвату аудитории телеканалов нет, так как для сбора подобной информации необходима особая технология и методика подсчёта.**

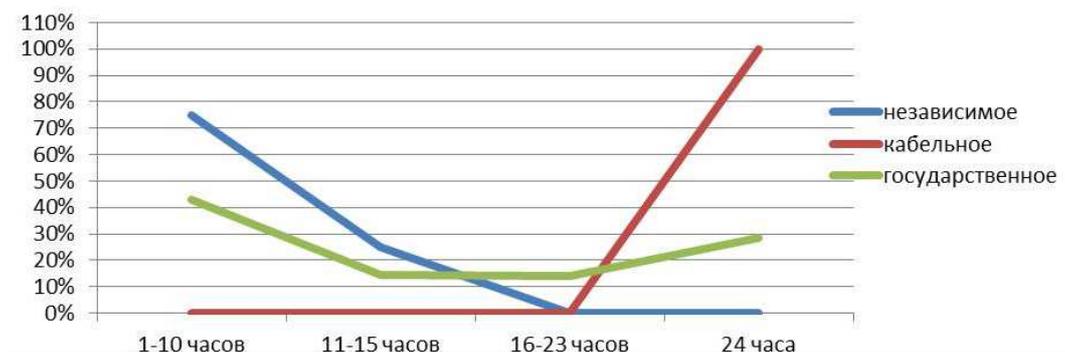
- **Продолжительность вещания ТВ компаний**

Согласно данным исследования, продолжительность вещания государственных каналов варьируется от 6 до 24 часов. Два из девяти государственных телеканалов («Шабакан 1» и «Джахоннамо») вещают круглосуточно. В среднем, государственные каналы вещают 14,5 часов в сутки.

Независимые телекомпании вещают от 3,5 до 14 часов в сутки. В 40% независимых телекомпаний в зимний период из-за нехватки электроэнергии прослеживается тенденция уменьшения времени вещания, выделенного по лицензии. В среднем независимые телеканалы вещают 6,5 часов в сутки.

Кабельные телевизионные компании вещают 24 часа в сутки, как предусмотрено лицензией, но в зимний период их вещание также сокращается.

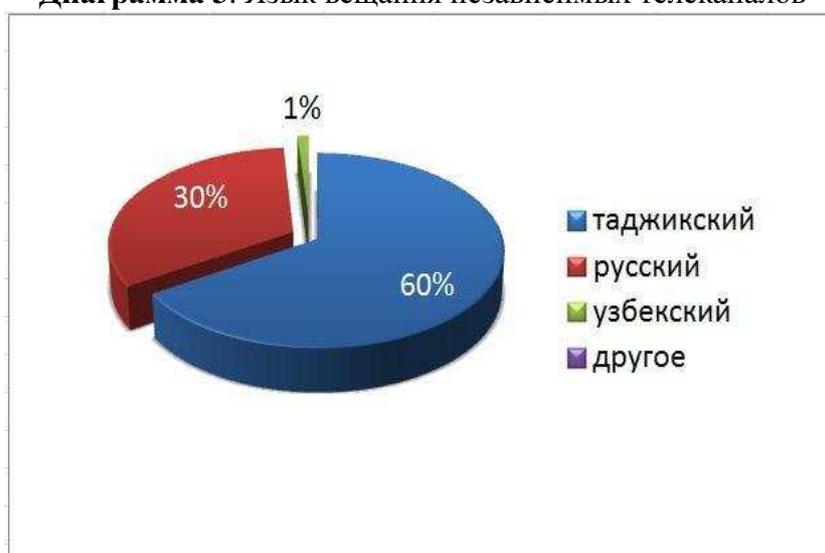
**Диаграмма 2. Продолжительность вещания ТВ - компаний**



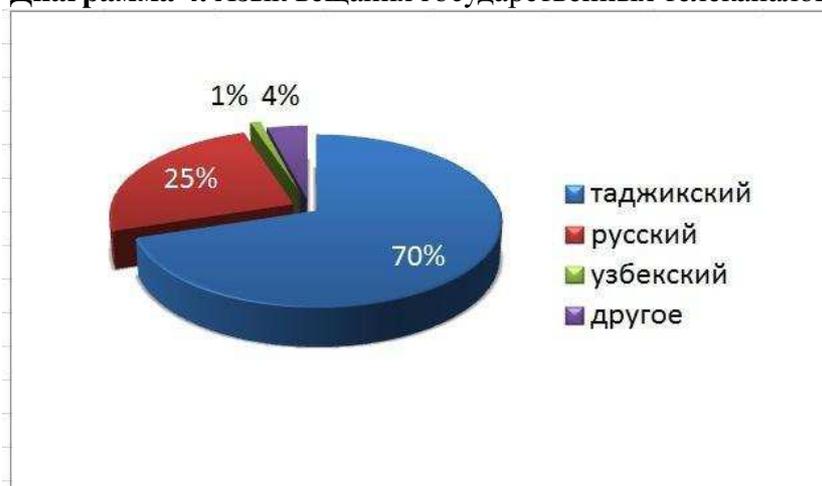
**• Язык вещания телевизионных каналов**

Язык вещания государственных каналов, согласно данным исследования, в основном таджикский, а также вещание производится на русском, узбекском, английском и арабском языках.

**Диаграмма 3. Язык вещания независимых телеканалов**



**Диаграмма 4. Язык вещания государственных телеканалов**



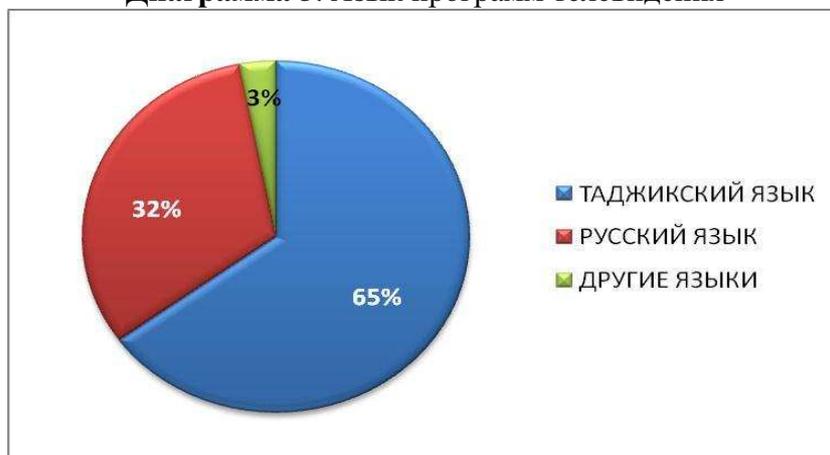
Независимые компании в основном вещают на двух языках - таджикском и русском. Однако, 39% вещания этих каналов составляет русский язык и это гораздо больше, чем на государственных каналах.

На русском языке выходят в эфир информационные, социальные, музыкальные программы, а также художественные, документальные и мультипликационные фильмы.

Только на одном государственном телеканале («Шабакан 1») выпускают программы (информационные выпуски) на узбекском языке. Среди независимых вещателей также только один телеканал (ТВ Регар) вещает на узбекском языке.

В целом, с учётом вещания художественных, документальных и мультипликационных фильмов на русском языке, на таджикских телеканалах ситуация такова (Диаграмма 5):

**Диаграмма 5. Язык программ телевидения**



Исходя из этих данных, можно сделать вывод, что основными языками вещания в таджикских телекомпаниях являются таджикский и русский. На узбекском, английском и арабском языках в основном выходят в эфир информационные программы.

**• Технический потенциал компаний**

Для развития телевизионных компаний немаловажным являются их технические возможности. Исследования выявило, что технический потенциал независимых телекомпаний намного ниже технического потенциала государственных.

**Таблица 1. Технический потенциал телекомпаний**

Форма собственности	Количество видеокамер	Количество монтажных столов	Количество телевизионных студий
<b>Государственные телеканалы</b>	<b>161</b> (срок эксплуатации от 1 до 10 лет) Цифровой формат	<b>80</b> (срок эксплуатации от 1 до 10 лет) 10 «линейных»	<b>21</b>
<b>Независимые телеканалы</b>	<b>75</b> (срок эксплуатации от 1 до 12 лет) Цифровой формат	<b>35</b> (срок эксплуатации от 1 до 7 лет) 4 «линейных»	<b>19</b>

Как видно из Таблицы 1, техническое оснащение 9-ти государственных каналов в два раза больше чем у 15-ти независимых телеканалов.

Рассмотрим эти показатели подробнее, по отдельным видам оборудования, которое имеется в компаниях. В большинстве государственных ТВ компаний среднее количество имеющихся видеокамер составляет от 5 до 20, тогда как этот показатель для независимых ТВ

составляет от 2 до 5. Срок эксплуатации видеокамер на государственных телеканалах составляет от 1 до 10 лет, а на независимых с небольшой разницей от 1 до 12 лет.

По формату видеокамер все телеканалы используют цифровой формат. Лишь на одном независимом телеканале наряду с цифровыми камерами пользуются также камерой формата VHS.

**Таблица 2. Формат видеокамер телекомпаний**

<b>Государственное ТВ</b>	<b>Независимое ТВ</b>
HD	HD, HDV ,
DVCAM	DSR 150, 170, 190,
DV	DVCAM , DCR CD 1000
DSR 450, 175, 190;	DV -1, DV3, PDR 170,
	Фотокамера MARS 2, CANON 2,
	VHS (ТВ Ашт)

По наличию монтажных столов наблюдаются такие же большие различия. В независимых ТВ компаниях монтажных столов имеется от 1 до 4 единиц, тогда как на государственном ТВ их количество составляет от 4 до 21 единицы. Наряду с нелинейным монтажом в государственных и независимых телеканалах используются и линейные монтажные столы. Срок эксплуатации нелинейных монтажных столов на всех телеканалах составляет, в среднем, более 5, а линейных более 10 лет.

Существуют значительные различия относительно количества студий. Только на двух государственных ТВ имеется по одной студии, а 75% из них имеет по 2-3 телевизионных студий. Эта цифра для независимых ТВ намного ниже: около 80% независимых телекомпаний имеют одну студию, остальные используют от двух до трёх студий (ТВ «Регар», ТВ «СМ-1» и ТВ «Исфара»).

Что касается осветительных приборов, то большинство респондентов не удовлетворены как их количеством, так и качеством. Как выяснилось во время исследования, во многих независимых и некоторых государственных телекомпаниях, наравне со специальными комплектами осветительных приборов, также используют самодельные осветительные приборы и энергосберегающие лампы накаливания. Со слов некоторых руководителей телекомпаний, использование самодельных осветительных приборов связано, прежде всего, с недостатком средств для приобретения новых комплектов. Это упирается в вопросы доходов, о которых мы поговорим в разделе «Источники дохода телекомпаний».

**Диаграмма 6. Где вы производите ремонт в случае неисправности техники и оборудования?**



Руководителям всех ТВ - компаний был задан вопрос: «Где вы производите ремонт в случае неисправности техники и оборудования?» Ответы респондентов (Диаграмма 6) показали, что **80%** государственных ТВ компаний, в большинстве случаев, стараются обходиться своими силами, в то время как независимые ТВ обращаются к частным лицам-профессионалам (**55%**).

В вариантах ответа на этот вопрос мы намеренно указали мастерские, специализирующиеся на ремонте телевизионного оборудования, надеясь на то, что возможно, такие мастерские существуют, но нам про них ничего неизвестно. В итоге выяснилось, что ни одна из компаний не обращалась в фирму или мастерскую, специализирующуюся на ремонте подобного оборудования. Причина оказалась в том, что таких мастерских попросту нет в Таджикистане.

**Государственные телеканалы** в основном ремонтируют свою технику в Республиканском техническом центре при Комитете по телевидению и радиовещанию (РТЦ). Только один госканал в сложных случаях отправляет свою технику на ремонт в фирму «Синхропро» города Москвы, у которой приобретал своё оборудование.

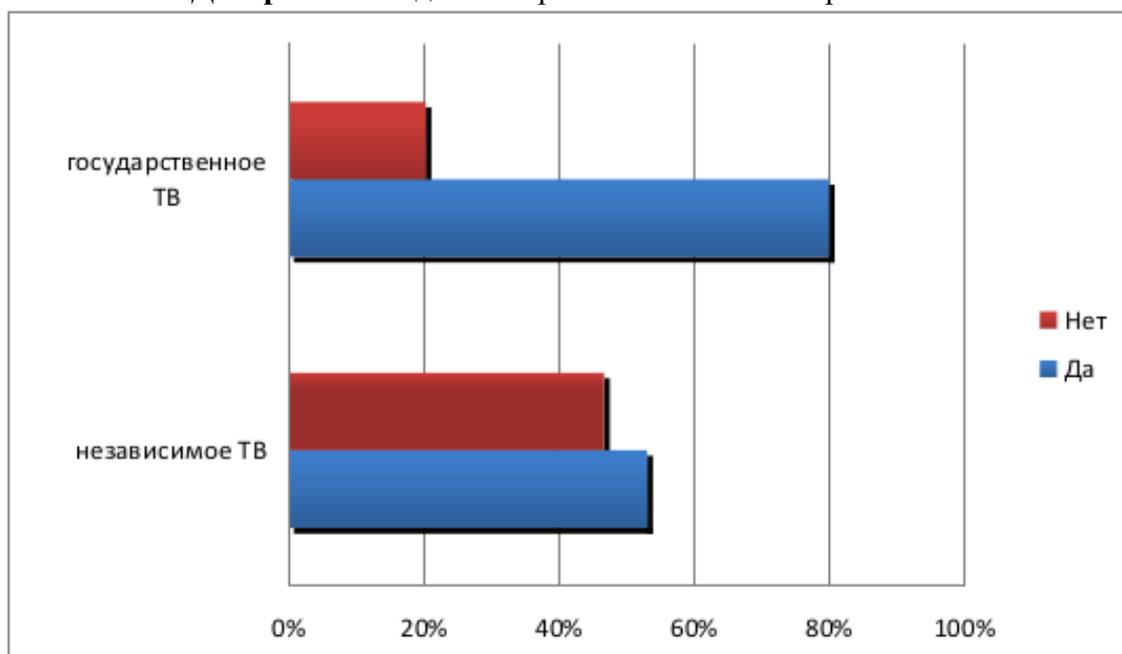
Во время опроса выяснилось, что **около 50% независимых телеканалов**, обращавшихся за ремонтом, неудовлетворены качеством произведенных работ.

Основными причинами этого респонденты называют некачественный ремонт, который вызван отсутствием качественных запчастей, их высокой стоимостью, отсутствием квалифицированных специалистов и большим объёмом времени, требуемого на ремонт. Вторая половина независимых каналов (50%) качеством ремонта удовлетворена.

В тоже время, **80% государственных каналов** удовлетворены качеством ремонта телевизионной техники. Лишь 20% из них - в основном это региональные ТВ недовольны качеством ремонта.

Различия в ответах можно проследить в Диаграмме 7.

**Диаграмма 7. Удовлетворяет ли вас качество ремонта?**



#### • Творческий потенциал компаний

В ходе исследования выяснилось, что творческий потенциал ТВ - компаний различен и, также как и технический, напрямую связан с типом телеканала. Общее количество журналистов, операторов и монтажёров государственных ТВ в несколько раз превышает полученные данные по независимым ТВ - компаниям. Эту тенденцию можно проследить в Таблице 3.

**Таблица 3. Количество творческих работников телевидения**

Форма собственности	Общее количество работников	Количество журналистов и редакторов	Количество операторов	Количество монтажёров	Объём эфира программ в сутки(часов)
Государственные телеканалы	1047	352	130	126	129
Независимые телеканалы	170	54	39	31	110
<b>В целом на телевидении</b>	<b>1217</b>	<b>460</b>	<b>169</b>	<b>157</b>	<b>239</b>

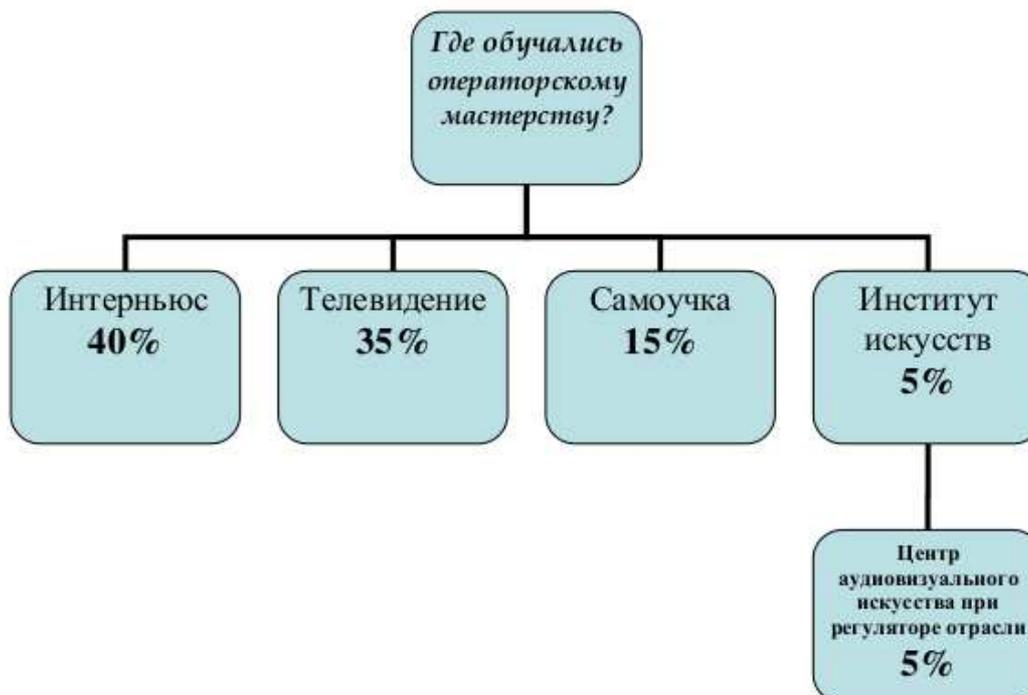
Изучая творческий потенциал телеканалов, стало очевидно, что для всех руководителей телекомпаний Таджикистана остро стоит вопрос квалификации сотрудников. Почти все руководители ТВ сетовали на низкие профессиональные навыки и знания выпускников факультетов журналистики, подчёркивали нехватку технических работников для телевидения, а также указывали на дефицит режиссёров, продюсеров и сценаристов.

Участникам исследования был задан вопрос «Где обучаются операторскому мастерству и искусству монтажа технические сотрудники ТВ?» 7 из 9 руководителей государственных телекомпаний (77,7%) назвали источником знаний и навыков для своих операторов и монтажёров работу на телевидении.

Одновременно с этим они подчеркнули, что их операторы и монтажёры расширяют свои знания на курсах Центра аудиовизуального искусства при Комитете по телевидению и радиовещанию, специальных курсах при Институте искусств и РТЦ.

Руководители государственных каналов не скрывали, что среди их операторов и монтажёров есть и самоучки.

**Диаграмма 8. Где обучались операторскому мастерству?**



Около 60% независимых телеканалов назвали источником знаний и навыков для своих операторов и монтажёров учебные курсы Интернетьюс Нетуворк. Наравне с этим,

руководители 40% независимых каналов отметили, что их технические работники также обрели знания и навыки работая на телевидении и путём самообучения.

В Диаграммах 8 и 9 показаны ответы телекомпаний в целом на вопрос о том, где технические работники ТВ обучаются мастерству своего дела.

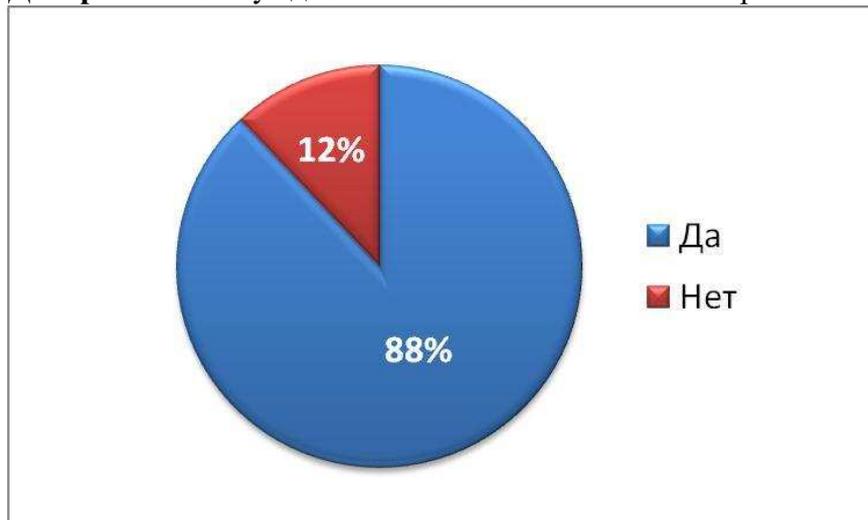
**Диаграмма 9.** Где обучались искусству монтажа?



Исходя из того, что все руководители телевизионных каналов страны признают необходимость повышения квалификации своих специалистов, им был задан вопрос «Нуждается ли ваша телевизионная компания в тренингах?».

Ни в одном вопросе исследования не наблюдалось такого единодушия в ответах, как при ответе респондентов на данный вопрос. Почти 90% респондентов исследования из числа государственных и независимых ТВ компаний, а также кабельного ТВ ответили на этот вопрос утвердительно. Отличия есть в ответах респондентов кабельного ТВ: только 60% которых считают необходимым тренинги для сотрудников. Также один из государственных каналов заявил, что не нуждается в тренингах, но, в случае необходимости, тренинги им проведут в Центре аудиовизуальных искусств при Комитете по телевидению и радиовещанию. Диаграмма 10 указывает на ответы респондентов.

**Диаграмма 10.** Нуждается ли ваша телекомпания в тренингах?



В представленной Таблице 4 отражены предпочтения респондентов по тематике тренингов, в зависимости от типа компании. Можно проследить, что для государственных и независимых телекомпаний важно расширение знаний сотрудников в области тележурналистики и операторского мастерства. Далее предпочтение отдаётся тренингам по компьютерному дизайну и графике, техническим вопросам и ремонту техники.

- отличие от государственных телекомпаний, независимые вещатели заинтересованы в тренингах по маркетингу, менеджменту, созданию рекламных продуктов и искусству монтажа. Некоторые руководители независимых телекомпаний заявили, что были бы рады любым тренингам, связанным с телевизионной журналистикой.
- данной таблице также указаны кабельные телеканалы, которых интересуют тренинги по техническим вопросам, ремонту техники, маркетингу, менеджменту, изучению рынка и авторскому праву.

Ответы респондентов зависят от типа телевидения. Поэтому не удивительно, что кабельные операторы больше интересуются не творческим развитием своих сотрудников, а их техническими навыками, вопросами маркетинга, менеджмента и авторского права.

**Таблица 4.** Тематика необходимых тренингов

	<b>Тематика тренингов</b>	<b>Государственное ТВ %</b>	<b>Независимое ТВ %</b>	<b>Кабельное ТВ %</b>
1	Технические вопросы, ремонт техники	12,5	31,25	40
2	Компьютерный дизайн, графика	37,5	18,75	–
3	Операторское мастерство	62,5	68,8	–
4	Тележурналистика	50,0	62,5	–
5	Маркетинг, менеджмент	-	37,5	40
6	Искусство монтажа	-	25,0%	–
7	Все виды тренингов по телевизионной журналистике	-	12,5	–
8	Другое (создание рекламных продуктов, изучение рынка, авторское право и т.д.)	-	25,0%	20

**• Отделы телекомпаний**

В ходе исследования была проведена работа по определению количества и разнообразия телевизионных отделов. Выяснилось, что в среднем на телеканалах функционируют от 6 до 15 отделов. Стало известно, что 75% государственных каналов и 50% независимых телестанций имеют информационные отделы. 40% государственных каналов и 12,5% независимых телекомпаний имеют политические отделы.

**Отделы телевизионных компаний Таджикистана:**

- информационный
- коммерческий
- технический
- культурный
- политический
- музыкальный
- молодёжный
- продюсерский
- кино и дубляжа
- экономический
- юридический
- спортивный
- социальный
- отдел составления программ передач
- отдел кадров

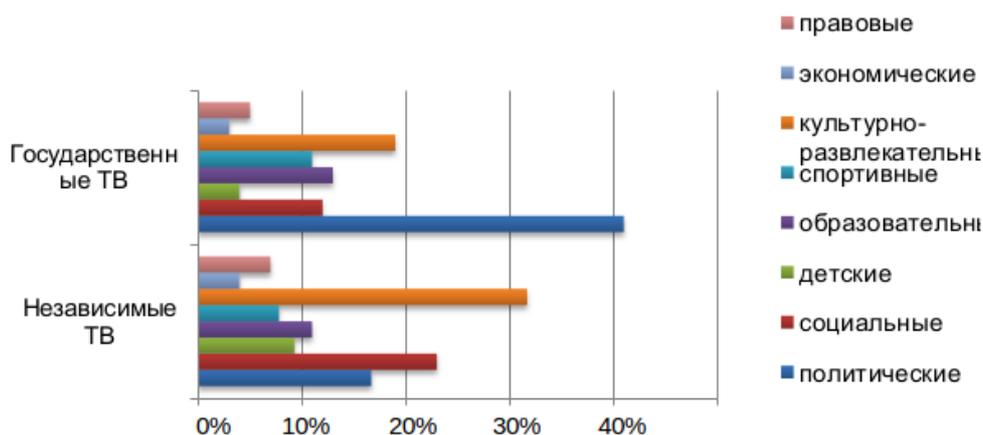
**• Тематическое разнообразие программ телеканалов**

Программы таджикских телевизионных каналов в целом схожи по тематике. Это в основном информационные, политические, культурно-развлекательные, социальные, правовые, экономические, спортивные, детские и образовательные передачи.

В ходе исследования было выявлено, что в эфире государственных телеканалов большое внимание уделяется политическим (более 40%) и культурно-развлекательным (около 20%) передачам.

Как мы можем проследить в Диаграмме 11, на независимых каналах предпочтение отдаётся культурно-развлекательным (более 30%) и социальным (более 20%) программам.

**Диаграмма 11.** Тематическое разнообразие программ телекомпаний



около 50% таджикского телевизионного эфира. Контент независимых телеканалов отличается от государственных, прежде всего тем, что в эфире независимых каналов больше поднимают социальные проблемы. Также на этих каналах есть коммерческие поздравительные передачи с музыкальным компонентом.

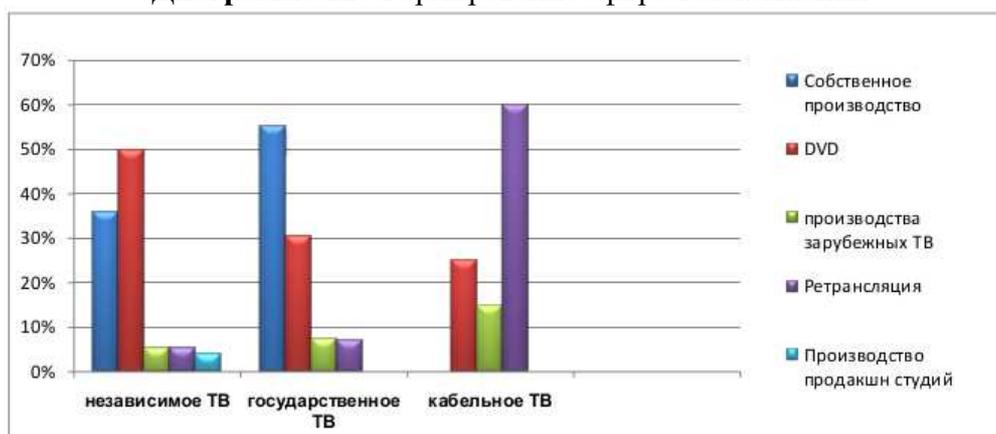
Но по содержанию контента сетка программ телеканалов, независимо от формы собственности, схожа. В основном она состоит из информационных выпусков, культурно-развлекательных программ (концерты, фильмы, ток-шоу) и небольшого количества экономических и правовых передач.

Данные выводы исследования основаны на перечне программ и передач, предоставленных руководителями телеканалов.

**• Формирование эфира телеканалов**

Респондентам исследования был задан вопрос о формировании эфира телевизионной компании. Результаты ответов приведены в Диаграмме 12.

**Диаграмма 12.** Формирование эфира телекомпаний



Как видно из представленной диаграммы, эфир независимых и государственных телевизионных компаний формируется практически одинаково. Большую часть эфира составляют собственное производство и DVD.

Далее идет различный зарубежный телепродукт и ретрансляция. Существенно отличается формирование эфира кабельного ТВ. Большая часть их эфирного времени отводится ретрансляции, DVD и разнообразному зарубежному телепродукту.

Полученные по этому вопросу данные показывают, что такой компонент формирования эфира ТВ компаний как телепродукт (производство) продакшн-студий используется в небольшом объеме только независимыми ТВ (4%). В связи с этим, руководителям государственных и независимых телевизионных компаний был задан вопрос об их **сотрудничестве** со студиями по производству аудиовизуальной продукции и с другими телеканалами страны.

#### • Сотрудничество

В Таблице 5 мы видим, что государственные каналы в основном сотрудничают между собой, с **двумя** независимыми каналами, **двумя** зарубежными телекомпаниями (ТВ «Джахоннамо») и **8** частными студиями по производству аудиовизуальной продукции.

Налажено сотрудничество с Унитарным государственным предприятием «Таджиккино» и Государственной киностудией «Таджикфильм».

**Таблица 5.** Сотрудничество между телекомпаниями

Форма собственности	ТЕЛЕКАНАЛЫ			СТУДИИ ПРОДАКШН
	государственные	независимые	зарубежные	8
Государственное телевидение	9 все госканалы	2 ТВ «Мавджи озод», ТРК «Азия»	2 TV Aljazeera, BBC Persian	
	Государственные	Независимые		9
Независимое телевидение	ТВ «Сафина»	С независимыми телекомпаниями в рамках совместных проектов		
	ТВ «Сугд»			
	ТВ «Хатлон»			
	ТВ «Кулоб»			
<b>В общем</b>				<b>17</b>

Сотрудничество государственных каналов с 8 частными продакшн - студиями мы определили по результатам опроса руководителей студий по производству аудиовизуальной продукции, которые назвали те каналы, с которыми работают. Сами же государственные телекомпании при опросе кроме ООО Киностудии «Синамо» не назвали ни одной частной продакшн - студии.

В тоже время, сотрудничество между государственными каналами выражается в большей степени в обмене информацией, некоторыми значимыми сюжетами, поддержке и взаимовыручке по техническим вопросам и прочее.

Некоторые государственные каналы (ТВ «Сафина», ТВ «Сугд», ТВ «Хатлон» и ТВ «Кулоб») ограниченно сотрудничают, преимущественно в плане обмена новостными сюжетами, с двумя частными телеканалами - это ТВ «Мавджи озод» Восейского района Хатлонской области и ТРК «Азия» г. Худжанд Согдийской области.

Независимые телекомпании в небольшом объеме сотрудничают с 9 продакшн - студиями, а между собой в основном сотрудничают в рамках совместных проектов.

В связи с ограниченным и неактивным взаимодействием телекомпаний со студиями по производству аудиовизуальной продукции хочется подчеркнуть, что во всём мире именно продакшн - студии развивают и обогащают эфир телекомпаний. В Таджикистане, к сожалению, механизм сотрудничества телекомпаний и производственных студий совершенно не развит. Впрочем, как и не развито само производство аудиовизуальной продукции, что подтверждает отдельный раздел данного исследования.

#### • **Источники дохода телекомпаний**

В ходе исследования были собраны данные по доходам телекомпаний. Учитывая конфиденциальность полученной информации, приводим обобщенные данные только по тем телекомпаниям, которые не отказались ответить на этот блок вопросов.

Одним из основных источников дохода для телевизионных компаний, безусловно, является реклама. Об этом мы расскажем в отдельной части исследования, отведенной телевизионной рекламе.

Исследование показало, что спонсорские программы существуют на большинстве (63%) государственных ТВ компаний, 50% независимых ТВ компаний и полностью отсутствуют на кабельном телевидении.

Спонсорской поддержкой на государственных и независимых телеканалах в основном пользуются выпуски прогнозов погоды, культурно – исторические передачи, программы, затрагивающие молодёжную тематику, блок социальных вопросов, спорта, известных личностей (портреты), вопросы налогообложения и рационализаторства.

Кроме доходов от спонсорских программ у 50% государственных, 67% независимых и 100 % кабельных ТВ имеются и другие источники дохода. К ним относятся абонентская плата (для кабельных ТВ), заказы от частных компаний и сотовых операторов, банков и фармацевтических компаний.

Несмотря на это, по мнению большинства респондентов независимых телекомпаний, доходы не способствуют их развитию. К примеру, они не могут покупать с доходов новую технику. Лишь **3** независимые телекомпании утверждают, что их доходы частично способствуют развитию канала.

В то же время, руководители **общенациональных государственных телекомпаний** страны отметили, что доходы телекомпаний способствуют развитию телеканалов.

Руководители **региональных государственных телеканалов**, напротив, отметили, что доходы не способствуют их развитию.

Отсюда можно сделать вывод, что средства госбюджета, направленные на поддержку государственных телекомпаний, в большей мере используются общенациональными телеканалами, а региональным государственным каналам отводится недостаточно средств для развития.

Что касается независимых телекомпаний, то, по мнению их руководителей, необходима государственная программа поддержки негосударственного вещания, о которой многие годы они говорят на мероприятиях разного уровня.

В целом, по мнению респондентов необходима единая программа развития всего телерадиовещания, как отдельной индустрии и важного информационного механизма.

**Таблица 6. Источники дохода телекомпаний**

<b>Государственные каналы</b>	<b>Независимые каналы</b>
Госбюджет	Реклама
Реклама	Спонсорские программы
Создание рекламной аудиовизуальной продукции (рекламные ролики, клипы и тд.)	Создание аудиовизуальной продукции (рекламные ролики, клипы и тд.)
Спонсорские программы	Поддержка со стороны местной исполнительной власти

В Таблице 6 указано, что независимые телекомпании также пользуются поддержкой местной исполнительной власти. Со слов респондентов, некоторые местные хукуматы на договорной основе ежегодно перечисляют определённую сумму на счёт местного независимого телеканала. В счёт этого, местный канал обязуется подготавливать и передавать в своём эфире информационные сюжеты и программы о деятельности местной исполнительной власти.

Во время опроса только 6 независимых телекомпаний указали на поддержку местной власти. Однако большинство из них жаловались на то, что процесс перечисления денег часто затягивается.

Обобщённо можем сказать, что местные хукуматы выделяют каждый месяц (этим 6 каналам) от 700 до 1000 сомони. В сумме это составляет от 8 до 12 тысяч сомони в год. У одного телеканала даже есть договор на оказание информационных услуг на 40 тысяч сомони с местной властью, но, как было указано выше, выделение этой суммы, обычно затягивается на долгие месяцы.

В целом, данная поддержка местной власти в отношении независимой телекомпании не делает для последнего «погоду». Телекомпании, не получая даже этой помощи, регулярно отражают в своём эфире деятельность местной власти.

Также в Таблице 6 мы можем видеть, что ещё одним источником дохода для телевидения является создание рекламных аудиовизуальных продуктов.

#### • Кабельное телевидение

Кабельное телевидение – это модель телевизионного вещания, в которой телесигнал распространяется посредством высокочастотных сигналов, передаваемых через проложенный к потребителю кабель.

Сегодня в Таджикистане функционирует 5 кабельных телекомпаний, которые занимаются распространением телевизионных программ посредством ретрансляции. Эфир кабельного ТВ полностью отличается от обычных телеканалов. Он состоит, как мы отметили выше, из ретрансляции, а также использования зарубежных аудиовизуальных продуктов с аудиовизуальных носителей (DVD и пр.).

**Для приема спутникового и эфирного сигнала кабельного ТВ в Таджикистане используется профессиональный головной приемный комплекс. Передача сигнала осуществляется через единую сеть кабельного телевидения, обеспечивающая передачу изображения и звука высокого качества через телевизионный кабель прямо на телевизор.**

**Первые операторы кабельного телевидения в Таджикистане появились в конце XX века. Пионером кабельного вещания в нашей стране является ЗАО «ТВ - Сервис», которое одним из первых начало вещать для жителей города Душанбе. Ещё один кабельный оператор вещания- ООО ТВ «Мавджи истиклол» появился в столице в начале нынешнего года, сеть которого охватила пока многоэтажные дома в районах Сино и Фирдавси столицы.**

Кабельное телевидение динамично развивается на севере страны. В этом регионе операторами кабельного вещания являются ООО ТВ-«АНТ» и ООО «Мавджи Ориёно». Эти конкурирующие друг с другом каналы весьма популярны в Согдийской области и ряды их абонентов увеличиваются из года в год. Также в городе Турсунзаде функционирует ООО ТВ «Альянс», вещающий для более 1000 абонентов.

В целом, около 800 000 населения страны пользуются услугами операторов кабельного телевидения. На данном этапе некоторые кабельные ТВ расширят свой диапазон охвата через современные технологии передачи сигналов.

Все кабельные телеканалы являются платными. Плата взимается за установку и подключение кабельного ТВ, а также абонентская плата (от 10 до 30 сомони в месяц). Список телеканалов, которые ретранслируют кабельные ТВ, в основном состоит из четырёх государственных общенациональных каналов, ряда локальных региональных телекомпаний и более 40 популярных зарубежных каналов.

**Таблица 7.** Кабельные телекомпании

№	Название кабельного ТВ	Охват вещания (города и районы)
1.	ЗАО «ТВ - Сервис»	г. Душанбе, РРП
2.	ООО ТВ «Мавджи истиклол»	г. Душанбе (создан в начале 2013 года, охватывает частично районы Сино и Фирдавси столицы)
3.	ООО ТВ «Альянс»	г. Турсунзода
4.	ООО ТВ «АНТ»	Согдийская область: - гг. Худжанд, Кайракум, Конибодом, Чкаловск, Исфара, районы: Б.Гафуров, Спитамен, Мастчох
5.	ООО «Мавджи Ориёно»	Согдийская область: гг.Худжанд, Чкаловск, Кайракум.

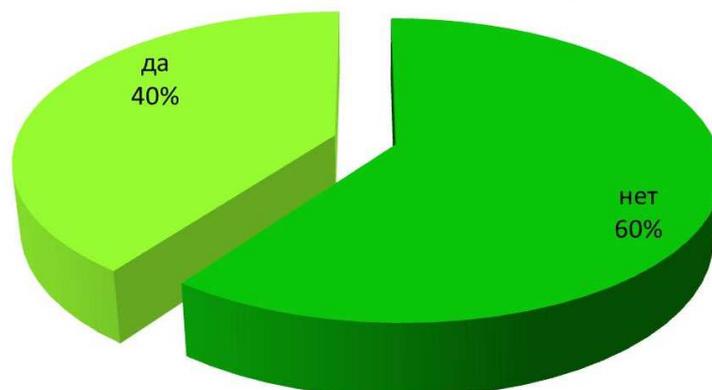
**Таблица 8.** Общая информация

Источники дохода кабельного ТВ	Общее количество работников	Продолжительность вещания	Охват вещания	Аудитория
<u>Абонентская плата</u> <u>Реклама</u>	88	20-24 часов	10% населения страны	около 800 000

Кабельные телеканалы не располагают множеством отделов. В основном это технический, финансовый, по услугам, кадровый и рекламный отделы. Как оказалось, рекламный отдел есть только на одном кабельном ТВ.

На вопрос «Способствуют ли ваши доходы развитию канала?» два руководителя кабельных ТВ (40%) ответили утвердительно, остальные (60%) отметили, что доходов недостаточно для более активного расширения и развития. Некоторые руководители кабельных операторов подчеркнули, что если их транспортный поток будет использоваться, то возможность заработать возрастет в несколько раз.

**Диаграмма 13.** Способствуют ли ваши доходы развитию канала?



Отвечая на вопрос о ремонте оборудования, руководители кабельных каналов отметили, что их специальное оборудование ещё достаточно новое, а в случае неполадок они обращаются к частным лицам-профессионалам или поставщикам оборудования.

Качество ремонта их всегда удовлетворяет.

На вопрос «Нуждается ли ваш канал в тренингах?» 60% руководителей кабельных ТВ ответили утвердительно, да, при этом, приоритет вопросам технического обслуживания, ремонта техники, маркетингу, менеджменту, изучению рынка и авторского права.

#### • Вопросы правового регулирования лицензирования телекомпаний

Вопросы правового регулирования имеют большое значение в деятельности ТВ компаний. В представленной респондентам анкете, правовым вопросам был отведён отдельный блок.

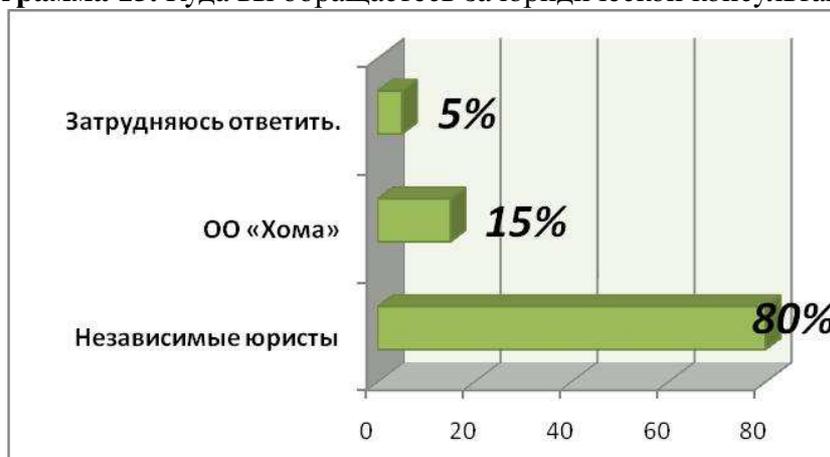
Анализ полученной информации показал, что 75% государственных, 60% кабельных и лишь 18,8% независимых ТВ компаний имеют в штатном расписании позицию юриста (Диаграмма 14).



Доходы независимых и менее половины кабельных вещателей не позволяют им иметь штатного юриста. Им выгодно пользоваться услугами юриста на основании договора оказания услуг.

Причина высокого показателя для государственных ТВ компаний (Диаграмма 14) в том, что штатная единица юриста содержится за счёт государственного бюджета.

#### Диаграмма 15. Куда вы обращаетесь за юридической консультацией?



Таким образом, доходы независимых телекомпаний не позволяют ввести штат юриста и при необходимости руководители компаний по договору оказания услуг обращаются к независимым адвокатам, знакомым юристам, а также к юристам ООО «Хома».

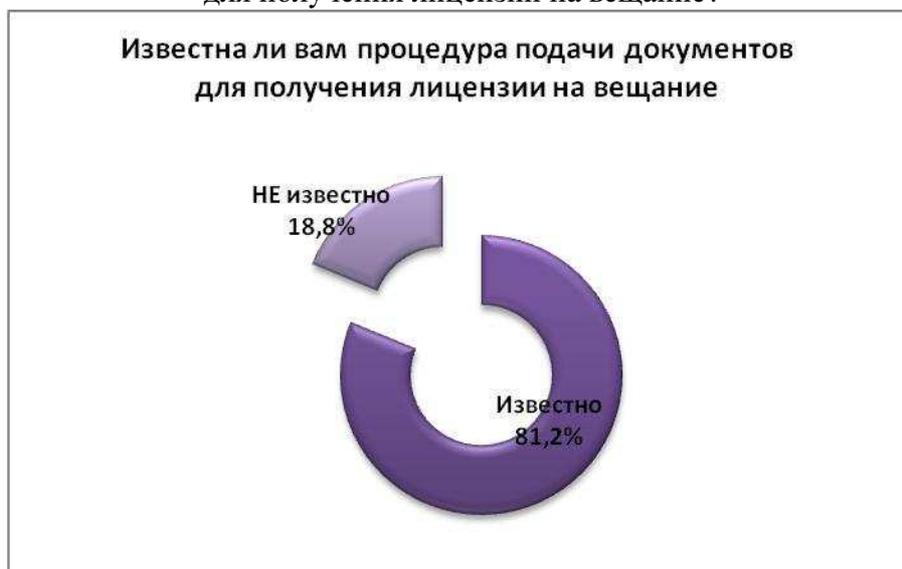
Несколько лет назад ОО «Хома» в рамках проекта «Четвёртая власть нуждается в защите» проводила школу по подготовке медиаюристов. В данной школе методом отбора принимали участие более 10 юристов со всех регионах страны. Цель проекта состояла из подготовки медиаюристов с перспективой в будущем помогать независимым телекомпаниям в правовых вопросах и ведении делопроизводства. Часть компаний до сих пор обращаются за консультацией и помощью к выпускникам этой школы. Также, телекомпании регулярно обращаются к медиаюристу ОО «Хома» за правовыми советами.

Так как государственным вещателям для осуществления своей деятельности не требуется лицензия, вопросы по процедуре получения лицензии на вещание были заданы только независимым телекомпаниям.

Выяснилось, что процедура подачи документов для получения лицензии на вещание неизвестна 18,8% респондентов независимых ТВ (Диаграмма 16). Но интересен тот факт, что как можно иметь лицензию, но не знать процедуру её получения?! Напрашивается вывод, что не руководитель телекомпании участвовал в процессе получения лицензии, а кто-то другой (посредник) решил вопрос получения лицензии на вещание. То есть налицо элементы коррупционного действия.

Остальные 81,2% респондентов хорошо знакомы с процедурой получения лицензии.

**Диаграмма 16.** Известна ли вам процедура подачи документов для получения лицензии на вещание?



В Таблице 9 размещены итоги ответа на вопрос «Сколько раз вы обращались за лицензией?». Исходя из ответов респондентов кабельного телевидения, 40% из них обратились за лицензией только один раз, и их лицензия действует до сих пор (лицензия выдается на 5 лет). Остальные 40%, чтобы получить лицензию, обращались дважды. Получив её, по истечении срока лицензии продлили её вторично. Один из респондентов (20%) не ответил на данный вопрос.

**Таблица 9.** Сколько раз вы обращались за лицензией?

Название ТВ компании	Обращение			
	1	2	3	Более 3 раз
Кабельные независимые ТВ	40%	40%		
Независимые компании	46,6%	18,8%	18,8%	6,6%

Почти половина (46,6%) независимых телевизионных компаний обращались за лицензией на вещание только один раз. Вторая половина независимых телевизионных компаний обращалась за лицензией на вещание неоднократно - два - три раза (18,8%).

Среди этих компаний есть одна, которая обращалась за лицензией на вещание целых **15(!)** раз.

Исследование показало, что большинству компаний лицензия была предоставлена, однако сроки её предоставления, установленные законом, растягиваются от двух месяцев до года.

По нормам Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Положения «Об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности», согласно главе 8, пункта 1: *«Лицензирующий орган принимает решение о предоставлении или отказе в предоставлении лицензии в срок, не превышающий тридцати дней со дня поступления заявления о предоставлении лицензии со всеми необходимыми документами, включая рассмотрение документов, проведение экспертиз, осмотров и других необходимых действий».*

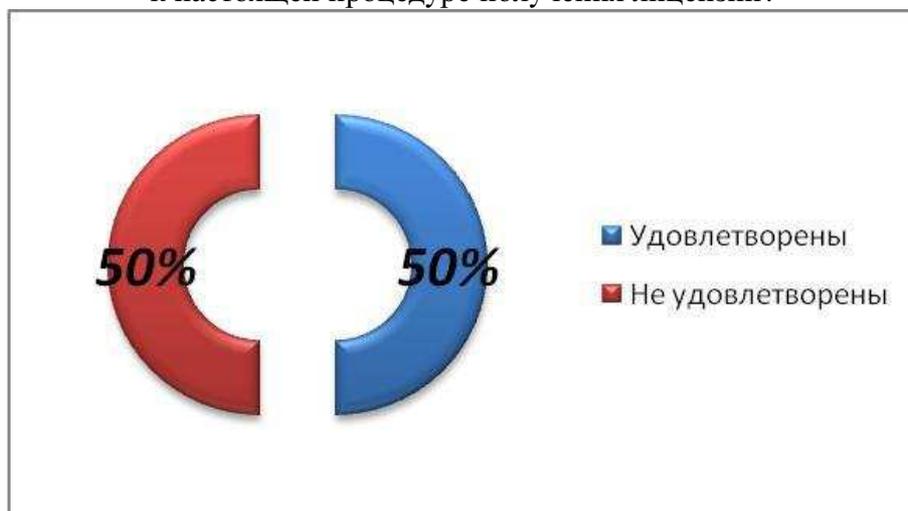
Около 20% компаний было необоснованно отказано в предоставлении лицензии в устной форме. Однако, при повторном обращении, лицензия на вещание была получена. Никто из респондентов не обращался с жалобой в суд по поводу необоснованного отказа в получении лицензии.

Исходя из ответов респондентов, мы сталкиваемся с тем фактом, что уполномоченный орган грубо нарушает Статью 42 Конституции РТ:

*«В Таджикистане каждый обязан соблюдать его Конституцию и законы, уважать права, свободы, честь и достоинство других людей»*, а так же нормы главы 8 пункта 1 Положения «Об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» в РТ.

Следующий вопрос был направлен на определение отношения респондентов к существующей процедуре получения лицензии на вещание.

**Диаграмма 17.** Ваше отношение к настоящей процедуре получения лицензии?



Полученные ответы показали, что мнения респондентов, независимо от типа ТВ компании, разделились поровну.

50% респондентов удовлетворяет существующая процедура получения лицензии. Они объясняют это тем, что у лицензиатов нет проблем с получением лицензии, сроки соблюдаются, всё происходит в соответствии с законом, и нет проблем. Но при этом в своих ответах отмечают, что «желательно, чтобы лицензионная комиссия была независимой от уполномоченного органа».

Остальные 50% респондентов относятся к процедуре получения лицензии отрицательно и считают, что её обязательно необходимо упростить. А для прозрачности работы лицензионной комиссии опять же предлагают сделать её независимой от уполномоченного органа.

Респондентов также попросили оценить степень прозрачности процедуры рассмотрения документов лицензионной комиссией. Их ответы представлены в Таблице №10

**Таблица 10.** Оценка степени прозрачности процедуры рассмотрения документов лицензионной комиссией. (%)

	<b>Оценка</b>	<b>Независимое ТВ</b>	<b>Кабельное ТВ</b>
1	Непрозрачно	13,3%	20%
2	Частично	53,3%	-
3	Прозрачно	26,7%	60%
4	Нет ответа	6,7%	20%

Интересно, что в анкетах респондентов были даже такие ответы, когда респондент утверждает, что с получением лицензии нет проблем, но процедуру лицензирования называет непрозрачной.

На вопрос «Способствует ли Закон о лицензировании развитию телерадиовещания?» 60% респондентов независимых ТВ компаний дали отрицательный ответ. Мотивируя свои ответы тем, что из-за сложности получения лицензии отрасль не развивается и становится неконкурентоспособной. В связи с этим, лицензиаты требуют упростить механизм получения лицензии.

В отличие от независимых телеканалов, большинство респондентов кабельного ТВ (60%) положительно ответили на данный вопрос.

Полученные в ходе исследования данные показали, что 80% респондентов независимых и 40% респондентов кабельных ТВ компаний считают, что изменения в законодательстве по лицензированию будет содействовать развитию телевизионных и радиовещательных компаний. Высказав это мнение, многие из них добавили такой комментарий: «При условии, что законы будут строго выполняться...» и процедура будет упрощена до минимума.

#### **Итоги исследования по телевизионным каналам**

- a. В стране реально функционируют 29 телеканалов;
  - b. Государственные телевизионные каналы имеют самый широкий территориальный охват вещания;
  - c. Основные языки вещания телеканалов Таджикистана это таджикский и русский;
  - d. Общий объём эфира телевещания в целом по стране составляет в сутки 239 часов. Из них 129 часов вещают государственные и 110 часов независимые телеканалы;
  - e. Продолжительность телевизионного вещания составляет, в среднем, от 3,5 до 18 часов;
  - f. Кабельные телевизионные каналы транслируют, в целом, 120 часов в сутки;
  - g. Общее число штатных сотрудников всех телеканалов составляет 1217 человек, из которых 1047 работает на государственных и 170 на независимых ТВ;
  - h. Технический и творческий потенциал ТВ компаний, источники дохода и правовое регулирование их деятельности во многом зависят от типа этих телевизионных компаний;
  - i. Технический и творческий потенциал независимых ТВ компании намного ниже потенциала государственных ТВ компаний;
- Остро стоит вопрос о профессиональной квалификации работников телевизионной отрасли;
  - Почти 90% телекомпаний нуждаются в тренингах по повышению профессиональных навыков и знаний. Предпочтение отдается тренингам для операторов и тележурналистов;
  - Эфир телеканалов формируется в основном из собственного производства и DVD;
  - В государственных телекомпаниях доминируют политические и культурно-развлекательные передачи, а в независимых культурно-развлекательные и социальные;
  - Слабо развито сотрудничество телеканалов между собой и со студиями по производству аудиовизуальной продукции;

- Источники дохода независимых и региональных государственных компаний не способствуют их развитию;
- В Таджикистане нет мастерских по ремонту телевизионной техники и квалифицированных специалистов этой отрасли;
- В стране функционирует 5 кабельных телеканалов;
- Несмотря на различные источники дохода независимых и кабельных компаний, существующие доходы не способствуют их развитию;
- Лишь 18,8 % независимых ТВ компаний имеют в штатном расписании должность юриста;
- Выяснилось, что процедура подачи документов для получения лицензии на вещание неизвестна 18,8% респондентов независимых ТВ. Остальные респонденты хорошо знакомы с этой процедурой; -Лишь 25% респондентов независимых телекомпаний считают процедуру рассмотрения документов лицензионной комиссией прозрачной.

#### 4. Анализ полученных данных по опросу руководителей студий по производству аудиовизуальной продукции

Исследованием, как было указано выше, были охвачены **31** студия по производству аудиовизуальной продукции (далее СПАП):

24 студии в городе Душанбе

6 студий в городе Худжанде

1 студия в Хороге

##### • Технический потенциал студий по производству аудиовизуальной продукции

Технический потенциал СПАП разнообразен.

Исследование выявило, что среди производственных студий есть технически развитые, имеющие на своём балансе хорошую телевизионную технику, в том числе краны и рельсы для съёмки. Формат видеокамер студий по итогам исследования оказался полностью цифровой, а монтажные столы в основном нелинейные.

**6 продакшн студий** не имеют собственной телевизионной техники и для выполнения работ берут её в аренду у других технически оснащённых продакшн студий.

В Таблице 11 указан технический потенциал студий.

**Таблица 11.** Технический потенциал продакшн студий

Перечень техники	Количество
Видеокамера	51 (срок эксплуатации от 1,5 до 5 лет)
Монтажные столы	42 (нелинейные, срок эксплуатации от 1,5 до 5 лет)
Съёмочные студии	11
Видеокамеры в студиях	25
Осветительные приборы	93 (срок эксплуатации от 1 до 10 лет)
Кран для съёмки	6
Рельсы для съёмки	2

Все видеокамеры СПАП имеют цифровой формат, а срок их эксплуатации варьируется от 1 до 5 лет.

Формат камер Full HD, который на сегодня считается одним из лучших по качеству, имеется у двух продакшн студий.

В ходе исследования выявилось, что в случае неисправности техники или оборудования одна треть респондентов (29%) в основном обращаются за ремонтом к частным лицам-профессионалам и лишь незначительная часть респондентов обращаются к частным лицам-непрофессионалам/самоучкам или обходятся своими силами. Большинство респондентов удовлетворено качеством производимого ремонта.

<b>Формат камер в производственных студиях</b> HDV 1000, HD CAM, HDV, HD, HDV, Full HD DVC, DV CAM, FX1 DSR, DSR 170, DSR 175, JVS 20i HO7, DVCAM CANON MARC2, CANON D60, Mark II, CANON 5D
--

**• Творческий потенциал студий по производству аудиовизуальной продукции**

Творческий потенциал студий, состоящий из разнообразного количества сотрудников, отражен в Таблице 12.

**Таблица 12.** Творческий потенциал продакшн студий

<b>Творческий потенциал</b>	<b>Количество</b>
Общее количество работников СПАП	195
Редакторы	36
Продюсеры	12
Сценаристы	21
Режиссёры	27
Операторы	50
Монтажёры	49

Наибольшее количество сотрудников СПАП составляют операторы и монтажеры. Почти в 30% студий работает по 2 оператора и монтажёра.

У 22% студий операторы являются квалифицированными кадрами и имеют специальное образование.

У 35% студий операторы обучались операторскому мастерству на телевидении. Остальные операторы продакшн - студий (43%) прошли курсы «Интерньюс», либо другие различные курсы операторского мастерства. Есть специалисты, прошедшие стажировки в России и Германии.

По результатам исследования было выявлено, что монтажёры лишь 9% студий имеют специальное образование. Остальные обучались искусству монтажа в процессе работы на телевидении, а также на курсах «Интерньюс».

Руководители студий признают, что среди их операторов и монтажёров есть и самоучки.

**• Сотрудничество с телекомпаниями**

Более 50% продакшн-студий (которые нам удалось охватить исследованием) сотрудничают с таджикскими телекомпаниями. Нельзя сказать, что производственные студии отдают предпочтение тому или иному типу телекомпаний. Как показывают ответы респондентов, производители одинаково сотрудничают как с государственными, так и с независимыми телекомпаниями.

Среди государственных телекомпаний руководители СПАП называют ТВ «Сафина», «Шабакаи 1», ТВ «Бахористон», ТВ «Пойтахт», а среди независимых телекомпаний называют ТВ «Джахоноро», ТРК «Азия», «СМ-1», ТВ «Мавджи Озод», «СМТ» и другие.

К сожалению, это сотрудничество весьма ограничено, в связи с тем, что не налажен механизм сотрудничества между телекомпаниями и продакшн - студиями. К тому же, вопросы развития деятельности самих продакшн - студий в Таджикистане нуждаются в государственной поддержке. Рынок отечественной аудиовизуальной продукции всё ещё не сформирован.

По итогам исследования, телевизионную продукцию (кроме фильмов) в нашей стране производят в основном сотрудники телекомпаний. В то время как 80% производства телевизионного продукта в мире выполняют студии по производству аудиовизуальной продукции. Например, для эфира российского телеканала ОРТ продукцию производят 56 продакшн студий. В современном мире телекомпании своими силами, в основном, производят новости и занимаются брендингом, маркетингом и коммерческой деятельностью.

Проанализировав ответы респондентов на вопрос «Какие проблемы имеют место в вашей деятельности?» мы пришли к выводу, что наиболее остро в работе продакшн - студий стоят финансовые, технические и кадровые вопросы.

**Диаграмма 18.** Проблемы в деятельности продакшн студий



Как видно из Диаграммы 18, большую часть проблем составляют финансовые (45,2%) и технические(32,3%), далее идут проблемы, связанные с кадрами и отсутствием сотрудничества с другими студиями (по 16,1%). 12,9% респондентов также называют проблему, связанную с рынком сбыта и проблему недостаточного сотрудничества с ТВ компаниями.

Исходя из этих проблем, формируются и предпочтения респондентов по темам тренингов, в которых, по мнению руководителей студий, нуждаются их сотрудники. Исследование показало, что СПАП необходимы тренинги для технического персонала, а также по маркетингу, менеджменту, продюсированию, производству аудиовизуальных продуктов, телевизионных программ и т. д.

**Таблица 13.** В каких тренингах нуждается ваша студия?

Тренинги для технического персонала	48,3%
Маркетинг, менеджмент и продюсирование	32,3%
Тренинги по производству	27,9%
Дизайн и графика	19,4%
Тренинги по тележурналистике и созданию ТВ программ	6,5%
Другие темы	3,2%

Как мы уже отмечали выше, во всём мире именно продакшн студии развивают и обогащают контент телекомпаний. Среди студий, охваченных исследованием, созданием телевизионных продуктов занимаются 22% . К сожалению, это в основном редкие заказы от телекомпаний по созданию документальных фильмов, клипов известных исполнителей, рекламных роликов и тд.

Руководители студий сетуют на то, что нет государственной программы по развитию рынка отечественного аудиовизуального продукта и, соответственно, нет государственного заказа.

Большинство руководителей СПАП хорошо знают современные тенденции развития телевизионного контента и роль продакшн студий в развитии телеиндустрии в целом. Руководители студий надеются на господдержку и взаимовыгодное сотрудничество с телекомпаниями страны, особенно в период перехода на цифровое вещание.

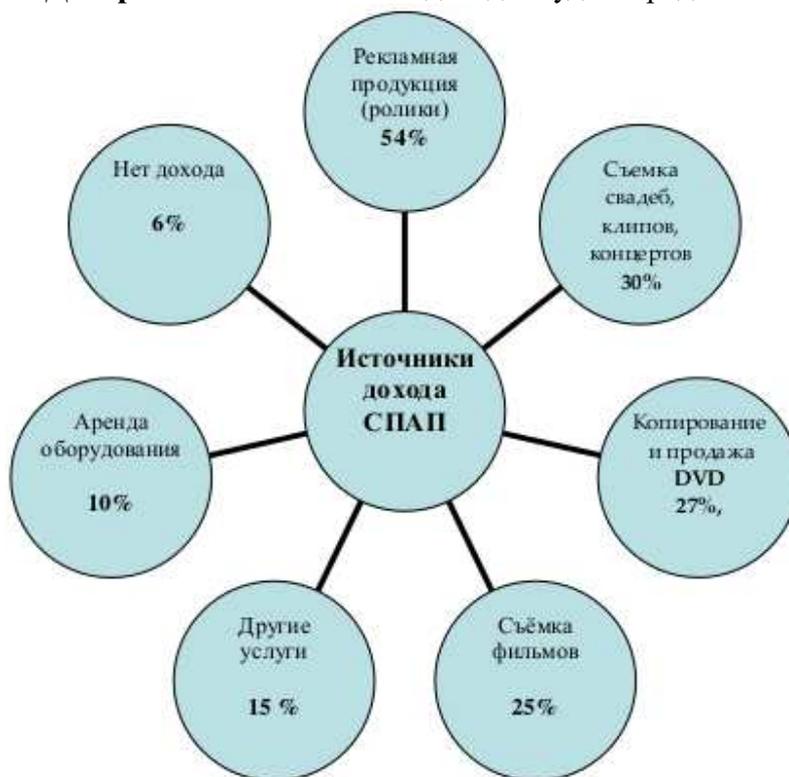
Со слов руководителей студий, на данном этапе они стараются финансово удержаться за счёт доходов от заказов различных коммерческих, международных, а также государственных организаций.

#### • Доходы производственных студий

В ситуации, когда не развит рынок отечественного аудиовизуального продукта, нет госпрограммы поддержки производственных студий и отсутствует государственный заказ, таджикским СПАП приходится вкладывать большие усилия, чтобы быть востребованными и находить источники дохода.

Когда респондентам был задан вопрос об источниках дохода студий, стало очевидно, что перечень этих источников самый разнообразный. Их ответы можно проанализировать по Диаграмме 19.

Диаграмма 19. Источники дохода студий-продакшн



У более 50% респондентов одним из главных источников дохода является производство рекламной продукции. Это, прежде всего, рекламные телевизионные ролики различных продуктов, лекарств, анонсы концертов, фильмов и т.д.

Для 30% студий основным источником доходов является съемка свадеб, видеоклипов и концертов (известных исполнителей). Аналогичное положение дел можно наблюдать среди продакшн студий страны. Например, съёмку свадеб некоторые респонденты называют чуть ли не основным и единственным источником дохода. Они объясняют это тем, что мало настоящих творческих заказов и приходится снимать свадьбы, за которые неплохо платят. Руководители студий отметили, что в последнее время эта услуга стала предоставляться

достаточно качественно. На свадьбах (особенно богатых и высокопоставленных людей) нередко можно видеть до 3-4 камер, рельсы и кран для съёмок, а это, как говорят наши респонденты, дорогое удовольствие.

Третий по значимости источник дохода это копирование и продажа DVD. Около **30%** респондентов называют этот источник дохода стабильным. Те СПАП, которые занимаются данной деятельностью, имеют лицензию на копирование и продажу аудиовизуальных продуктов.

**25%** респондентов назвали источником доходов съемки художественных и документальных фильмов, которые в основном являются спонсорскими заказами.

**15%** составили другие услуги, куда входят монтажная работа, дизайнерские разработки, создание сайтов, видеоарт и кастинги.

Аренда оборудования, как источник дохода, составила **10%**.

**6%** респондентов заявили, что у них нет дохода.

Несмотря на значительное разнообразие источников дохода компаний, исследование показало, что доходы только 19% студий способствуют их развитию, в то время как у 68% студий доходы не способствуют их развитию. Остальные 13% респондентов ответили - «частично».

**Диаграмма 20.** Способствуют ли ваши доходы развитию вашей студии?



Во время исследования удалось установить количество производимой аудиовизуальной продукции студий (охваченных исследованием) за последний год (2012). Нужно отметить, что объём работы у успешных студий, которые так или иначе востребованы (особенно на рекламном рынке) отличается от тех, кто выполняет заказы время от времени.

**Таблица 14.** Объём производимой аудиовизуальной продукции студий

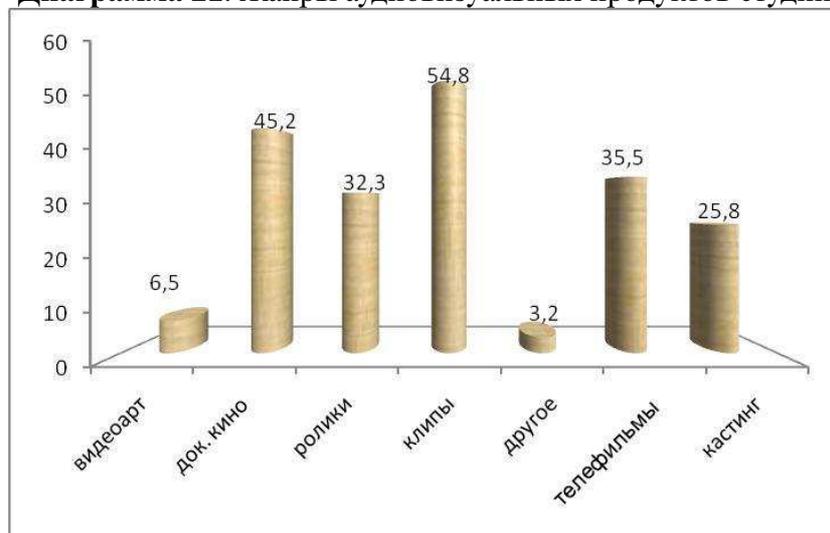
Количество продукта	% студий
от 1 до 2 продуктов	22,6
от 3 до 5 продуктов	32,3
от 6 до 9 продуктов	29
10 и более	13
нет ответа	3,2

Исходя из данных Таблицы 14, можно проследить, что лишь 13% СПАП производят в течение года более 10 аудиовизуальных продуктов. Более 20% из них выпускают за данный промежуток времени лишь 1-2 продукта (съёмки свадеб не учтены).

Выяснилось, что большой процент студий активно зарабатывает на телевизионной рекламе, что не удивительно. Телевизионная реклама в эфире отечественных телеканалов является одним из основных источников дохода. *Об этом подробнее укажем в разделе, отведенном телевизионной рекламе.*

Интересным представляются ответы респондентов на вопрос о жанрах создаваемого студиями продукта. Они показывают, что за последние два года студии производили видеоарт, документальное кино, ролики, клипы, проводили кастинги и другое. Чаще всего, студии снимали клипы (54,8%), документальное и художественное кино (45,2%), телефильмы (35,5%), рекламные и презентационные ролики (32,3%), проводили кастинги (25,8%), создавали видеоарт (6,5%) и другое (3,2%).

**Диаграмма 21.** Жанры аудиовизуальных продуктов студий



Во время исследования было выявлено, что 37% СПАП, наравне с лицензией на производство аудиовизуальной продукции, которую выдаёт Комитет по телевидению и радиовещанию при Правительстве РТ, также имеют лицензии от Государственного унитарного учреждения «Таджиккино» на копирование и продажу аудиовизуальной продукции. Исходя из данной информации, мы включили копирование и продажу дисков аудиовизуальных продуктов в источники дохода студий.

*Дополнительно к этой информации выяснилось, что всего «Таджиккино» выдаёт 4 вида лицензий:*

- 1. На дубляж;*
- 2. На массовый показ;*
- 3. На копирование;*
- 4. На продажу.*

*Выяснилось, что «Таджиккино» контролирует работу точек продаж аудиовизуальной продукции, выдавая лицензию на их деятельность. В то же время «Таджиккино» не контролирует ввоз дисков через таможню в Таджикистан, но следит за тем, чтобы в торговых точках не появлялись фильмы, внесенные в реестр запрещённых фильмов, составленный самим же «Таджиккино».*

*Со слов руководителей «Таджиккино», по части продаж дисков аудиовизуальной продукции всё происходит в рамках законодательства, но единственное, что заставляет сомневаться в правильности механизма этой деятельности, это большое количество нелегальной продукции, которой «завален» рынок.*

*Мы попытались определить число таких точек продаж по стране и выяснить много ли среди них СПАП.*

*В Согдийской области (как сообщил руководитель Государственного унитарного учреждения «Таджиккино по данной области ) зарегистрировано 250 точек продаж дисков, которым выданы регистрационные сертификаты. Из этих 250 двадцать имеют лицензии на копирование аудиовизуальной продукции. Две структуры из общего*

количества являются производственными студиями (возможно СПАП среди этих 250 и больше, но нам удалось выявить только две). Остальные точки работают на основе лицензии на продажу аудиовизуальной продукции.

В целом по Хатлонской области (как сообщил руководитель Государственного унитарного учреждения «Таджиккино» по данной области) зарегистрировано 79 точек продаж дисков и две продакшн – студии ( в г. Шахритуз), которые на данный момент занимаются только продажей дисков. Эту информацию мы получили по телефону от сотрудников Хукумата г. Шахритуз.

В ГБАО зарегистрировано всего 7 точек продаж дисков. Из них одна находится в Рушанском и одна в Калайхумбском районе , остальные 5 функционируют в г. Хороге. Среди структур, имеющих лицензию на копирование и продажу дисков, есть также одна продакшн студия, которая, по нашим данным, является единственной в ГБАО.

К сожалению, не удалось определить точное количество точек продаж дисков по Душанбе и РРП: «Таджиккино» не предоставил нам информацию на наш официальный запрос. Однако, таких точек явно немало. Не только на рынках, но и на улицах столицы с легкостью можно купить аудио- и видео- диски. Мы предполагаем, что среди этих продавцов аудиовизуальной продукции немало и СПАП. В ходе исследования удалось выявить следующее: из 31 СПАП 11 имеют также лицензию на копирование и продажу аудиовизуальных продуктов, но только 8 из них, на данный момент, имеют точки продаж дисков (25%).

Во время исследования мы установили, что между СПАП и владельцами лицензий «Таджиккино» на копирование и продажу аудиовидеопродукции существует сотрудничество. Некоторые СПАП снабжают точки продаж своей продукцией – записями клипов, концертов, фильмов собственного производства и копированные для продажи.

#### • Вопросы правового регулирования в сфере производства аудиовизуальной продукции

В начале исследования нами был определён правовой статус производителей аудиовизуальной продукции (Диаграмма 22). По Закону «О регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» производитель аудиовизуальной продукции имеет право регистрироваться в налоговых органах как юридическое лицо или как частный предприниматель. Исследование выявило следующее:

Диаграмма 22. Каков правовой статус вашей студии?



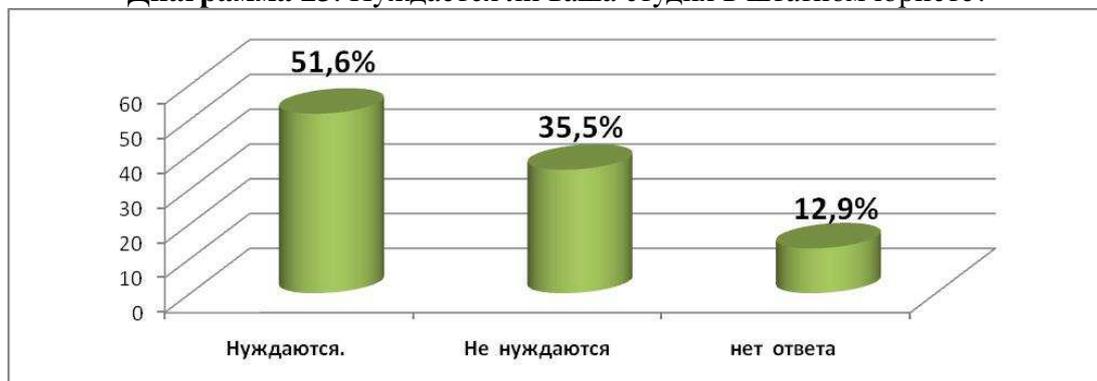
Из ответов респондентов на вопрос: «Нуждается ли ваша студия в штате юриста?» мы пришли к следующим выводам (Диаграмма 23):

51,6% студий нуждаются в штатном юристе и ответили на этот вопрос положительно. Как оказалось, физические лица не имеют финансовой возможности содержать юриста на постоянной основе.

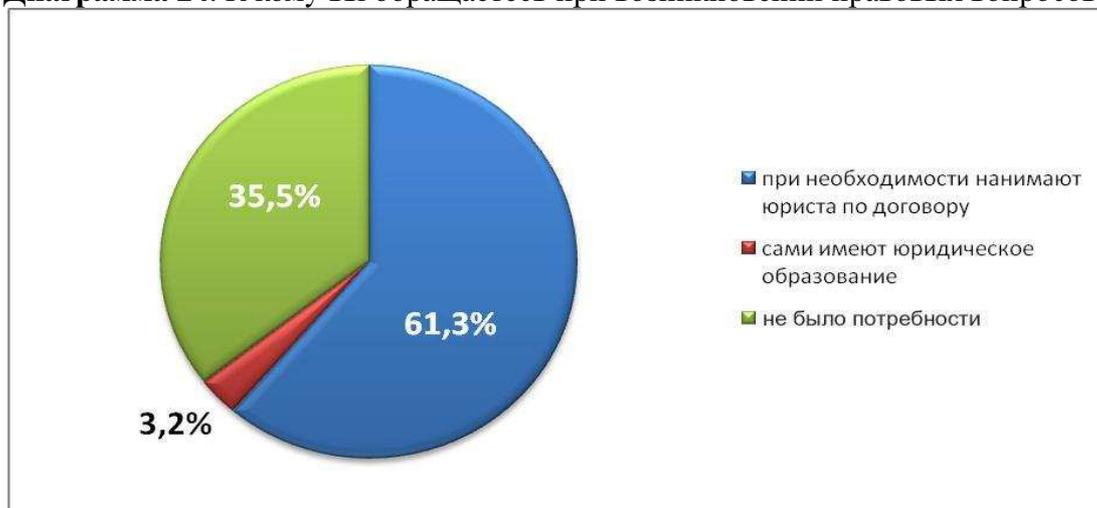
35,5% респондентов ответили, что не нуждаются в штате юриста, а 12,9 % не ответили на данный вопрос.

«К кому вы обращаетесь при возникновении правовых вопросов?», спросили мы у руководителей продакшн студий. 61,3% респондентов ответили, что при необходимости нанимают юриста по договору, 3,2 % заявили, что сами имеют юридическое образование, а 35,5% ответил, что еще не было повода обращаться.

**Диаграмма 23.** Нуждается ли ваша студия в штатном юристе?



**Диаграмма 24.** К кому вы обращаетесь при возникновении правовых вопросов?



Имея статус физического лица, достаточно на основании договора оказания услуг пользоваться юридическими услугами или независимыми адвокатами. Это и есть причина высокого показателя в диаграмме (61,3%) ответов на этот вопрос.

По итогам ответов на вопрос «Известна ли вам процедура подачи документов для получения лицензии?» выяснилось, что 74,1% респондентов данная процедура известна. Лишь незначительная часть - 6,5%, ответили, что они не знакомы с этой процедурой, хотя при этом имеют действующие лицензии на осуществление данного вида деятельности. Остальные 19,4 % респондентов не ответили на вопрос.

Исходя из ответов респондентов, возник вопрос, как можно иметь лицензию, но не знать процедуру получения лицензии, то есть специального разрешение на определенную деятельность?! Ведь в соответствии с Законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Положения «О лицензировании отдельных видов деятельности» уполномоченный орган с лицензиатов требует перечень необходимых документов к заявлению для обращения за лицензией.

Данная процедура, по рассказам большинства руководителей студий, достаточно продолжительна и обременительна, поэтому невозможно забыть перечень необходимых документов и процедуру обращения. Напрашивается вывод, что, скорее всего, лица, не имеющие представления о данной процедуре, обращались за лицензией через так называемых «посредников».

**Диаграмма 25.** Известна ли вам процедура подачи документов для получения лицензии?



Диаграмма 26 демонстрирует, с какими трудностями сталкиваются респонденты при обращении в лицензионный орган.

**Диаграмма 26.** С какими трудностями вы сталкиваетесь при обращении в лицензионный орган?



Как видно из диаграммы 26, чаще всего при обращении в лицензионный орган респонденты тратят много времени и сталкиваются с коррупцией. Все перечисленные трудности со стороны респондентов, как было указано выше, противоречат нормам Конституции и нормам регулирующего закона. Согласно законодательству уполномоченный орган обязан в установленные сроки рассматривать заявления лицензиатов и письменно отвечать на них. Также он обязан установить информационный стенд для лицензиатов с полным объемом информации. В случае отказа в выдаче лицензии уполномоченный орган должен давать письменное обоснование с указанием причины отказа и о сроках устранения данных причин. Необходимо подчеркнуть, уполномоченный орган не имеет права изымать с соискателя лицензии иные сборы, кроме как оплаты государственных сборов согласно нормам, установленных законом.

Респонденты указали, что еще одной из причин отказа является прохождение вторичной стандартизации техники, что, в свою очередь, относится к одним из трудностей в получении лицензии.

*Аудио и видеотехника, приобретаемая вещателями и производителями являются уже признанными марками во всём мире и их качество соответствует международным стандартам. Несмотря на это, уполномоченный орган требует, в соответствии с законом, дополнительную справку с «Таджикстандарта» о соответствии стандартов*

*технологии. Хотя, «Таджикстнадарт» не имеет соответствующую технологию для проведения оценочных работ соответствия стандартов данной техники.*

В списке трудностей респондентами также указывается устаревшая несовершенная система лицензирования.

В ходе исследования выяснилось, что 80,6% СПАП обращались за лицензией на производство, 22,6%- за лицензией на копирование, 22,6% за лицензией на продажу аудиовизуальной продукции и 9,7% за лицензией на общественный показ. Как видно из приведенных данных, самым распространенным видом лицензии является лицензия на производство аудиовизуальной продукции.

**Таблица 15.** Типы лицензии, по которым вы обращались

<b>Наименования лицензии</b>	<b>(%)</b>
Лицензия на производство аудиовизуальной продукции	<b>80,6%</b>
Лицензия на копирование	<b>22,6%</b>
Лицензией на продажу аудиовизуальной продукции	<b>22,6%</b>
Лицензией на общественный показ	<b>9,7%</b>

Четырём из 31 студии, участвовавших в исследовании, было отказано в получении лицензии на производство аудиовизуальной продукции. Причем отказано устно и необоснованно.

Никто из респондентов после получения устного отказа не обращался с жалобой в суд, а большинство из них (75%), через некоторое время повторно обратились в лицензионный орган и получили лицензию.

Опять же, уполномоченный орган, устно отвечая на письменное обращение лицензиатов, противоречит Закону и Положению об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности. В главе 8 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности пункте 3 и 5 указано:

*«Лицензирующий орган обязан в течение срока, предусмотренного для принятия решения (30 дней) о предоставлении или отказе в предоставлении лицензии, в письменной форме уведомить соискателя лицензии о принятом решении».*

А также: *«Уведомление об отказе в предоставлении лицензии направляется (вручается) соискателю лицензии в письменной форме с указанием причин отказа».*

Таким образом, респонденты не имели возможности осуществления своих конституционных прав на обращение и справедливое судебное разбирательство в связи с тем, что не имели письменного обоснованного отказа для предъявления в суде, как факта нарушения их прав.

Даже, если бы респонденты имели письменное обоснование, они дважды подумали бы, прежде чем обращаться с жалобой по этому вопросу. Потому что лицензия выдается на определенный срок (до 5 лет) и деятельность лицензиата находится под контролем уполномоченного органа. Многие лицензиаты зная, что по истечению сроков лицензии нужно будет повторно обратиться в тот же орган, старались не раздражать их. Поэтому никто из респондентов не обращался с жалобой в суд по этому вопросу.

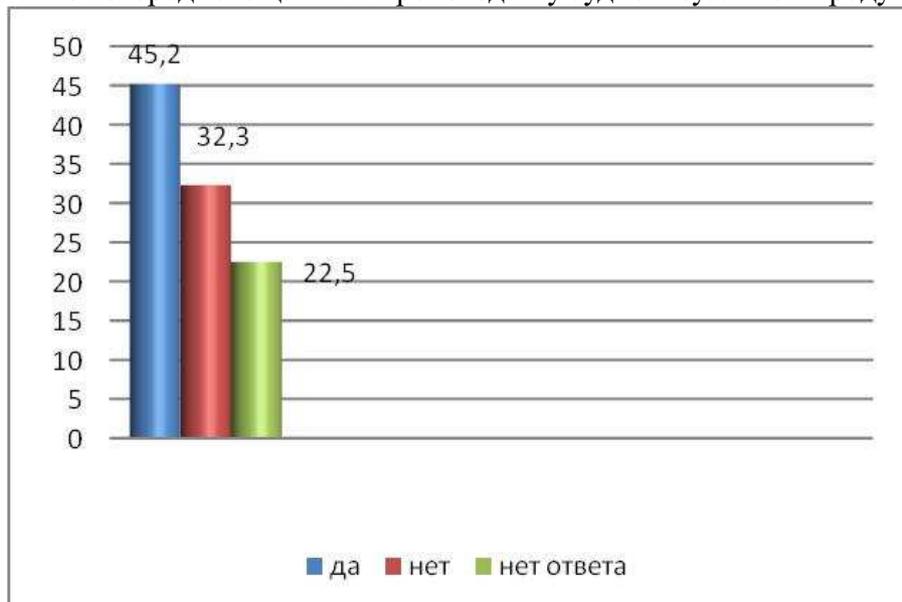
Респондентам был задан вопрос: «Способствует ли «Закон о лицензировании» развитию телерадиовещания и производству аудиовизуальной продукции?». Ответы можем проследить в Диаграмме 27.

Чуть менее половины респондентов(45,2%) считают, что данный закон способствует развитию отрасли, более 30% уверены, что не способствует, а 22,5% воздержались от ответа.

Однако, в своих комментариях к ответам, 57,1% респондентов считают необходимым упростить существующую процедуру получения лицензии или вообще, отменить лицензии.

В Таблице 16 показана оценка респондентами степени прозрачности процедуры рассмотрения документов лицензионной комиссией. Лишь пятая часть всех респондентов считает этот процесс прозрачным.

**Диаграмма 27.** Способствует ли «Закон о лицензировании» развитию телерадиовещания и производству аудиовизуальной продукции?

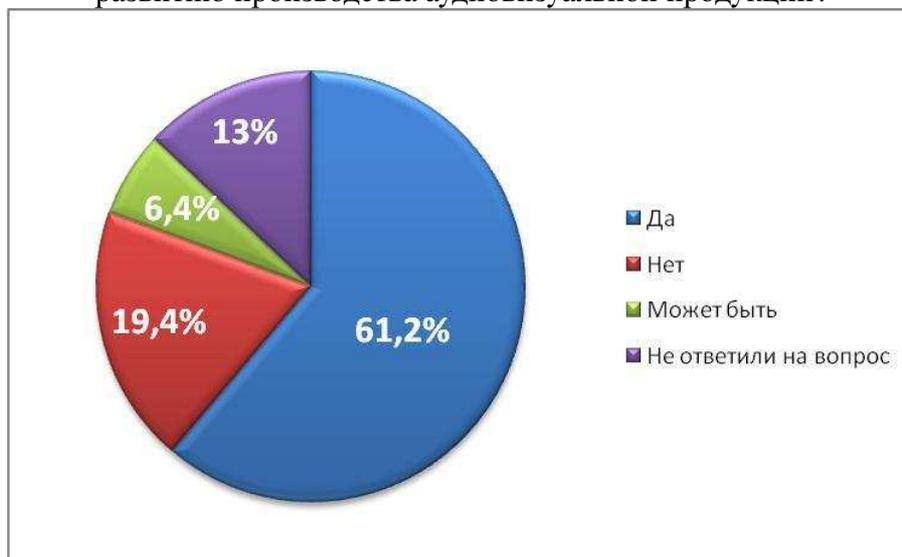


**Таблица 16.** Ваша оценка степени прозрачности процедуры рассмотрения документов лицензионной комиссией

№	Степень прозрачности	(%)
1	Непрозрачно	32,3
2	Частично	29,0
3	Прозрачно	19,4
4	Нет ответа	19,3

Несмотря на результаты ответов предыдущего вопроса, более половины респондентов (61,2%), на вопрос «Будет ли способствовать отмена лицензирования развитию производства аудиовизуальной продукции?» ответили положительно. Это можно проследить в Диаграмме 28.

**Диаграмма 28.** Будет ли способствовать отмена лицензирования развитию производства аудиовизуальной продукции?



Стремительное развитие электронных СМИ во всём мире доказывает, что производство аудиовизуального продукта не должно подвергаться лицензированию.

Отмена лицензирования этой отрасли даст возможность развить национальный аудиовизуальный контент (телепродукция, кино, телевизионные сериалы, документальное кино, развлекательные программы и т.п.). Это необходимо для обеспечения безопасности национального эфирного пространства, развития рынка отечественного продукта и доступа граждан Таджикистана к качественному контенту.

Опыт стран СНГ свидетельствует о том, что отмена лицензирования или упрощение процедуры её получения открывает широкие возможности для развития национального аудиовизуального продукта.

В Кыргызстане, Белоруссии, Украине, Молдове, Казахстане и других странах СНГ лицензия отменена, а в некоторых упрощена процедура её получения. Только в двух странах постсоветского пространства - Таджикистане и Узбекистане существует лицензирование производства аудиовизуальной продукции. Опять же, в Узбекистане данная отрасль хоть и лицензируется, но с каждым годом она развивается в лучшую сторону. В этой соседней с Таджикистаном стране функционирует около 600 студий по производству аудиовизуальной продукции. Сам механизм получения лицензии упрощён, а сроки сокращены до минимума. В течение 3 рабочих дней методом «единого окна» в Узбекистане можно зарегистрироваться в уполномоченном органе и получить лицензию.

**Таблица 17. Количество СПАП в Узбекистане**

№	Территория	Количество организаций производителей видеоаудио продукции
1.	Андижанская область	24
2.	Бухарская область	14
3.	Нав айнская область	19
4.	Самаркандская область	39
5.	Наманганская область	22
6.	Республика Каракалпакстан	17
7.	Кашкадаринская область	12
8.	Сурхандаринская область	13
9.	Жиззахская область	8
10.	Сирдаринская область	7
11.	Ташкентская область	35
12.	Город Ташкент	285
13.	Ферганская область	14
14.	Хорезмская область	31
	Общее количество	540

Исходя из результатов исследования, можно констатировать, что рынок отечественной аудиовизуальной продукции в Таджикистане совершенно не развит. Для его формирования необходимо качественно и количественно развивать эту сферу с целью достижения современных стандартов качества аудиовизуальной продукции. Существующий сегодня продукт, как известно из публикаций в СМИ, не удовлетворяет ни государство, ни общество. В основном на телевидении идёт ретрансляция зарубежных программ и фильмов. Спутниковые каналы более популярны на фоне относительно слабых программ отечественного ТВ. Ситуация такова, что в большинстве областных городов, районов и селений население предпочитает смотреть спутниковые каналы. Есть даже провинции, где население предпочитает смотреть только зарубежные фильмы на DVD-плеере и совершенно не интересуется телевидением.

Всё это упирается в одно - качество национального продукта остаётся низким и при этом мало национального культурного продукта (фильмов, спектаклей и т.д.). К большому сожалению, отсутствует государственный заказ на производство национальной аудиовизуальной продукции.

К примеру, в Казахстане в связи с переходом на цифровое эфирное вещание в начале 2012 года был принят Закон РК «О телерадиовещании»<sup>11</sup>. Статья 28 Закона РК «О телерадиовещании» направлена на защиту интересов национального телерадиовещания и устанавливает определенные объемы отечественного контента в эфире казахстанских теле-, радиоканалов. Так, объем отечественного контента (теле-, радиопрограммы, музыкальные произведения) должен составлять:

С 1 января 2014 года – не менее 30% в еженедельном объеме телерадиовещания;

С 1 января 2016 года – не менее 40%;

С 1 января 2018 года – не менее 50%.

Таким образом, одной из форм правового регулирования в сфере телерадиовещания становится регулирование контента теле-, радиоканалов и законодательное ограничение на использование иностранного (не отечественного) контента в эфире теле-, радиоканалов. Однако законодательное ограничение на использование иностранного контента не будет эффективным, если со стороны государства не будут предприняты меры и шаги по стимулированию производства отечественного телевизионного контента и создания конкурентного казахстанского рынка телеконтента. Само по себе законодательное ограничение объемов иностранного контента губительно для казахстанских каналов, поскольку может привести к тому, что казахстанские каналы потеряют часть своей аудитории и значительно снизят свою смотрительность и, как следствие, рекламную привлекательность. Но столь жесткое законодательное регулирование представители Министерства культуры и информации РК объясняют необходимостью защиты национального информационного пространства. 8 февраля 2013 года указом главы государства была утверждена государственная программа «Информационный Казахстан – 2020», одним из направлений которой является стимулирование отечественного информационного контента.

*Рассмотрим подробнее данную программу.*

**Задача программы:** обеспечение конкурентоспособности отечественного информационного пространства.

**Целевые индикаторы:**

- 1) объем телепродукции отечественного производства - 53 % от эфирного времени в 2017 году, 60 % - в 2020 году;
- 2) количество отечественных художественных фильмов в прокате — 8 % в 2017 году, 10 % - в 2020 году;
- 3) соотношение объемов внутреннего и внешнего Интернет- трафика - 0,7:1 в 2017 году, 1:1 - в 2020 году;
- 4) рост числа интернет-ресурсов в доменах «.kz» и «.каз» на 35 % в 2017 году, на 50 % - 2020 году;
- 5) объем производства телевизионной продукции способом размещения заказа среди частных телеканалов на условии софинансирования - не менее 10 проектов в 2017 году, не менее 15 - в 2020 году;
- 6) повышение средней посещаемости казахстанских интернет- ресурсов на 40 % в 2017 году, на 50 % - в 2020 году;
- 7) объем казахстанской блогосферы - 1 персональный интернет-блог на 100 интернет-пользователей в 2017 году, 2 персональных интернет-блога на 100 интернет-пользователей в 2020 году;
- 8) съемка не менее 10 отечественных телесериалов в год в 2017 году, 20 - в 2020 году;
- 9) передача государственными телеканалами в аутсорсинг производства 50 % контента в 2017 году, 60 % - в 2020 году.

Имеющиеся в Таджикистане проблемы в отрасли производства национального аудиовизуального продукта, а это, прежде всего, вопросы лицензирования, существенно мешают развитию в Таджикистане студий по производству аудиовизуальной продукции.

<sup>11</sup> Закон РК от 18 января 2012 года №545-V «О телерадиовещании»

Практика других стран показывает, что преодолением этих проблем может стать активный диалог с властью и конструктивное сотрудничество в интересах общества.

### **Итоги исследования по производственным студиям**

- Технический потенциал СПАП достаточно развит. Основными техническими ресурсами студий являются видеокамеры, монтажные столы и осветительные приборы;
- Все видеокамеры студий имеют качественный цифровой формат;
- Исследование выявило, что в случае неисправности техники или оборудования одна треть респондентов (29%) в основном обращаются за ремонтом к частным лицам-профессионалам;
- Наибольшее количество сотрудников студий по производству аудиовизуальной продукции составляют операторы и монтажеры;
- СПАП стараются сотрудничать и с государственными, и с независимыми телекомпаниями;
- Большая часть проблем, встречающихся в деятельности студий, составляют проблемы финансовые (45,2%) и технические (32,3%).
- Остро стоит вопрос отсутствия государственной поддержки отечественного производителя;
- Сотрудники СПАП нуждаются в тренингах для операторов и монтажёров, а также по маркетингу, менеджменту и продюсированию;
- Телевизионный продукт (кроме фильмов) производят только сотрудники телекомпаний;
- Главными источниками доходов СПАП являются: производство телевизионной рекламы (54%), съёмки свадеб, клипов и концертов (30%) и копирование/продажа DVD-дисков с аудиовизуальной продукцией (27%);
- Доходы СПАП не способствуют их развитию;
- СПАП не имеют в штате юриста и при необходимости нанимают его по договору оказания услуг;
- Исследование выявило, что правовой статус студий по производству аудиовизуальной продукции различен. 41,9% студий зарегистрированы как физические, а 51,6% - как юридические лица;
- При обращении в лицензионный орган респонденты часто сталкиваются с коррупцией, а сам процесс получения лицензии занимает много времени;
- Более 30% респондентов считает процедуру рассмотрения документов лицензионной комиссией непрозрачной;
- Более 60% руководителей СПАП считают, что отмена лицензирования на производство аудиовизуальной продукции будет содействовать развитию производства национального продукта;
- СПАП имеют лицензии для производства аудиовизуальной продукции, а 32% имеют лицензии на дуближ, копирование, продажу и массовый показ;
- Во всём регионе Центральной Азии только в Таджикистане и Узбекистане существует лицензирование производства аудиовизуальной продукции.

## **5. Рынок рекламы на ТВ**

**Реклама** (от лат. *reclamare* — «утверждать, выкрикивать, протестовать») — информация, распространяемая любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, адресованная неопределённому кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке.

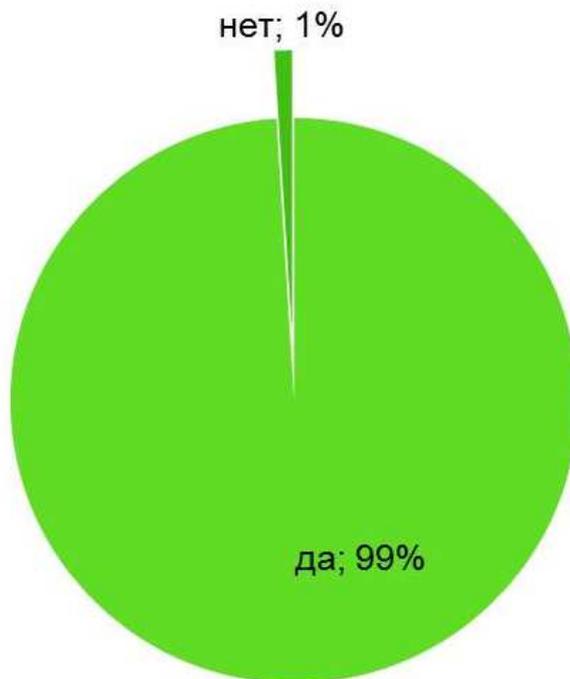
**Телевизионная реклама** является одним из самых эффективных методов донесения информации до потребителей. Этот вид рекламы воздействует сразу на несколько каналов восприятия человека - визуальный, слуховой, а также подсознательный.

По части телевизионной рекламы к исследованию была привлечена исследовательская компания КТМ.

По данным измерения Медиа-предпочтений, проведенного департаментом маркетинговых и социологических исследований компании КТМ в феврале 2013 года:

- **99% жителей РТ регулярно смотрят ТВ** (Диаграмма 29);
- **90% из них смотрят каждый день.**

Диаграмма 29. Смотреть или не смотреть ТВ...



Телевизионная реклама в Таджикистане за последнее десятилетие развивается стремительными темпами. Однако эксперты и специалисты таджикского рекламного рынка отмечают, что несмотря на темпы роста, рекламная индустрия страны в целом отстаёт в развитии по сравнению со странами СНГ и Центральной Азии. Например, объём рекламного рынка в 2011 году составил:

- в России - \$11 млрд. 273 млн.
- в Казахстане – \$1 млрд.700 млн.
- в Узбекистане – \$55,8 млн.
- в Кыргызстане – \$18,7 млн.
- в Таджикистане всего - \$12,25 млн.

Рынок телевизионной рекламы в Таджикистане на 2012 год составил около 25,7% от всего рекламного рынка страны (Диаграмма 30).

Следует отметить, что объёмы рекламы на ТВ снижаются каждый год по сравнению с 2009 годом. Эксперты связывают это с неофициальным запретом на рекламу сотовых операторов на государственных телеканалах.

Телевизионная реклама бывает нескольких видов, но на таджикских телеканалах самым распространённым является рекламный телевизионный ролик.

Чтобы исследовать состояние отдельных телевизионных компаний на этом рынке, всем респондентам был задан ряд вопросов, касающихся их коммерческой деятельности связанной с вещанием рекламных продуктов, их производством, стоимостью эфира и самого продукта, а также доходов от рекламы.

**Диаграмма 30. Телевизионная реклама  
как часть рекламного рынка, 2012 год (КТМ)**



По итогам ответов на вопрос «Есть ли у вас отдел рекламы?» выявилось, что 78% государственных телекомпаний и 64% независимых имеют отделы рекламы/коммерческий, в которых работают в целом более 60 сотрудников и рекламных агентов.

Объём выходов рекламы в день на государственных каналах (региональные и общенациональные) составляет от 10 минут до 2,5 часов, а на независимых каналах от 2 до 25 минут.

Стоимость минуты эфира для рекламы на государственных каналах составляет от 30 до 300 сомонов. Это зависит от выбранного времени вещания рекламы. В прайм тайм на госканалах минута стоит от 40 до 300 сомони и в оффпромтайм от 20 до 100 сомони.

Максимальная цена составляет 300 сомони и минимальная 20 сомони.

На независимых каналах минута эфира для рекламы составляет от 1 до 100 сомона. В прайм тайм минута стоит от 3 до 100 сомони, в оффпромтайм от 1 до 50 сомони.

Максимальная цена 100 сомони и минимальная 1 сомони.

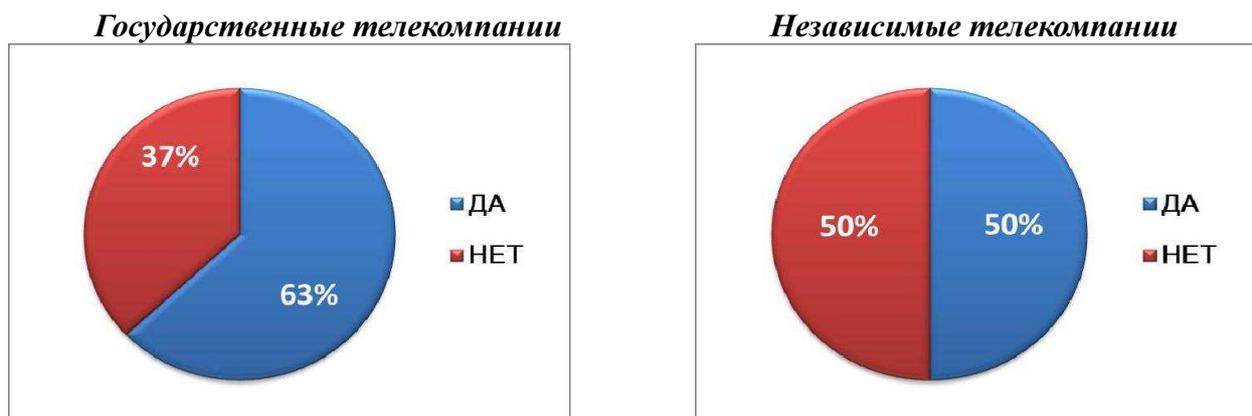
Бюджет от рекламы в целом варьирует от 500 тысяч до 3 млн. сомони в год. Самые большие средства от рекламы в основном прибывают в общенациональные телекомпании, так как они имеют больший охват аудитории. Самые малые доходы получают некоторые независимые каналы в регионах.

Последние два года, как уже было отмечено выше, прослеживается тенденция увеличения дохода от рекламы у независимых каналов страны в связи с ограничением рекламы сотовых компаний на государственных телеканалах.

Наравне с доходами от рекламы в телекомпаниях существуют передачи и программы, которые спонсируются государственными и международными организациями, а также представителями коммерческих структур. Как правило, в таких программах в определённой форме рекламируется логотип, продукция или деятельность спонсора. Так, на «Шабакаи 1» мы можем видеть в качестве основной заставки логотип популярного санатория «Бахористон» и видеоматериалы об этой здравнице. Чаше на телеканалах спонсируются новостные программы, прогноз погоды, спортивные передачи, документальные фильмы, а также ток-шоу на социальные темы.

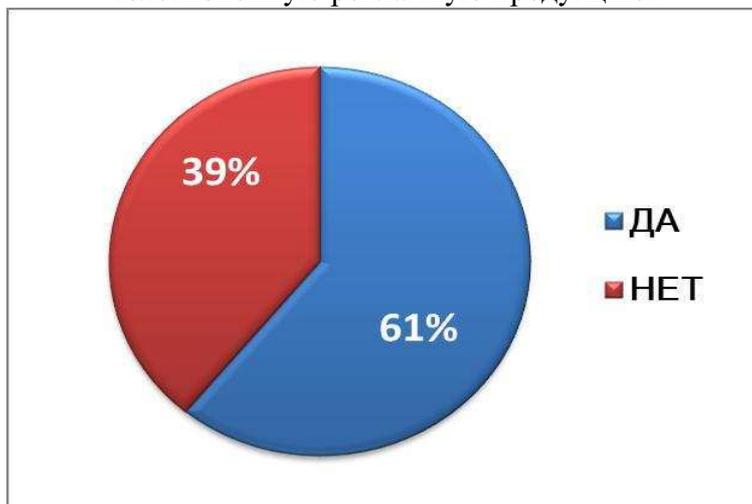
По итогам исследования 63% государственных телекомпаний и 50% независимых на вопрос «Существуют ли в вашей компании спонсорские программы?» ответили положительно (Диаграмма 31).

**Диаграмма 31.** Существуют ли в Вашей компании спонсорские программы?



В рамках исследования по вопросам телевизионной рекламы также были опрошены студии по производству аудиовизуальной продукции. Ответы на вопрос «Производит ли ваша студия телевизионную рекламную продукцию?» можем увидеть в Диаграмме 32.

**Диаграмма 32.** Производит ли Ваша студия телевизионную рекламную продукцию?



Как видим, 61% респондентов ответили на вопрос положительно и 39% отрицательно. В Диаграмме 33 мы можем проследить тематику рекламной продукции производимой продакшн студиями.

**Диаграмма 33.** Тематика телевизионной рекламной продукции продакшн студий



Как видно из Диаграммы 33, тематика рекламных продуктов производимых СПАП, состоит из анонса концертов, новых фильмов и программ (аудиовизуальная продукция), рекламы продуктов и социальной рекламы.

Социальная реклама в нашей стране не так развита, как в других странах, но, несмотря на это, при поддержке государственных и международных организаций она все же, в последнее время демонстрируется на телеканалах. Обычно такая реклама у нас посвящена темам борьбы со СПИДом, наркоманией, туберкулёзом, насилия в семье, вопросам трудовой миграции и другим социальным проблемам.

Также руководителям СПАП был задан вопрос о стоимости производства телевизионного ролика. По итогам ответов респондентов, минимальная стоимость телевизионного ролика, в зависимости от её объёма и сложности работы, составляет от 50 до 250 сомони, а максимальная цена может составлять от 400 до 8 000 сомони. Те СПАП, которые активно занимаются производством рекламных роликов, обычно имеют хороший технический и творческий потенциал, у них есть своя клиентура среди коммерческих структур, государственных и международных организаций. Такие студии за качественную и профессиональную работу требуют солидную оплату. Есть студии, которые имеют небольшие технические и творческие возможности и за создание рекламного продукта среднего качества требуют минимальную оплату.

Следующий вопрос касался доходов от производства рекламных продуктов. У респондентов был выбор отвечать или нет на данный вопрос. По итогам ответов тех, кто решил поделиться этой информацией, мы пришли к следующим выводам.

Среди продакшн-студий есть студии, зарабатывающие за счет производства рекламных продуктов от 2000 до 15 000 сомони в год, а есть такие, бюджет от рекламы которых в год составляет от 50 000 до 520 тысяч сомони (*это те 19 % студий, доходы которых способствуют их развитию, о чём упоминалось выше*).

Опрос кабельных телеканалов по вопросам телевизионной рекламы дал следующие результаты (у респондентов опять же был выбор отвечать или нет на вопрос касающийся рекламы и доходов):

- Из 5 кабельных телекомпаний функционирующих в стране, руководители только двух указали, что имеют рекламные отделы. Остальные отметили, что отдела как такового нет, но на канале есть пакет рекламы, который регулярно вещается.
- Опять же, только два кабельных канала отметили, что более 10% их эфира составляет реклама. Учитывая круглосуточный эфир кабельных ТВ, это составляет, в среднем, 2 часа 40 минут.
- Стоимость минуты рекламы на кабельных каналах составляет: максимально до 36 сомони и минимально до 9 сомони (исходя из ответов двух респондентов).
- Только один респондент указал доход от рекламы. Он составил в 2011 году 150 000 сомони и в первой половине 2012 года 80 000 сомони.

В Диаграмме 34 можно проследить инвестиции в целом в СМИ и в частности в ТВ.

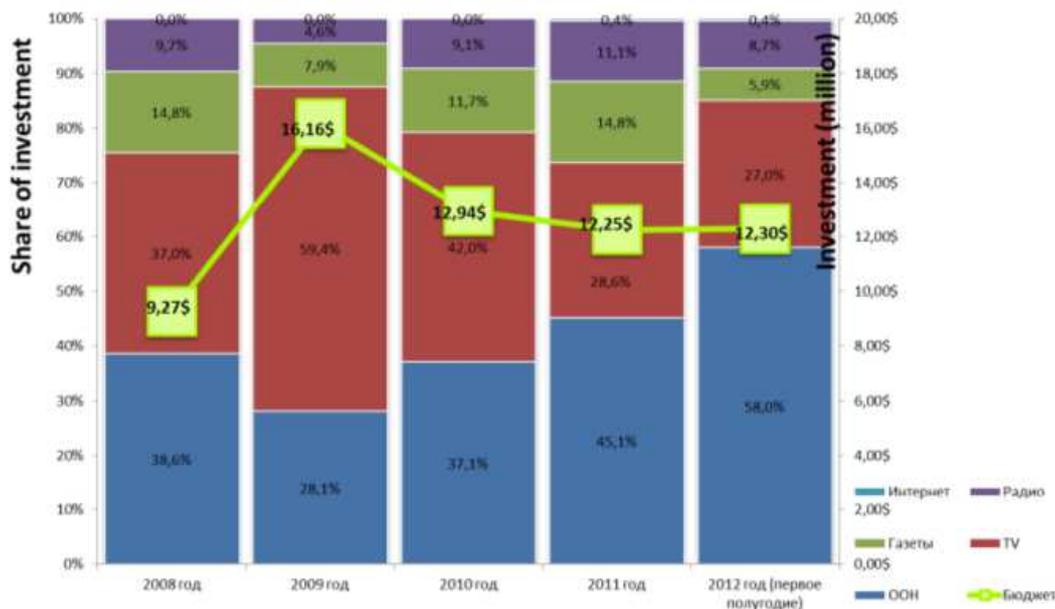
По данным департамента мониторинга компании КТМ, за 2012 год было зафиксировано - 84087 минут выхода рекламы. Мониторингом были охвачены 5 государственных и 3 независимых канала (Таблица 18).

Также, по данным компании КТМ, размер рекламных инвестиций за 2012 год по ТВ составил следующие цифры (Диаграмма 35):

Расчёты, указанные в Диаграмме 35, проводились по прайс - листам, предоставленным телеканалами.

По итогам исследования компании КТМ (опрошены 1000 человек по всем регионам), доли ТВ каналов предпочитаемых населением в 2013 году, следующие (Диаграмма 36):

**Диаграмма 34.** Динамика распределения инвестиций в СМИ с 2008 по 2012 гг. (первая половина) от компании КТМ



**Таблица 18.** Реклама в 2012 году. Мониторинг КТМ

<i>ТЕЛЕКАНАЛ</i>	<i>Минуты</i>
<i>Бахористон</i>	<i>599</i>
<i>Джахоннамо</i>	<i>6370</i>
<i>СМ-1</i>	<i>21666</i>
<i>ТВ Сафина</i>	<i>16571</i>
<i>ТВ-Пойтахт</i>	<i>829</i>
<i>ТВСоғд</i>	<i>6411</i>
<i>ТРК Азия</i>	<i>15420</i>
<i>Шабакан аввал</i>	<i>16221</i>
<i>Общий итог</i>	<i>84087</i>

**Диаграмма 35.** Рекламные инвестиции в ТВ (2012)

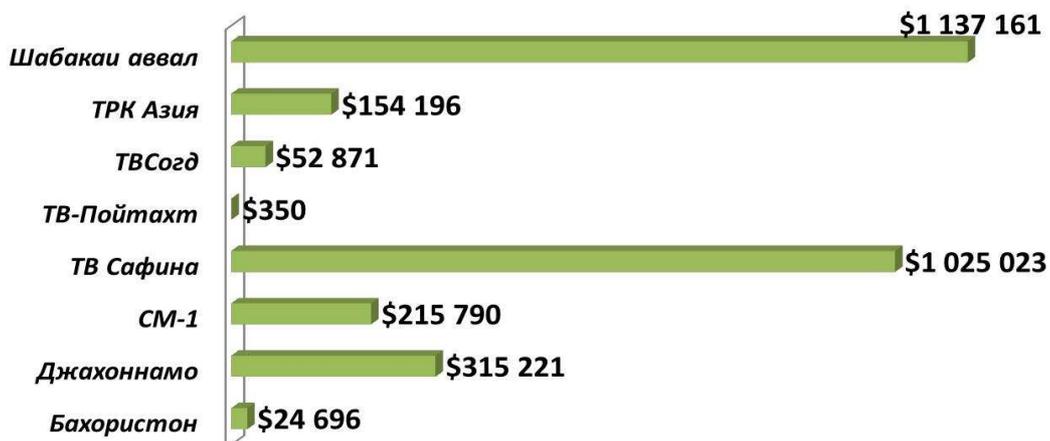


Диаграмма 36. Исследование компании КТМ



### Итоги по телевизионной рекламе

- Несмотря на темпы роста, рекламная индустрия страны в целом отстает в развитии по сравнению со странами СНГ и Центральной Азии;
- Рынок телевизионной рекламы в Таджикистане на 2012 год составил около 25,7% от всего рекламного рынка страны;
- 78% государственных и 64% независимых телекомпаний имеют отделы рекламы / коммерческий, в которых работают в целом более 60 сотрудников и рекламных агентов;
- Самые большие средства от рекламы в основном прибывают в общенациональные телекомпании, так как они имеют большой охват вещания. Самые малые доходы получают некоторые независимые каналы в регионах;
- Последние два года прослеживается тенденция увеличения дохода от рекламы у независимых каналов страны, в связи с ограничением рекламы сотовых компаний на государственных телеканалах;
- 61% студий по производству аудиовизуальной продукции производят телевизионную рекламную продукцию;
- Объем выходов рекламы в день на государственных каналах (региональные и общенациональные) составляет от 10 минут до 2,5 часов, а на независимых каналах от 2 до 25 минут.
- В 63% государственных и 50% независимых телекомпаний, наравне с доходами от рекламы, существуют спонсорские передачи и программы, которые спонсируются государственными и международными организациями, а также представителями коммерческих структур;
- Из 5 кабельных телекомпаний, функционирующих в стране, руководители только двух указали, что имеют рекламные отделы. Остальные отметили, что отдела как такового нет, но на канале есть пакет рекламы, который регулярно вещается.
- Опять же, только два кабельных канала отметили, что более 10% их эфира составляет реклама. Учитывая круглосуточный эфир кабельных ТВ, это составляет в среднем 2 часа 40 минут.

### 6. Общие выводы по исследованию

- Технический и творческий потенциал государственных телеканалов в несколько раз выше независимых компаний;
- Во всех телекомпаниях используются цифровые видеокамеры и в основном нелинейный монтаж;

- Почти 90% телекомпаний и 100% СПАП нуждаются в тренингах по повышению профессиональных навыков и знаний;
- На государственных каналах больше выходят в эфир политические и культурно-развлекательные программы. На независимых больше культурно-развлекательного и социального контента;
- Эфир телеканалов формируется в основном из собственного производства и DVD;
- В таджикских телекомпаниях программы вещают на 5 языках. Основная часть программ выходит на таджикском (65%), русском (32%) и других языках (3% английский, арабский, узбекский);
- Общий объём эфира программ передач в целом по стране составляет в сутки 239 часов. Из них 129 часов вещают государственные и 110 часов независимые телеканалы;
- Продолжительность телевизионного вещания составляет в среднем от 3,5 до 18 часов;
- Кабельные телевизионные каналы вещают в сутки в целом 120 часов;
- Самый широкий охват вещания имеют государственные телеканалы, почти 95% территории страны;
- В телевизионной сфере Таджикистана работает 1217 специалистов по штатному расписанию телекомпаний. Кроме этого, более 250 человек работают внештатно на договорной основе;
- В целом на государственных телевизионных каналах работают 1047 специалистов, а на независимых компаниях 170;
- В среднем в телекомпаниях функционирует от 6 до 15 отделов;
- Таджикские телеканалы мало сотрудничают между собой и студиями по производству аудиовизуальной продукции;
- Большую часть проблем, встречающихся в деятельности телекомпаний и производственных студий, составляют финансовые, технические и кадровые вопросы.
- Независимо от источников дохода, многие руководители телекомпаний и производственных студий отметили, что доходы не способствуют их развитию;
- По данным компании КТМ, выведенным в рамках исследования, 49% населения страны не смотрят таджикские телеканалы;
- Рынок аудиовизуальной продукции в стране не сформирован;
- В Таджикистане вещают 5 кабельных телеканалов;
- В стране нет предприятий по ремонту телевизионной технологии и квалифицированных специалистов в этой сфере;
- Лишь 18,8 % независимых ТВ компаний имеют в штатном расписании должность юриста;
- Процедура подачи документов для получения лицензии на вещание неизвестна лишь 18,8% респондентов независимых ТВ. Остальные респонденты хорошо знакомы с этой процедурой;
- Лишь 25% респондентов независимых телекомпаний считают процедуру рассмотрения документов лицензионной комиссией прозрачной;
- Более 60% руководителей СПАП считают, что отмена лицензирования на производство аудиовизуальной продукции будет содействовать развитию производства национального продукта;
- Несмотря на темпы роста, рекламная индустрия страны в целом отстает в развитии по сравнению со странами СНГ и Центральной Азии;
- Рынок телевизионной рекламы в Таджикистане на 2012 год составил около 25,7% от всего рекламного рынка страны;
- В 63% государственных и 50% независимых телекомпаний, наравне с доходами от рекламы, существуют передачи и программы, спонсируемые государственными и международными организациями, а также представителями коммерческих структур;

- 78% государственных и 64% независимых телекомпаний имеют отделы рекламы/коммерческий, в которых работают в целом более 60 сотрудников и рекламных агентов;
- Самые большие средства от рекламы, в основном, прибывают в общенациональные телекомпании, так как они имеют больший охват аудитории. Самые малые доходы получают некоторые независимые каналы в регионах;
- 61% студий по производству аудиовизуальной продукции производят телевизионную рекламную продукцию;
- Объём выходов рекламы в день на государственных каналах (региональные и общенациональные) составляет от 10 минут до 2,5 часов, а на независимых каналах от 2 до 25 минут.

## 7. Рекомендации

(Рекомендации разрабатывались на основе предложений респондентов.)

- Необходимо разработать Национальную стратегию развития телеиндустрии в стране;
- Поднять профессиональный уровень работников отрасли через краткосрочные и долгосрочные курсы с привлечением местных и зарубежных специалистов;
- Развить сотрудничество телекомпаний с производственными студиями;
- Отменить лицензирование производства аудиовизуальной продукции в целях развития рынка отечественного продукта;
- Разработать государственную программу для развития национального аудиовизуального продукта и поддержки отечественного производителя;
- Упростить механизм получения лицензии на вещание;
- Обеспечить прозрачность работы лицензионной комиссии;
- Уменьшить госпошлину на ввоз телевизионной техники;
- Признать стандарты завода - изготовителя телевизионной техники и, таким образом, отказаться от двойной стандартизации;
- Предусмотреть в законодательстве и разрешить деятельность частных провайдерских компаний цифрового телевидения;
- Внести независимое ТВ в цифровой социальный пакет (1-ый мультиплекс);
- Как рекламодателям, так и телеканалам проводить маркетинговые исследования, как рынка рекламы в целом, так и предпочтений потребителей. Телеканалам - предпочтения по программированию и в целом по конкурентным медиа; рекламодателям - предпочтения в категории товаров/услуг, а также в конкурентной среде. Это поможет оптимизировать производственные, торговые и информационные решения;
- На базе общего регулирующего органа, с привлечением независимых экспертов, разработать правила и стандарты деятельности в сфере рекламы, в сфере улучшения уровня защиты потребителей от некачественной рекламы и информации, обеспечения соблюдения авторских и смежных прав, соблюдения норм профессиональной этики, включая создание специализированных органов для контроля над их исполнением.

**Вклад от Bundesnetzagentur (Германия)**

**Господин Зюрен Нюбел, руководитель управления по вопросам международной политики и регуляторной стратегии Bundesnetzagentur, 20 Июля 2015 года**

*Настоящий документ был составлен по просьбе Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Бюро в Таджикистане. Министерство экономического развития и торговли обратилось в Бюро ОБСЕ в Таджикистане с просьбой о подготовке оценки целесообразности создания конвергентного регулирующего органа по телекоммуникационным и телерадиовещательным службам в Таджикистане.*

**Конвергентный регулирующий орган  
в области телекоммуникаций и вещания**

**Международный опыт независимого регулирования телекоммуникационного сектора в цифровую эпоху – опыт Германии, агентство Bundesnetzagentur (BnetzA)**

**1. Вступление:**

- (1) Телекоммуникационный сектор Германии стал полностью либерализован 1 января 1998 года. К этому моменту все ранее действующие особые права на предоставление телекоммуникационных услуг потеряли законную силу, а операторам альтернативных электронных коммуникационных сетей и провайдерам электронных коммуникационных услуг разрешили войти на рынок.
- (2) Однако, присутствовало понимание того, что бывший монополист – Дойче Телеком (Deutsche Telekom) – всё ещё занимает ведущее положение на рынке, на 100% контролируя сеть доступа (так называемой «последней мили»), а также ведёт почти все договорные взаимоотношения с деловыми партнёрами и конечными пользователями. Поэтому на рынке наблюдалось наличие высоких и непрозрачных структурных барьеров. В таких условиях невозможно было обеспечить эффективную конкуренцию. В тех обстоятельствах были сделаны выводы о том, что общее законодательство по вопросам конкуренции шло вразрез с реалиями, и без дополнительных мер здоровой конкуренции быть не могло. В результате, пришли к выводу о необходимости разработки особых положений для сектора в дополнение к общему закону о конкуренции. Новое законодательство обеспечивало регулирование сектора телекоммуникаций, а регулирующему органу было поручено следить за его исполнением.
- (3) За последние 17 лет были сделаны шаги для достижения устойчивой конкуренции на рынке. Изначально почти все службы должны были соблюдать положения «ex-ante»<sup>12</sup>- чтобы обеспечить «единые правила игры» для альтернативных операторов, и чтобы в перспективе постепенно сократить регуляторную деятельность. В частности, речь идёт о возможности либерализации многих розничных рынков со временем; в настоящее время регулирование сосредоточено на оптовых рынках и направлено на устранение препятствий в деятельности альтернативных операторов – например, в доступе к отдельным локальным линиям. Несмотря на это, ещё сохраняется необходимость соблюдения положений «ex-ante» - для обеспечения устойчивой конкуренции в секторе электронных коммуникаций.

---

<sup>12</sup>. Положения «ex-ante» – это юридическое предписание, которое необходимо принимать к сведению прежде, чем приступить к какой-то деятельности. Положение ex-post требует лишь соблюдения общих национальных законов.

## **2. BNetzA – независимый многоотраслевой регулятор:**

### **а. Общие сведения**

- (4) Bundesnetzagentur – отдельный высший федеральный орган при Федеральном Министерстве Экономики и Энергетики. Ведомство было основано 1 января 1998 года в качестве регулирующего органа по телекоммуникациям и почте. В то же время, Федеральное министерство почты и телекоммуникаций и Федеральное почтовое и телекоммуникационное бюро были расформированы. Получив полномочия согласно Закону об Энергетике (EnWG) и Общему Закону о Железных Дорогах (AEG), Регулирующий орган по телекоммуникациям и почте в 2005 году был переименован в Федеральное сетевое Агентство по электричеству, газу, телекоммуникациям, почте и железным дорогам (Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen).
- (5) Самой главной функцией Bundesnetzagentur является укрепление конкуренции посредством регулирования в отраслях энергетики, телекоммуникаций, почты и железных дорог, а также обеспечение гарантий справедливого доступа к сетям. Наряду с регуляторными мерами в энергетическом секторе, являясь ведомством, занимающимся планированием, Bundesnetzagentur также отвечает за линии электропередач, проложенные через национальные и государственные границы в контексте «Energiewende» (передача электроэнергии). В телекоммуникационном и почтовом секторах ведомство обеспечивает надлежащие, адекватные услуги на всей территории страны, и, руководствуясь различными соответствующими законами и распоряжениями, устанавливает правила пользования частотами и кодами. Кроме того, Bundesnetzagentur является компетентным ведомством по исполнению Закона об Электронных Подписях (SigG).
- (6) Bundesnetzagentur выполняет сложные и разнообразные задачи – от квази-судебных дел по вопросам регулирования до требований к отчетности и планированию деятельности, защищает права потребителей, осуществляет информационную деятельность в регулируемых секторах; вплоть до рассмотрения жалоб об использовании частот во всех регионах страны.

### **б. Структура управления**

- (7) Bundesnetzagentur возглавляют президент и два вице-президента, которые вместе также формируют так называемую Президентскую Палату. Президента и вице-президентов назначает правительство по предложению совета BNetzA, после чего эти лица назначаются на должности Федеральным Президентом Германии. Они вступают на должность согласно закона об общественных связях (öffentlich-rechtliches Amtsverhältnis); срок полномочий на этой должности составляет пять лет; возможно продление полномочий не более, чем на один пятилетний срок. Президент или вице-президент могут быть смещены с должности только по очень веской причине, например, потому, что руководитель не справляется с обязанностями, или если нарушил национальное законодательство.
- (8) В подчинении исполнительного органа Bundesnetzagentur находятся палаты и департаменты, осуществляющие руководство. Президентская Палата, в частности, принимает решения по распределению частот для вещания (где много претендентов на получение частот), а также устанавливает всеобщие правила о предоставлении услуг. В телекоммуникационном секторе Президентская Палата определяет, какие рынки нуждаются в регулировании и какие компании имеют значительный рыночный потенциал на этих рынках. На основе этих определений соответствующая руководящая палата самостоятельно принимает решение о регуляторных мерах в отношении компаний, имеющих значительный рыночный потенциал. Решения руководящих палат также касаются особых положений о выполнении обязательств, например, условий доступа к сетям или упреждающего утверждения цен (ex-ante price approvals). В почтовом секторе

руководящая палата занимается вопросами утверждения цен (как ex-ante, так и ex-post), а также следит за недопущением анти-конкурентной практики, включая регулирование доступа к почтовой сети. В энергетическом секторе руководящие палаты руководствуются Законом об Энергетике в вопросах общего и отдельного доступа к электрическим и газовым сетям, а также в вопросах сетевых тарифов.

- (9) Департаменты выполняют особые и центральные административные функции. Сюда входят экономические и юридические вопросы в различных областях регулирования и международной координации, а также технические аспекты в плане частот, стандартизации, нумерации и общественной безопасности. Bundesnetzagentur сотрудничает с международными агентствами по стандартизации в вопросах создания сетей новых поколений и новых систем вещания. В энергетическом секторе Bundesnetzagentur выполняет задачи по развитию и планированию деятельности газовых и электрических сетей, разработанных Отделом по Обеспечению Прозрачности Оптовых Энергетических и Газовых Рынков, который был создан в 2013 году, а также отвечает за бесперебойное энергоснабжение.
- (10) Основной функцией департаментов является предоставление руководящим палатам помощи от специалистов для принятия верных решений. Все задачи по регулированию железных дорог выполняет железнодорожный департамент, находящийся в подчинении президента и вице-президентов, так как в Общем Законе о Железных Дорогах пока не предусмотрено наличие руководящей палаты.
- (11) В каждой из обязанностей Bundesnetzagentur содержится сильный международный элемент. Координация на уровне Европы, в частности, всегда была важным аспектом регуляторной деятельности. Это подтверждается тем фактом, что международные функции главным образом сосредоточены в одном департаменте.
- (12) Присутствие во всех регионах страны также крайне важно для того, чтобы Bundesnetzagentur должным образом выполнял свои обязанности. Для обеспечения согласованности, деятельность региональных представительств Bundesnetzagentur, которые являются посредниками между потребителями и индустрией, управляется и координируется одним департаментом. Региональные представительства отвечают главным образом за технические вопросы. Они, например, предоставляют информацию о соблюдении Закона о Телекоммуникациях, следят за соблюдением положений о влиянии электромагнитного излучения на окружающую среду, а также за соблюдением Закона об Электромагнитной совместимости оборудования (EMVG). Они также занимаются распределением частот, например, для частных мобильных радио систем, а также за выдачу сертификатов на сайты, и за измерительное оборудование в рамках наблюдения за рынком. Ещё одной важной областью деятельности является анализ радиопомех с использованием современного измерительного оборудования, мониторинг на предмет соблюдения положений, радио мониторинг и проверки в рамках Закона о Телекоммуникациях и Закона об Электромагнитной совместимости оборудования.
- (13) Дополнительные задачи исполнительного характера выполняют особые региональные представительства. В частности, речь идёт о деятельности по нумерации, расследовании случаев нарушения нумерации, телефонных опросах целевой аудитории с целью предложения услуг, информировании клиентов и защите их интересов, регистрации фотоэлектрических устройств и объектов железнодорожной инфраструктуры. Более того, они также выполняют некоторые функции по управлению кадрами для других правительственных органов и учреждений, в основном тех, которые относятся к Федеральному Министерству Экономики и Энергетики.

**с. Управление кадрами и бюджет**

- (14) Bundesnetzagentur занимается разнообразными видами деятельности, но особое значение уделяет междисциплинарной работе и принципам. В общей сложности, в Bundesnetzagentur трудятся около 2,900 специалистов, включая юристов, экономистов, инженеров и научных сотрудников – что обеспечивает эффективное и качественное выполнение задач в различных областях.
- (15) Доходы и расходы Bundesnetzagentur закладываются на уровне федерального бюджета – то есть, средства на содержание ведомства закладываются в рамках бюджета Федерального Министерства Экономики и Энергетики. Однако Bundesnetzagentur самостоятельно принимает решения о расходовании своих бюджетных средств. Общий бюджет на 2015 год составил 207 миллионов Евро.

**d. Обязанности в телекоммуникационном секторе**

- (16) В телекоммуникационном секторе Bundesnetzagentur принимает ключевые решения для стимулирования инвестиций, внедрения инноваций, приносящие пользу всем гражданам. Защита интересов потребителей остаётся ещё одной важной областью в телекоммуникационном секторе. В этом плане особое внимание уделяется анализу сложностей, возникающих у клиентов, желающих перейти к другим поставщикам услуг. Кроме того, Bundesnetzagentur неустанно борется с нарушителями закона о конкуренции, с незаконным использованием телефонной нумерации, проводит телефонные опросы целевой аудитории, например, при проведении исследований. В вопросах защиты прав потребителей особое внимание уделяется недопущению нелегального выставления счетов за телефонную связь. Ещё одной важной функцией является обеспечение прозрачности потребительских договоров, в частности, в вопросах частотных диапазонов, гарантированных условиями контракта.
- (17) Bundesnetzagentur также ведёт базу данных по расположению стационарных передатчиков, чья мощность превышает средний уровень. Также для потребителей особую важность имеет решение споров по радиопомехам в частотном диапазоне согласно регламенту, обозначенному в секции 47а Закона о Телекоммуникациях (TKG) и в секции 10 Порядка Оказания Почтовых Услуг (PDLV) и консультативной службы клиентов. Согласно Части 7 Закона о Телекоммуникациях, Bundesnetzagentur играет важную роль в обеспечении общественной безопасности. В задачи ведомства входят проверка и техническая защита важных элементов телекоммуникационной инфраструктуры, защита личных данных и личного пространства в сфере телекоммуникаций, техническое осуществление перехвата (телефонных разговоров, переписки), а также мероприятия по защите информации.

**e. Bundesnetzagentur: многоотраслевой регулятор**

- (18) Bundesnetzagentur является многоотраслевым регулятором, отвечающим, главным образом, за укрепление конкурентной среды в обеспечении электроэнергией, природным газом, в предоставлении телекоммуникационных, почтовых и железнодорожных услуг, а также справедливого доступа к сетям. В этой деятельности ведомство получает прибыль от структуры, ориентированной на выполнение задач согласно различным стандартам и требованиям. На самом деле, осуществляя регулирование сразу нескольких сетевых индустрий, в которых наблюдаются похожие проблемы в плане конкуренции, такие как препятствия в доступе к рынкам, ведомство имеет несколько преимуществ. Многоотраслевой регулятор может добиться многого малыми средствами.
- (19) Прежде всего, содержание одного многоотраслевого регулятора обходится не столь дорого, как финансирование отдельных регуляторов для каждого сектора. Это также позволяет сократить количество руководителей высшего звена. Например, руководство Bundesnetzagentur осуществляется президентом и двумя

вице-президентами, которые следят за деятельностью во всех регулируемых областях; иначе, эти задачи – в каждом секторе – пришлось бы выполнять нескольким президентам и вице-президентам. Создание многоотраслевого регулятивного органа обеспечивает согласованность в плане организации. В сравнении с горизонтальными управленческими функциями отдельных регулятивных органов (такими как управление кадрами, информационные технологии, юридические вопросы, международные связи, общественные связи), единый орган позволяет не допустить дублирования.

- (20) Многоотраслевой регулятор обеспечивает согласованность в регулировании, прежде всего, посредством обмена опытом между секторами. Например, эксперты BNetzA по вопросам стандартизации в сфере телекоммуникаций активно участвуют в деятельности и в обсуждениях разработки рациональных сетей энергетического сектора. Есть ещё примеры регуляторного опыта по обеспечению доступа и совместному использованию сетей, или укреплению сотрудничества между службами и операторами телекоммуникационных сетей в использовании оптоволоконных линий.

**f. Bundesnetzagentur: независимый регулятор**

- (21) Независимость экономических регуляторов является налаженной и общепринятой международной передовой практикой. Независимость регулятора, например, является требованием, обозначенным в справочном документе ВТО по телекоммуникационным услугам, в правовых рамках ЕС по электронным коммуникациям (Статья 3 Рамочной Директивы 2002/21/ЕС) и в Директиве ЕС 2009/72/ЕС касательно общих правил для внутреннего рынка электроэнергии. Более того, в документах ОЭСР подчёркнуто, что «для обеспечения профессиональной добросовестности в регулировании посредством объективного и беспристрастного принятия решений управляющий орган структурно независимого регулятора должен быть изолирован от заинтересованной стороны, а также от влияния министерства или индустрии».<sup>13</sup>
- (22) Независимость регуляторов повсеместно считается актуальной по следующим причинам: (i) она необходима, чтобы общественность была уверена в объективности и беспристрастности принимаемых решений, то есть, независимость является основой доверия к регулятору; (ii) правительственные ведомства и частные структуры соблюдают одинаковый регламент, и поэтому в конкуренции обеспечивается нейтральность; (iii) решения, которые принимают регуляторы, могут иметь значительное воздействие на отдельные интересы – поэтому есть необходимость в защите беспристрастности регулятивных органов.
- (23) В то же время, независимость экономических регуляторов приносит значительную выгоду для определённых секторов, равно как и для общества в целом. Независимость регуляторов укрепляет доверие к системе регулирования, и по сему избавляет инвесторов от неуверенности в вопросах законодательства и регулирования. Инвесторам более интересно работать там, где меньше потенциал для конфликта интересов и устойчивее регуляторная среда, а активные инвесторы в таких благоприятных условиях вкладывают более значительные средства. Закрепившиеся на рынке операторы получают кредиты на более выгодных условиях, что позволяет им получать более высокую прибыль и привлекать в свой бизнес больше инвестиций. Поэтому независимость экономических регуляторов является важным рычагом для экономического роста в отдельном секторе.
- (24) В концепции независимого экономического регулятора присутствуют несколько общих черт. Во-первых, это означает полное отделение регулятора и его

---

<sup>13</sup>. ОЭСР, Принципы Передовой Практики для Реализации Регуляторной Политики–Управление, осуществляемое регуляторами, 2014, стр. 72.

ключевых сотрудников от регулируемых предприятий (независимо от того, являются ли они полугосударственными или частными). Регулятора, в частности, нельзя наделять полномочиями управления государственными компаниями или представлять интересы правительства в государственных предприятиях. Во-вторых, в своей повседневной деятельности регуляторы должны быть свободными от любого влияния политики и министерств. В частности, решения регулятора должны быть предметом только юридического контроля, тогда как политические учреждения, такие как правительство, не должны иметь никакого права пересматривать или оспаривать такие решения.

- (25) Касательно отделения регулятора и его ключевых сотрудников от регулируемых предприятий, в справочном документе ВТО содержатся требования о том, что «регулирующий орган существует отдельно от каких-либо поставщиков телекоммуникационных услуг и не подотчётен таковым». Более того, в Статье 3 Рамочной Директивы ЕС 2002/21/ЕС говорится о том, что независимость национальных регулирующих органов должна быть гарантирована посредством того, что они юридически отделены и функционально не зависят от любых организаций, предоставляющих электронные коммуникационные сети, оборудование или услуги. Страны, в которых сохраняется владение или осуществляется контроль за предприятиями, предоставляющими электронные коммуникационные сети, и/или услуги, должны обеспечить эффективное структурное отделение регулятивной функции от деятельности, связанной с владением или контролем. В Статье 35(4) Директивы 2009/72/ЕС касательно общих правил для внутреннего рынка электроснабжения говорится о том, что регулирующий орган должен быть юридически отделён и функционально не может зависеть от какого-либо государственного или частного учреждения, и что сотрудники регулятивного органа и лица, ответственные за управление им, должны действовать независимо от каких-либо рыночных интересов.
- (26) Если говорить конкретно о Bundesnetzagentur, независимость этого ведомства обеспечивается несколькими структурными мерами. Несмотря на то, что Федеральное Правительство тем или иным образом владеет 31.9 % акций компании Deutsche Telekom, которая в прошлом была монополистом в сфере стационарных электронных коммуникаций, интересы правительства в плане владения компанией Deutsche Telekom были структурно отделены от министерского надзора над регулирующим органом. С этой целью контрольное владение 31.9% акций немецкой компании Deutsche Telekom было передано Федеральному Министерству Финансов, а ведомство Bundesnetzagentur было создано как высший федеральный орган при Федеральном Министерстве Экономики и Энергетики.
- (27) Независимость регулятора от регулируемых игроков рынка ещё более усилилась благодаря юридическим требованиям – чтобы оградить (ключевых) сотрудников Bundesnetzagentur от возможных конфликтов интересов. В этом отношении Bundesnetzagentur и его сотрудники не могут участвовать в управлении государственными и/или частными компаниями. Управление этими компаниями могут осуществлять исключительно руководящие сотрудники высшего звена, которые были назначены на эти должности согласно законодательству. К тому же, Закон о Bundesnetzagentur не позволяет президенту и вице-президентам участвовать в управлении какими-либо компаниями, получающими прибыль; к таким компаниям относятся те, деятельность которых контролирует регулятор. Ключевым сотрудникам Bundesnetzagentur также непозволительно иметь права собственности в компаниях, частично или полностью принадлежащих государству, или в компаниях, деятельность которых Bundesnetzagentur регулирует. В Законе о Bundesnetzagentur говорится о том, что президент и вице-

президенты BNetzA не могут входить в состав надзорного совета Deutsche Telekom и Deutsche Post, а для их участия в деятельности других надзорных советов необходимо официальное согласие от Федерального Министерства Экономики и Энергетики.

- (28) И, наконец, не позднее, чем по прошествии пяти лет деятельности в Bundesnetzagentur, бывший президент, бывшие вице-президенты и бывшие сотрудники заблаговременно должны представить уведомление о профессиональной и непрофессиональной деятельности, которая была связана с выполнением обязанностей в Bundesnetzagentur. Если есть основания полагать, что профессиональная или иная деятельность пересекается с интересами Федеральной службы, такая деятельность подлежит запрету.
- (29) Второй аспект независимости регуляторов касается недопущения зависимости от политического влияния в повседневном выполнении задач по осуществлению регулирования. Разумеется, правительство имеет право определять общий стратегический курс регулирования; однако, власти должны воздерживаться от попыток оказать влияние или пересмотреть (оспорить) решения, принимаемые регулятором. Когда речь идет о требованиях к политическому независимому регулятору, следует помнить о международной передовой практике. В справочном документе ВТО, например, говорится о том, что решения, принимаемые регулятором, порядок, установленный таковым, должны быть беспристрастными в отношении участников рынка. В Статье 3 Рамочной Директивы ЕС 2002/21/ЕС сказано, что «[...], национальные регулирующие органы, несущие ответственность за регулирование рынка «ex-ante», или за разрешение споров, возникающих между предприятиями [...], должны действовать независимо и не могут обращаться за инструкциями или получать таковые от какого-либо иного органа в плане выполнения задач, обозначенных для них согласно национальному законодательству на благо общества. Это не должно мешать надзорной деятельности согласно национальной конституции и законодательству. Только апелляционные органы [...] могут иметь полномочия для приостановления или отмены решений, принятых национальными регулирующими органами». Рамочная Директива поддерживает обязательства государств, являющихся членами ЕС, по обеспечению независимости регуляторов посредством минимальных требований к ним в плане: (i) условий по смещению с должности главы национального регулирующего органа, или, если это уместно, членов коллегиального совета, выполняющих эту функцию в национальном регулирующем органе; (ii) наличия отдельного годового бюджета; и (iii) наличия адекватных финансовых и кадровых ресурсов. В то же время, в Статье 35(4) Директивы 2009/72/ЕС сказано, что «Государства, являющиеся членами ЕС, должны гарантировать независимость регулирующего органа, и обеспечивать, чтобы таковой осуществлял свои полномочия беспристрастно и прозрачно. С этой целью государство-участник должно обеспечить, чтобы при выполнении задач по регулированию, возложенных на регулятора согласно настоящей Директиве, регулирующий орган: (a) являлся юридически отдельной структурой, и в функциональном плане не зависел от какого-либо другого государственного или частного учреждения; (b) обеспечивал, чтобы его сотрудники и лица, отвечающие за управление: (i) не зависели в деятельности от каких-либо рыночных интересов; и (ii) не искали и не получали прямых инструкций от правительства или других государственных или частных учреждений при выполнении задач по регулированию.[...]. А в Статье 35(5) Директивы 2009/72/ЕС также говорится о том, что «для обеспечения защиты и независимости регулятивного органа государства-участники должны в частности обеспечить следующее: (a) регулирующий орган должен принимать

самостоятельные решения, без влияния со стороны какого-либо политического органа, иметь отдельные годовые бюджетные вливания, с автономией при исполнении выделенных бюджетных средств, а также достаточные кадровые и финансовые ресурсы для выполнения своих обязанностей; и (b) члены совета регулирующего органа, или, в отсутствие совета, главные руководители органа назначаются на определённый срок – от пяти до семи лет – при возможности назначения не более чем на один дополнительный срок [...]» И, наконец, масштабы политической независимости зависят от принципов регулятивного управления ОЭСР.

- (30) Bundesnetzagentur исключительно независимый регулятор, который полностью соблюдает все требования, изложенные выше. В этом плане ОЭСР<sup>14</sup> приводит Bundesnetzagentur в качестве примера исключительно независимого регулятора для всех регулируемых секторов (см. также Регулятивное Управление Сетевыми Отраслями, раздел Обзора Рыночных Продуктов, проведённого ОЭСР в 2013 году, в котором, кроме всего прочего, содержатся исследования отраслей электроэнергии, природного газа и телекоммуникаций), и где объясняется, что «независимость регулятивного органа чётко обозначена в законе (§ 1, Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen); этот орган не имеет доминирующего источника финансирования, и регулятор не может получать инструкции или указания от правительства по вопросам собственной стратегии, отдельных видов деятельности или обращений. Решения регулятора могут быть оспорены только в суде, как в конечной инстанции».

### 3. Законодательство Германии в области СМИ

- (31) Bundesnetzagentur не занимается вопросами теле и радио вещания. Этими вопросами в Германии занимаются 14 медиа органов, отвечающих за лицензирование и контроль, а также за структурирование и поддержку коммерческого радио и телевидения в стране. Децентрализованный подход к медиа регулированию основан на принципах, обозначенных в Конституции Германии. Согласно положениям Статьи 70(1) Основного Закона (Grundgesetz – GG), Федеральные Земли имеют право издавать свои законы – потому что в Основном Законе не говорится о том, что законодательством в этой области должна заниматься Федерация. Таким образом, в Конституции Германии говорится о том, что и государственное, и частное вещание регулируется властями Земель (территориальных единиц), а не федеральным правительством. Исключением является международное вещание, например, агентство Deutsch Welle, деятельность которого регулирует федеральное правительство в рамках функции международных отношений. Поэтому организационные вопросы и социальный контроль над коммерческим (или частным) вещанием регулируются в рамках законов о СМИ, разработанных властями Федеральных Земель. Кроме того, Конституция налагает различные обязательства на власти Федеральных Земель, обеспечивать свободу вещания и оградить вещательные компании от вмешательства властей в их деятельность, а также обеспечить «...свободный и открытый процесс формирования общественного и индивидуальных мнений. Сюда входят и такие задачи, как гарантии разнообразия [источников информации], а также справедливые возможности участия в информировании общественности».<sup>15</sup> Решение о том, что регулированием СМИ занимается не один конвергентный регулятор, а 14 медиа регуляторов на уровне

<sup>14</sup>. ОЭСР, передовая практика принципов регулятивной политики–управление со стороны регуляторов, 2014, Таблица 2.1, стр. 49

<sup>15</sup>. Вольфганг Шульц, Торстен Хелд и Стефан Дрейер, “Регулирование вещания и интернет услуг в Германии”, www.hans-bredow-institut.de/webfm\_send/124, 2008, стр. 6.

Федеральных Земель исторически обосновано предрасположенностью к децентрализованному контролированию контента. Это происходит не по причине сравнения преимуществ и недостатков конвергентного регулятора и отдельных регуляторов телекоммуникационного и медиа секторов.

- (32) Коммерческие радиостанции и коммерческие телевизионные компании должны выполнять требования по контенту согласно законодательству в области СМИ Федеральных Земель, тогда как независимые медиа администрации территориальных единиц должны следить за выполнением этих требований. Кроме того, 14 медиа администраций должны следить за тем, чтобы так называемые телемедийные службы выполняли особые требования, например, в плане защиты меньшинств в СМИ. Телемедийными являются все службы электронной информации и коммуникаций, которые не являются телекоммуникационными службами – поскольку они только передают сигналы через телекоммуникационные сети, или через службы, поддерживающие телекоммуникации или вещание. Телемедиа – это также телевидение, радио и текстовые сообщения, а также каналы телевизионных продаж и большинство интернет услуг.
- (33) Существуют и сложности в немецкой модели – необходимо разрабатывать правила в сфере вещания, для обязательного соблюдения на всей территории Германии, например, в вопросах лицензирования и надзора над службами, действующими на национальном уровне. Поэтому 14 медиа администраций сотрудничают с различными советами и комиссиями, принимающими решения, координируя и согласовывая с ними вопросы на национальном уровне. С этой целью было создано бюро по совместному управлению медиа администрациями, которое координирует повседневную деятельность советов и комиссий, принимающих решения.
- (34) Также необходима координация деятельности между медиа регуляторами и Bundesnetzagentur. С этой целью от Bundesnetzagentur обычно требуется принимать к сведению интересы вещателей и телемедиа учреждений, которые выполняют свои задачи. Если говорить более точно, Закон Германии о Телекоммуникациях требует от Bundesnetzagentur сотрудничества с медиа администрациями территориальных единиц (Länder) там, где регуляторная деятельность должна распространяться на СМИ и вещание. Например, там, где Bundesnetzagentur занимается вопросами регулирования цен (ставок) в сфере вещания и рассматривает различные телемедиа интересы, орган (Bundesnetzagentur) должен соответствующим образом проинформировать медиа администрацию территориальной единицы о своих намерениях и пригласить администрацию к участию в этих процедурах. Ещё один пример касается ответственности Bundesnetzagentur за распределение частот вещательного сектора для наземного вещания. В таких случаях Bundesnetzagentur должен проводить консультативные встречи с 14 администрациями территориальных единиц согласно положениям о вещании.

#### **4. Конвергенция в телекоммуникациях и СМИ – требования к сотрудничеству**

- (35) В прошлом вещание и телекоммуникации были двумя совершенно разными рынками. В вещании и в оказании телекоммуникационных услуг использовались отдельные сети и, соответственно, разные технологии. Дифференциация в технологиях проявлялась в различных базах управления и регулирования. Надзор за деятельностью государственных и частных вещателей осуществлялся / осуществляется различными медиа регуляторами, которым приходится преследовать интересы государственной политики, которые зачастую направлены на защиту свободы слова, а также на сохранение и развитие культурного разнообразия. На самом деле, надзор за телекоммуникационными рынками осуществляют телекоммуникационные регуляторы, которые занимаются экономическими и техническими вопросами, включая вопросы доступа к сетям; государство же

заинтересовано в поддержке здоровой конкуренции. Телекоммуникационные регуляторы призваны следить за тем, чтобы никто из действующих операторов не мог использовать естественную монополию или технические характеристики для ограничения доступа к сетям, или иным образом злоупотреблял властью на рынке.

- (36) Ситуация изменилась по причине бурного технологического развития, в частности, благодаря внедрению высокоскоростных сетей с широким диапазоном, стандартизации и чёткой организации. Некогда отдельные сети и услуги, в настоящее время «конвергируются». В частности, речь идёт об аудиовизуальных услугах, которые в настоящее время предоставляются на различных платформах (например, кабельные, спутниковые и телекоммуникационные сети). Подобным образом, кабельные операторы начали предлагать доступ к сетям широкого диапазона и другие телекоммуникационные услуги. Они зачастую становятся сильными конкурентами для «классических» (традиционных) телекоммуникационных операторов.
- (37) Другими аспектами конвергенции является объединение ранее отдельных услуг на основе единой платформы (три или четыре услуги на одной платформе). Также можно наблюдать усиление важности поисковых систем и социальных сетей в интернете, активное использование контента, разработанного самими пользователями (например, через такие платформы, как Youtube или Clipfish), а также развитие новых типов контентных услуг, которыми управляют Интернет Сервис Провайдеры (ISP), и которые предоставляют пользователям так называемые «over-the-top» услуги (OTT services).
- (38) Конвергенция меняет прежний образ жизни (modusvivendi) благодаря новым формам конкуренции, где нерегулируемые игроки пытаются разрушить существующую модель управления. Регуляторная система может столкнуться со сложностями, если традиционные регуляторы телекоммуникационного сектора будут состязаться с новыми конкурентами на том же рынке, и при этом для игроков на рынке не установят одинаковых правил.
- (39) Укрепляющаяся взаимозависимость между игроками в различных секторах также может привести к проблемам в определении будущих масштабов аудиовизуального регулирования, в частности, ввиду укрепляющегося взаимодействия с телекоммуникационной базой.
- (40) Другая проблема может возникнуть в поиске правильного баланса между обеспечением бесперебойного доступа к «открытому интернету» и обеспечению бесперебойных инвестиций для сетей и телекоммуникационных услуг. В этом отношении телекоммуникационные операторы получают всё меньше прибыли – ввиду наличия услуг OTT, которые начинают заменять традиционные розничные услуги, такие как фиксированная голосовая связь и СМС. В то же время, для предоставления услуг OTT всё больше требуются всё более широкие диапазоны частот и появляется необходимость инвестирования в услуги и сети со стороны телекоммуникационных операторов.
- (41) Традиционно фрагментированный регуляторный подход, в котором сочетается деятельность отдельных телекоммуникационных и медиа регуляторов, не всегда может быть наилучшей моделью, чтобы эффективно управлять конвергентной телекоммуникационной/медиа средой. Эффективность регулирования может снизиться, если не удастся должным образом регулировать деятельность альтернативных провайдеров, которые работают в других сетях и/или на других каналах. Конкуренция между регулируемыми и альтернативными провайдерами может быть нарушена; традиционные операторы могут пострадать в неравной конкурентной борьбе или от слишком жёсткого регулирования, если не обратить должного внимания на ограничения, создаваемые альтернативными провайдерами. Объёмы «комплексных» продуктов и услуг могут сократиться или не поступить на рынок по причине необоснованных регулятивных правил.

## **5. Какие уроки пригодятся Таджикистану?**

- (42) По приглашению Бюро ОБСЕ в Таджикистане автор настоящего документа с 22 по 26 июня 2015 года находился с экспертной миссией в Таджикистане. Целью визита были консультативные встречи на предмет целесообразности создания в Таджикистане единого конвергентного регулятора для телекоммуникационных и вещательных услуг. Настоящее исследование проводится в рамках Плана Действий после вступления в ВТО, который был одобрен Правительством Республики Таджикистан, которое издало Постановление №691 от 31 октября 2014 года «О программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной Торговой Организации. Это совместное мероприятие Министерства Экономического Развития и Торговли Таджикистана и Бюро ОБСЕ в Душанбе по оказанию помощи стране для активного использования преимуществ членства в ВТО посредством решения вопросов в области национального регулирования.
- (43) Во время экспертной миссии у автора была возможность побеседовать и подискутировать с основными заинтересованными сторонами на рынках информационно-коммуникационных технологий и вещания в Таджикистане, включая представителей Службы Связи и Таджиктелекома; Комитета по Телевидению и Радиовещанию (КТР) и Телерадиокома; частных интернет провайдеров; Ассоциации Операторов Мобильной Связи Таджикистана, а также активистов гражданского общества.
- (44) 25 июня 2015 года автор настоящего документа участвовал в дискуссии за круглым столом на тему «Целесообразность создания единого конвергентного регулятора телекоммуникационных и вещательных услуг в Таджикистане».

### **а. Основные выводы после бесед с экспертами и семинара**

- (45) Рынок телекоммуникаций регулирует главным образом Служба Связи (СС). Однако, некоторые собеседники отмечали, что у антимонопольной службы также есть обязанности в телекоммуникационном секторе, и это ведомство отвечает за предварительное (ex-ante) утверждение цен на розничные телекоммуникационные услуги, а также за получение номеров. Например, антимонопольная служба обнаруживает, что 4 мобильных оператора обладают значительной властью на рынке – владея не менее чем 25-ю процентами рыночной доли. Это означает, что операторы мобильной связи должны предварительно получить одобрение их тарифов от антимонопольной службы. Один собеседник также упомянул Министерство Экономического Развития и Торговли, хотя, остаётся неясным – выполняет ли Министерство регуляторные функции или же занимается разработкой политики. Более того, КТР также занимается регулированием рынка телекоммуникаций. В частности, относительно IPTV, КТР отвечает за выдачу лицензий. Вероятно, это ведомство также участвует в распределении частот для вещания.
- (46) Три регулятора активно действуют на рынке. В частности, это приводит к тому, что частные операторы часто сталкиваются с проверками.
- (47) Собеседники также обычно говорят о том, что Служба Связи (СС) в то же время управляет Таджиктелекомом, 95% акций которого принадлежат [правительству] Республики Таджикистан. Сам Таджиктелеком владеет 25% акций одного из мобильных операторов. Более того, КТР управляет Телерадиокомом, 95% акций которого принадлежат [правительству] Республики Таджикистан. Телерадиоком управляет вышками и мачтами служб вещания и ретрансляции.
- (48) Для предоставления телекоммуникационных услуг требуется несколько лицензий от различных администраций. В частности, для предоставления новых конвергентных услуг необходимо получить лицензии СС и от КТР. Очевидно, что обязанности в области телекоммуникаций и контентных услуг не всегда чётко разделены. Например, Служба Связи имеет обязанности в сфере интернет услуг.

В то же время, КТР считает себя компетентным органом, отвечающим за весь аудиовизуальный контент, включая контент, распространяемый через интернет.

- (49) Относительно конвергентных услуг, сотрудники КТР объяснили, что Государственный План Действий по переходу на цифровое вещание, который предстоит выполнить в 2015 году, нуждается в пересмотре и продлении до 2020 года; продажа частот в диапазоне от 750 до 860 на рынке (с последующим охватом 80% населения страны) должна способствовать получению финансовых средств, необходимых для перехода на цифровое вещание. Представители КТР подтвердили, что можно будет получать лицензии для услуг IPTV.
- (50) Очевидно, что нет единого мнения насчёт создания единого конвергентного регулятора. В этом отношении представитель КТР (господин Сиддик) подтвердил, что его ведомство рассмотрит результаты оценки целесообразности. Представитель СС (господин Бег Сабур) объяснил, что создание новой организации всегда приводит к потерям, сославшись на пример слияния Министерства Связи и Министерства Транспорта. Господин Бег Сабур также отметил, что его ведомство сотрудничает с КТР, равно как и с другими государственными ведомствами, однако не существует особых соглашений о сотрудничестве между СС и КТР. Однако, некоторые участники обсуждения за круглым столом утверждают, что создание конвергентного регулятора принесёт пользу. Например, отмечалось, что на содержание единого регулятора потребуется меньше средств, чем на содержание двух отдельных регуляторов. Также отмечалось, что регуляторы зачастую выполняют одинаковые обязанности – например, в вопросах регулирования спектра. С другой стороны, прозвучали скептические замечания в отношении объединения регуляторов по телекоммуникациям и вещанию. Было выражено опасение того, что слияние приведёт к сосредоточению власти «в одних руках», а также что слияние приведёт к «гонке уступок» в сфере регулирования. На семинаре был проведён анализ по системе SWOT (сильные стороны, слабые стороны, опасения, угрозы):

**Анализ SWOT по созданию конвергентного независимого регулятора для телекоммуникационных и вещательных услуг в Таджикистане – 25 июня 2015 года**

<b>ВОЗМОЖНОСТИ</b>	<b>СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сильная индустрия способна помочь не очень сильной индустрии в развитии. СМИ предоставят контент, а сектор телекоммуникаций аудиовизуальных продуктов. предоставит инфраструктуру для конвергентных услуг;</li> <li>• Увеличение прибыльности и повышение эффективности в предоставлении услуг и использовании инфраструктуры, принадлежащей операторам (оптимальное использование);</li> <li>• Большая вероятность обеспечения независимости в секторе СМИ при наличии конвергентного регулятора;</li> <li>• Более демократичное управление для обоих секторов.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Много схожего в двух областях – телекоммуникации и вещание (в плане применяемой технологии); при этом продолжается конвергенция;</li> <li>• Новые тенденции в производстве контента – СМИ больше не могут существовать без Интернета (онлайн журналистика);</li> <li>• Фактор цифрового вещания – 2 сферы не отделены друг от друга;</li> <li>• Сокращение административных (горизонтальных) расходов и количества специалистов одинаковых профилей;</li> <li>• Сокращение расходов на регулирование – средства, которые платят участники рынка;</li> <li>• «One Stop Shop», или «единое окно» – легче получить все документы в одном учреждении;</li> <li>• Общая лицензия (вещание, IPTV, и т.д.).</li> </ul>

УГРОЗЫ	СЛАБЫЕ СТОРОНЫ:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Борьба с двумя группами, у каждой из которых свои интересы в одной системе, где всё привязано к отдельным личностям;</li> <li>• Усиление сосредоточения власти в одних руках;</li> <li>• Банкротство небольших медиа компаний и поглощение их более крупными игроками на рынке;</li> <li>• Существующие в настоящее время регуляторы не очень хорошо справляются со своими обязанностями. Не получится ли так, что новый конвергентный регулятор будет работать ещё хуже? – у него будет ещё более широкий круг задач.</li> <li>• Способность оказывать воздействие на конвергентного регулятора со стороны антимонопольной службы – «чье слово будет последним?»</li> <li>• Если конвергентный регулятор будет находиться при правительстве, он ничего не изменит;</li> <li>• В системе, где судебная власть зависима, есть ограничения эффективности любого (включая конвергентного) регулятора;</li> <li>• Вопрос лицензионных сборов – насколько это будет дифференцировано? (образно выражаясь – «используем одну ветку, а платим за всё дерево»)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Различные уровни либерализации секторов – телекоммуникационного и вещательного;</li> <li>• Разница в прибылях вещательной и телекоммуникационной индустрий; бедная индустрия будет препятствовать развитию более богатой;</li> <li>• Конвергенция сама по себе не устранил конфликт интересов.</li> </ul>

#### **в. Возможные рекомендации для конвергенции администраций**

- (51) В новых условиях, где рынок становится конвергентным, и где появляются новые предложения, необходим обоснованный подход вдоль всей «цепочки» информационного обеспечения. Примером тому может служить развитие новых моделей интернета на основе IPTV. В будущем не потребуются столь значительных технических вмешательств. В этом плане вполне разумным было бы тесное сотрудничество между СС и КТР.
- (52) Сотрудничество между двумя ведомствами по вопросам частотного диапазона было бы вполне естественным. Прежде всего, это касается распределения частот среди вещательных служб. Более того, переход на цифровое вещание открывает значительные возможности, освобождая частотный диапазон для других радио коммуникационных услуг. Во избежание ненужных задержек этот процесс следует упорядочить между КТР и СС.
- (53) Анализ SWOT, проведённый на круглом столе, выявил некоторые возможности и риски, связанные с возможным слиянием КТР и СС. В этом отношении можно сделать вывод о том, что для конвергенции не обязательно будет наделять всеми функциями одну организацию. Однако, для конвергенции необходимо, чтобы КТР и СС: (i) создали механизм координации (структуру управления), (ii) обсудили возможности по устранению одинаковых обязанностей у двух ведомств, (ii) упорядочили и согласовали свои процедуры и стратегии (например, в отношении лицензирования); (iii) наладили координацию применения средств/инструментов, таких как лицензирование вещательных частот.

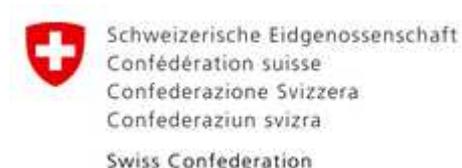
(54) Кроме того, следует помнить о том, что объединённый орган сможет выполнить больше при меньших затратах – потребуется меньше средств, и будет больше согласованности в действиях.

**с. Дополнительные вопросы**

(55) Очевидно, что СС и КТР не руководствуются принципами передовой практики независимости. Оба ведомства управляют государственными компаниями, которые конкурируют с альтернативными провайдерами, которые подчиняются их регулированию. Смещение операционных и регуляторных функций принципиально мешает беспристрастности регулятора. Поэтому нельзя исключить возможного манипулирования регулирующим органом игроками на рынке. Также не ясно – будут ли регуляторы иметь политическую независимость.

**Антимонопольная служба, вероятно, также имеет ответственность в регулировании телекоммуникационного рынка. Этому ведомству необходимо соблюдать обязательства, обозначенные в справочном документе ВТО.**

**Вклад от ВАКОМ/OFCOM (Швейцария)**



Federal Department of the Environment,  
Transport, Energy, and Communications DETEC  
**Federal Office of Communications OFCOM**  
International Relations

Дирк Оливер фон дер Эмден, Старший Советник, 8 июня 2015 года

## **Конвергентный Регулятор по Телекоммуникациям и Вещанию**

Деятельность OFCOM

### **Вступление**

Настоящий документ был составлен по просьбе Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Бюро в Таджикистане. Министерство Экономического Развития и Торговли обратилось в Бюро ОБСЕ в Таджикистане с просьбой о подготовке оценки целесообразности создания конвергентного регулирующего органа по телекоммуникационным и телерадиовещательным службам в Таджикистане.

## Содержание

1. Задачи, обозначенные в законодательстве по телекоммуникациям и телерадиовещанию в Швейцарии
  - 1.1. Необходимость регулирования телекоммуникационного сектора
  - 1.2. Необходимость регулирования вещательного сектора
  - 1.3. Необходимость создания независимого телекоммуникационного регулятора
  - 1.4. Необходимость создания независимого вещательного регулятора
  - 1.5. Значение конвергенции в плане новых технологий и услуг (например, VOIP и IPTV) для регуляторов
2. Выполнение задач, обозначенных в законодательстве, в организационной перспективе
  - 2.1. Краткая история OFCOM
  - 2.2. Решение о создании конвергентной регуляторной основы при наличии единого регулятора, отвечающего за все электронные коммуникационные сети и услуги
3. Сильные и слабые стороны вариантов, выбранных в Швейцарии
  - 3.1. Правовая, институциональная и финансовая основы для деятельности независимого конвергентного регулятора
  - 3.2. Выводы, которые могут пригодиться Таджикистану

### **1. Задачи, обозначенные в законодательстве Швейцарии по телекоммуникациям и вещанию**

#### **1.1. Потребность в регулировании телекоммуникационного сектора**

Регулирование сектора телекоммуникаций преследует две цели – экономическую и социальную. С экономической точки зрения, телекоммуникационные<sup>16</sup> службы должны оптимально и эффективно удовлетворять все потребности потребителей. С социальной и политической точки зрения, эти услуги необходимо предоставлять любому гражданину на разумных условиях, независимо от того, прибыльно это или нет. Соответственно, как граждане, так и деловое сообщество должны иметь доступ к инновационным, экономичным, высококачественным, конкурентоспособным – как на национальном, так и на международном уровне – телекоммуникационным услугам, и в этом не должно быть никаких препятствий. Кроме того, пользователи этих услуг не должны страдать от несправедливых или мошеннических действий, которые могут возникнуть в связи с предоставлением услуг. Регуляторное вмешательство необходимо для защиты интересов потребителей, для поддержки здоровой конкуренции на рынке, а также для стабильного и долгосрочного развития сектора ИКТ. Эффективное регулирование приносит много пользы – например, способствует экономическому развитию, внедрению новых технологий, привлекает инвестиции в сектор, помогает повысить качество услуг, снизить цены и увеличить показатель степени распространения (покрытия) услуг.

Теоретически, идеальная конкуренция на рынке электронных коммуникационных услуг должна обеспечивать достижение всех этих целей и максимизировать благосостояние пользователей. Динамичная конкуренция способствует вливанию инноваций в сектор; расширяется выбор, улучшается доступ, а тарифы снижаются. Однако, на практике необходим регуляторный контроль, с тем, чтобы:

- стимулировать конкуренцию – потому что электронные коммуникации являют собой сетевую экономику, которая порождает дефицит на рынках;
- предоставлять основные электронные коммуникационные услуги по приемлемым ценам, в частности, когда эффективная конкуренция не позволяет обеспечить эти электронные коммуникационные услуги некоторым слоям населения в некоторых регионах страны (это основное условие, необходимое для полноправного участия всех граждан в информационном обществе);

---

<sup>16</sup>. Всё чаще в обиходе используются термины “сети электронных коммуникаций” и “услуги электронных коммуникаций” вместо “телекоммуникационные сети” и “телекоммуникационные услуги”.

- обеспечить соблюдение определённых стандартов качества трафика электронных коммуникаций (особенно важно, в части обязательств по предоставлению универсальных услуг);
- эффективно управлять ограниченными общественными ресурсами, необходимыми для электронных коммуникаций (например, радиочастотный спектр, ресурсы нумерации и адресации), чтобы не допустить ситуации т.н. «трагедии общин» (трагедии переиспользования ресурсов, находящихся в общественной собственности);
- обеспечить соблюдение требований по размещению на рынке электронного коммуникационного и радио оборудования.

Потребность в регулировании телекоммуникационного сектора также обусловлена принятыми международными обязательствами. Согласно Базовому Соглашению ВТО о Телекоммуникациях, необходима либерализация входа на рынок электронных коммуникаций и стимулирование конкурентных рынков. Соглашение вошло в силу 5 февраля 1998 года; в нём не содержится каких-либо исключений или оговорок. В настоящее время нет необходимости в каких-либо изменениях законодательства или положений – потому что законодательство и положения изначально не противоречили условиям Соглашения.

## **1.2. Необходимость в регулировании вещательного сектора**

Конституция Швейцарии гарантирует свободу выражения и доступ к информации всем лицам, проживающим в Швейцарии. Каждый человек имеет право свободно формулировать, выражать и распространять своё мнение, а также получать и распространять информацию. Конституция также защищает свободу прессы, радио и телевидения, а также другие формы распространения информации посредством общественных телекоммуникаций. Соответственно, законодательство Швейцарии в области вещания гарантирует существование широкого ряда независимых и автономных СМИ в вещательном секторе, а также свободу СМИ. В то же время, законодательство обеспечивает баланс между свободой СМИ и другими легитимными правами и интересами. Значительная часть положений о вещании в Швейцарии обосновывает ответственность и независимость вещателей (или поставщиков медиа услуг) в вопросах составления тематических программ. В частности, при обеспечении принципов свободы выражения, регуляторный контроль над средствами массовой информации – в плане их информационных, развлекательных и образовательных функций, необходим по следующим причинам:

- обеспечить, чтобы во всех радио и телевизионных программах уважались фундаментальные права и достоинство человека, чтобы эти программы не способствовали разжиганию расовой ненависти, чтобы нежелательное содержание программ не наносило вреда детям и молодым людям, не подрывали общественную мораль, не восхваляли насилие и не внедряли жестокость в сознание масс<sup>17</sup>;
- следить за тем, чтобы программы не несли угрозы внутренней или внешней безопасности, а также не подрывали конституционный строй Конфедерации и кантонов;
- обеспечить населению страны всеобщий доступ к вещательным услугам и разнообразие программ в части их социального, политического и культурного характера на местном и региональном уровнях;
- поддерживать уровень качества контента, особенно в плане информации (факты и события следует представлять объективно, чтобы аудитория могла формировать собственное мнение о происходящем), образования, рекламы (реклама должна быть чётко отделена от тематического содержания программ в эфире – чтобы аудитория чётко видела границу между основным содержанием программ и сегментами рекламы), культуры, вкуса и общественной морали;

---

<sup>17</sup>. Следует подчеркнуть, что законодательство в области вещания не преобладает над общими законами, такими как уголовный кодекс и закон об интеллектуальной собственности.

- защищать плюрализм в СМИ, в частности, посредством мер противодействия концентрации средств массовой информации;
- определить, какие вещатели должны получать лицензии от государства, а какие должны только проходить регистрацию у регулятора прежде чем приступить к деятельности и получить права (например, государственное финансирование, доступ к радиочастотному спектру) и выполнять свои обязательства (например, местный, региональный, культурный контент) – всё, что связано с лицензиями;
- удостовериться в том, что Швейцарская Вещательная Корпорация (SRG SSR), лицензия которой выдана федеральным правительством (Советом Федерации), соблюдает условия лицензии и выполняет финансовые обязательства, а также следует принципам справедливости, политической нейтральности, не зависит от крупного монопольного бизнеса и от государства;
- распределять частоты для вещания открыто, справедливо, обоснованно, и не допускать в этих вопросах дискриминации;
- оказывать поддержку отечественному производству контента;
- содействовать вещателям в сохранении созданных и записанных ими программ, чтобы они были доступны для публики в будущем.

Необходимость регулирования вещательного сектора также обусловлена международными обязательствами. Швейцария приняла обязательства по соблюдению Европейской Конвенции Прав Человека (полное название – Конвенция о защите Прав Человека и Основных Свобод), в частности, свободы выражения и доступа к информации, а также свободного распространения информации и идей. Швейцария также выполняет обязательства по Европейской Конвенции о Трансграничном Телевидении (СТТ), в которой закреплены гарантии свободы получения (информации) и обозначены принципы беспрепятственной ретрансляции аудиовизуальных программ (например, спутниковые программы по SATV). Конвенция СТТ снижает барьеры для входа на рынки аудиовизуальных услуг, укрепляет свободный обмен информацией и идеями, стимулируя трансграничное распространение вещательных услуг. В законодательстве Швейцарии в области вещания также обозначены положения о правовой практике Европейского Суда по Правам Человека. Следует подчеркнуть, что Швейцария заявила об освобождении от обязательств Статьи II Общего Соглашения ВТО о Торговле Услугами (WTO GATS), для стран с режимом наибольшего благоприятствования (MFN) – ввиду того, что вещатели, имеющие лицензии в Швейцарии, приняли на себя обязательство не менее 50% вещательного времени заполнять Швейцарской или Европейской аудиовизуальной продукцией.

### **1.3. Необходимость в наличии независимого телекоммуникационного регулятора**

В контексте этой секции регулирующие учреждения телекоммуникационного сектора будут обозначены следующим образом:

- Министерство Телекоммуникаций – правительственный орган, отвечающий за разработку политики в телекоммуникационном секторе.
- Телекоммуникационный регулятор – регулятивный орган, отвечающий за применение и соблюдение телекоммуникационных положений.
- Независимый телекоммуникационный регулятор – специализированный регулятор в отдельном секторе, являющийся независимым, отдельным от Министерства и от телекоммуникационных операторов.

Полная приватизация действующего оператора телекоммуникационных услуг позволит добиться нейтральности регулирования этой индустрии на правительственном/министерском уровне. Однако, если приватизация не завершена (то есть, правительство остаётся акционером бывшего оператора), независимые регуляторы должны предотвращать или сдерживать конфликты интересов, возникающих на основе интересов правительства, которое

считает, что действующий оператор телекоммуникационных услуг максимально увеличивает выплату прибыли в форме дивидендов. Зависимых регуляторов могут принудить к защите действующего оператора от конкуренции или к ограничению конкуренции, от которой он может пострадать.

Обязательными условиями для создания независимой институциональной структуры, которая чётко определяет разграниченные роли по разработке политики, регулирования и управления делами действующего оператора, являются следующие:

- Разработка политики направлена на решение главных вопросов перспективного социального развития, нежели на повседневное выполнение отдельных задач и решение каких-то проблем. Это привлекает внимание к долгосрочным последствиям событий и к вопросам, связанным с этим. За разработку политики отвечает Министерство Телекоммуникаций.
- Создание телекоммуникационного регулятора, который не зависит ни от действующего оператора телекоммуникационных услуг, ни от правительства. Регулятор следит за тем, чтобы действующий оператор телекоммуникационных услуг и другие поставщики услуг вносили свой вклад в выполнение основных экономических и социальных задач в рамках телекоммуникационного законодательства (см. Главу 1 выше).
- Управление деловыми операциями действующего оператора телекоммуникационных услуг должно осуществляться отдельно от правительства – чтобы никто из политиков или госслужащих не вмешивался в повседневные операционные решения. Для достижения этих целей необходима корпоративизация и приватизация оператора телекоммуникационных услуг и обеспечение дополнительным игрокам доступа к рынку, чтобы он был более конкурентным.

Существуют две главные причины, почему независимое регулирование особенно важно в достижении целей телекоммуникационного регулирования. Прежде всего, регуляторные решения принимаются по принципу обоснованности, а не под воздействием правительственных ведомств и наиболее влиятельных игроков в индустрии. Во-вторых, независимость необходима для эффективной адаптации к динамичным изменениям в секторе. Регуляторы должны иметь полномочия для интерпретации политики и для применения соответствующих принципов и методов. Эти условия привлекут инвесторов, которые будут уверены в том, что регуляторные решения создают возможности на рынке и принимаются они по принципу обоснованности, для выполнения экономических и социальных задач в секторе электронных коммуникаций.

Тем не менее, в небольших странах с небольшими административными и регулируемыми органами довольно типично передавать функции разработки политики регуляторам. Это требует, чтобы границы между функциями политики и функциями регулирования были чётко изложены и известны всем. Тем не менее, тесная институциональная связь между министерством и регулятором делать достаточно сложной установку таких границ.

Некоторые страны, являющиеся членами ВТО, должны создать независимые регулирующие органы телекоммуникационного сектора на основании их международных обязательств. Если эти государства выполняют обязательства по Справочному Документу Базовых Телекоммуникационных Услуг (приложение к Четвёртому Протоколу GATS 1997 года), они должны создать *«регулирующий орган, который является независимым и не подотчётен какому-либо поставщику основных телекоммуникационных услуг. Решения и процедуры, применяемые регуляторами, должны быть беспристрастными по отношению к другим участникам рынка»*.

Швейцарская Конфедерация остаётся основным держателем акций компании «Swisscom» – первого и главного оператора в стране. Соответственно, была необходимость в создании институциональной структуры для регулирования телекоммуникационного сектора,

который был бы не только отделён от индустрии, но также соблюдал бы дистанцию от министерства или иных правительственных ведомств, являющихся главными акционерами сектора.

Федеральное Бюро по Коммуникациям (OFCOM) является регулирующим органом в телекоммуникационном секторе, а также частью Федерального Департамента Экологии, Транспорта, Энергетики и Коммуникаций (DETEC), который выполняет министерские функции. Однако, Федеральная Комиссия по Коммуникациям (ComCom) является независимым регулятивным органом на телекоммуникационном рынке. В составе Комиссии семь членов – независимые специалисты, назначенные правительством. Тем не менее, ComCom не получает никаких указаний от Федерального Совета (правительства) или DETEC (министерства), и, соответственно, может считаться независимым.

Какие роли выполняют ComCom и OFCOM? Основная деятельность и компетенции ComCom следующие:

- Формулирование условий доступа (совместное использование линий связи, межсетевые соединения, аренда линий, и т.д.) когда поставщики услуг не могут договориться между собой;
- выдача лицензий на использование радио-частот, когда они назначаются на открытом тендере;
- утверждение национальных планов нумерации;
- определение условий переноса номеров операторов (или присвоение постоянных номеров) и выбор оператора связи;
- выдача лицензий на универсальные услуги;
- контрольные действия и административные санкции против поставщиков телекоммуникационных услуг.

OFCOM поддерживает ComCom и оказывает содействие Комиссии, в поиске фактов и в процессе принятия решений. OFCOM подготавливает сделки для ComCom на основе инструкций Комиссии, составляет необходимые обращения и реализует ее решения. OFCOM также выполняет вспомогательные задачи по поручению от ComCom. OFCOM также несёт ответственность за ведение реестра поставщиков телекоммуникационных услуг, управляет радиочастотным спектром и, кроме всего прочего, следит за соблюдением технических требований при установке телекоммуникационного оборудования.

#### **1.4. Необходимость в наличии независимого регулятора вещания**

В Швейцарии считают, что для обеспечения демократических ценностей и проведения эффективных дебатов необходимо наличие множества поставщиков вещательных услуг – чтобы все зрители и слушатели имели доступ к различным источникам новостей и информации. Независимая вещательная индустрия требует наличия независимой регуляторной системы, которая будет следить за порядком в этом секторе.

Надзор за услугами – это, прежде всего, задача **служб омбудсмена**, которые являются саморегулируемыми органами радио и телевизионных вещателей, занимающихся редакционным содержанием радио и телевизионных программ. Независимые службы омбудсмена созданы в каждом регионе, где преимущественно говорят на одном из трёх официальных языков (немецком, французском и итальянском). SRG SSR является самостоятельной службой омбудсмена.

Служба омбудсмена рассматривает отчёты о редакционных программах, которые вышли в эфир, и в которых (согласно отчётам) были нарушения Акта Швейцарии о телерадиовещании или международного законодательства, положения которого обязательны к исполнению для всех вещателей Швейцарии. Если какая-то вещательная компания недовольна решением службы омбудсмена, она может обратиться с жалобой в Независимый орган по рассмотрению жалоб о деятельности телерадиокомпаний (ICA). **Швейцарский Совет по Делах Прессы**, который является генеральным саморегулируемым органом медиа

секторов и разрабатывает директивы по качеству программ, в частности – Декларации «Об обязанностях и правах журналистов», также может рассматривать жалобы в отношении телерадиовещательных компаний, когда истец утверждает, что программа, вышедшая в эфир, нарушает декларацию.

**Независимый Орган по Рассмотрению Жалоб о Деятельности Телерадиокомпаний (ИСА)** является федеральным органом, отвечающим за рассмотрение жалоб о редакционных радио и теле программах, поступающих от слушателей и зрителей. Орган по Рассмотрению Жалоб является независимым и не подчиняется директивам Федеральной Ассамблеи (парламента), Федерального Совета (правительства) и федеральной администрации. Члены ИСА назначаются правительством. Решения, которые принимает орган, можно оспорить в Федеральном Верховном Суде.

**Федеральное Министерство Экологии, Транспорта, Энергетики и Коммуникаций (DETEC)** выдаёт лицензии на вещание, а **Федеральное Бюро по Коммуникациям (OFCOM)** организует торги (тендер) на лицензии. OFCOM отвечает за административный и финансовый надзор за вещателями. Этот орган следит за соблюдением законов, условий лицензирования и выполнением соответствующих международных соглашений. OFCOM публикует свои решения, против которых компании могут обращаться в Федеральный Верховный Суд. **Федеральная Комиссия по Коммуникациям (ComCom)** отвечает за выдачу радио-коммуникационных лицензий вещателям, у которых есть лицензии на вещание в наземном радио спектре.

Являясь надзорным органом телерадиовещательных компаний, OFCOM проверяет лицензии и особенно законодательные положения, касающиеся финансов (реклама, спонсорская поддержка) при получении жалоб относительно редакционного содержания радио и телевизионных программ в рамках компетенции ИСА.

Правительство Швейцарии не осуществляет никакого исполнительного или операционного контроля над управлением Швейцарской Вещательной Корпорацией (SRG SSR). Однако, DETEC выдаёт Швейцарской Вещательной Корпорации лицензию, в которой содержатся обязательства по обеспечению разнообразия и качества программ. SRG SSR в своей деятельности имеет ограничения, обозначенные в законах и нормативно-правовых актах, но эти ограничения прозрачны и пропорциональны. Финансовый надзор деятельности SRG SSR осуществляет министерство DETEC.

И, наконец, **Федеральная Комиссия Медиа Экспертов (FMES)** – внепарламентская комиссия медиа экспертов, созданная в 2012 году. Члены Комиссии назначаются правительством. FMES несёт ответственность за мониторинг и анализ медиа ландшафта в Швейцарии, и выдаёт рекомендации по отдельным вопросам. FMES поддерживает обсуждения в обществе вопросов, относящихся к деятельности СМИ, придаёт гласности результаты расследований и даёт рекомендации. FMES действует на всей территории Швейцарии. Выполняя функции советника, FMES содействует принятию устойчивых решений для создания перспективного медиа ландшафта в стране (речь идёт обо всех СМИ: радио, телевидение, пресса, и т.д.). Административное управление секретариатом FMES осуществляет OFCOM.

Необходимость в наличии независимого регулятора в вопросах вещания также обусловлена международными обязательствами. Совет Европы<sup>18</sup> – членом которого является Швейцария – выразил уверенность в том, что для участия вещательных компаний в демократических процессах правительствам необходимо создать регуляторов в области вещания. Даже в небольших административно-территориальных единицах, там, где вещает единственная компания, финансируемая государством, и где бюджеты ограничены, независимое от государства регулирование необходимо – для того, чтобы соблюдалось право на свободу слова. Кроме того, в

---

<sup>18</sup>. Совет Европы ведёт деятельность по защите прав человека главным образом посредством Европейской Конвенции по Правам Человека (ECHR).

странах Европейского Союза (ЕС) происходят события, способные повлиять на ситуацию в Швейцарии. В Директиве по Аудиовизуальным Медиа Услугам (AVMSD) нет чётких требований о создании независимого регулирующего органа; в этом документе также нет описания условий независимости. В Декларативной Части 94 и в Статье 30 этой Директивы говорится о том, что регуляторные структуры, самостоятельно выполняющие собственные предписания, являются «независимыми регулирующими органами». Ожидается, что после следующего обзора, намеченного на 2016 год, в AVMSD будут включены новые положения о независимых регуляторных органах. Европейская Комиссия уже проводила консультативные слушания на этот предмет. В дополнение к этому, в октябре 2014 года была создана Группа Европейских Регуляторов Аудиовизуальных Медиа Услуг (ERGA). Эта организация обратилась к Европейской Комиссии с просьбой о защите общего отношения к независимости регулирования в аудиовизуальном секторе в процессе предстоящего обзора AVMSD.

### **1.5. Влияние конвергенции с новыми технологиями и услугами (например, VOIP и IPTV) для регуляторов**

Перевод всех типов сигналов в цифровой формат способствует дублированию, трансляции и манипуляции любого типа информации, что делает конвергенцию возможной. Благодаря переходу на цифровой формат, можно предположить, что в любой терминал можно будет поместить любого типа данные, которые потом можно будет передать с помощью электронной коммуникационной инфраструктуры любого типа (многофункциональные транспортные сети). Передаваемая информация не зависит от платформы, и это означает, что существует несколько альтернативных вариантов (традиционный медный кабель, беспроводное соединение, кабель или телевизионная антенна) для передачи информации и контента. Частичное стирание границ, и даже отмена таковых между типами операционных услуг и средств доставки означает, что потребители смогут иметь доступ к контенту или к типу контента через различные платформы, используя различные устройства.

Конвергенция создала значительные вызовы для регуляторов. Традиционное регулирование в области вещания основано на контроле средств передачи: использование наземных радиочастот, спутников или кабелей. В любом случае, можно было идентифицировать вещателя, которому необходимо было получить лицензию. Вещателям, не имеющим лицензий и никем не контролируемым, было очень сложно попасть на рынок. С появлением возможности трансляции программ и контента через интернет традиционные модели регулирования вещания оказались недейственными.

Конвергентный регулятор занимается регулированием и вещания и телекоммуникаций (возможны и другие области деятельности). Достаточным основанием для создания нового регулирующего органа является финансовая рациональность – единый регулятор несёт ответственность за все секторы; нет дублирования расходов на его административное управление и техническую поддержку. Ещё одним основанием является то, что единый регулятор предлагает индустрии обслуживание по принципу единого окна, и это приобретает всё большую важность в свете «вертикальной интеграции» между поставщиками контента и поставщиками платформ.

Телекоммуникационное законодательство Швейцарии является технологически нейтральным и не содержит особых определений касательно интернет услуг, включая голосовые сообщения в интернете, и поэтому телекоммуникационное законодательство охватывает эти службы. В телекоммуникационном законе чётко сказано - на какие области он распространяется; также говорится о том, что при определённых обстоятельствах закон распространяется на радио и телевизионные программы, которые транслируются через интернет. Несмотря на разделение законов и нормативно-правовых актов в плане регулирования телекоммуникационных и вещательных услуг, которые являются предметом отдельных правовых актов, в организационном (институциональном) плане, парламент Швейцарии предпочел объединить регуляторные полномочия по вещательному и телекоммуникационному секторам и передать эти полномочия OFCOM (а также ComCom и ICA).

## **2. Выполнение законодательных задач в организационной перспективе**

### **2.1. Краткая история OFCOM**

Первый федеральный закон о телекоммуникациях был принят в 1922 году. Согласно этому закону была создана вертикальная комплексная монополия (сети, услуги, терминальное оборудование) на голосовые коммуникации по фиксированным сетям. Эту систему создавала структура под названием РТТ (Почта, Телефон, Телеграф – оригинальное название “Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe”). Являясь государственным монополистом, поставщиком телекоммуникационных услуг, РТТ стал единственным центром для эффективной реализации стратегических задач правительства.

Швейцарская Вещательная Корпорация SRG SSR была создана в 1931 году. РТТ Telecom отвечал за технические аспекты и качество вещания программ Швейцарской Вещательной Корпорации – SRG SSR.

Независимый Орган по Рассмотрению Жалоб о Деятельности Телерадиокомпаний (ICA) был создан в 1984 году – чтобы рассматривать жалобы о нарушениях, допущенных SRG SSR в плане ее обязательств.

Первый Федеральный Акт о Радио и Телевидении (RTVA) был принят в 1991 году. Департамент (Министерство) Экологии, Транспорта, Энергетики и Коммуникаций (DETEC) было – и до сих пор является – компетентным органом, занимающимся всеми вопросами регулирования медиа секторов, т.е. следит за соблюдением положений RTVA.

В 1998 произошло полное открытие рынка, началась конкуренция и частичная приватизация телекоммуникационного филиала РТТ (в настоящее время – Swisscom SA). С 1998 года Федеральная Комиссия по Коммуникациям (ComCom) действует как лицензионный орган и регулятор рынка в телекоммуникационном секторе. Согласно Федеральному Телекоммуникационному Акту Швейцарии (ТСА), Комиссия даёт указания Федеральному Бюро по Коммуникациям (OFCOM) о подготовке деятельности и реализации решений. Кроме того, Комиссия делегировала некоторые свои задачи OFCOM. Созданное в 1998 году, OFCOM подчиняется DETEC. Бюро следит за соблюдением вещателями их юридических и регуляторных обязательств и, а также за требованиями, обозначенными в их лицензиях – кроме обязательств по редакторскому содержанию радио и телевизионных программ.

### **2.2. Решение о создании конвергентной регуляторной основы с единым регулятором, отвечающим за все электронные коммуникационные сети и услуги**

В Швейцарии секторы телекоммуникаций и СМИ регулируются отдельными законодательными актами. Тем не менее, Федеральный Телекоммуникационный Акт (ТСА) регламентирует передачу информации посредством телекоммуникационных технологий, включая услуги трансляции радио и телевизионных программ. Являясь технологически нейтральной, эта законодательная рамка поддерживает технологическую и коммерческую конвергенцию, включая конвергенцию (и конкуренцию) между традиционными государственными (общественными) телекоммуникационными сетями и кабельными телевизионными сетями.

Парламент Швейцарии внедрил в законодательство институциональные аспекты, которые ранее появились в теории конвергенции в области электронных коммуникаций. OFCOM действительно участвует в реализации и следит за соблюдением Акта о Телекоммуникациях и Акта о Радио и Телевидении, а ComCom занимается лицензированием вещательных компаний в дополнение к своей деятельности, которая более тесно связана с телекоммуникациями.

Главное преимущество, которого ожидала законодательная власть от создания конвергентного регулятора – это согласованность действий между ComCom и OFCOM, достижение эффекта синергии их совместных действий. Эта согласованность особенно очевидна в вопросах управления частотным спектром, которые не были разделены между несколькими регуляторами, или же могло понадобиться создание третьего регулятора.

Институциональная структура в Швейцарии в плане регуляторов телекоммуникационного и аудиовизуального секторов основана на понимании того, что достижение положительных результатов для общества, окружающей среды и экономики во многом зависит от эффективной деятельности регуляторов. Необходимо было создать организацию, способную работать на перспективу и не препятствовать инновациям. Только конвергентный регулятор (ComCom вместе с OFCOM) могли удовлетворить этому требованию.

### **3. Сильные и слабые стороны вариантов, выбранных в Швейцарии**

#### **3.1. Правовая, институциональная и финансовая основы для деятельности независимого конвергентного регулятора**

Участники рынка постоянно и быстро адаптируют свои бизнес модели к результатам конвергенции в среде электронных коммуникаций. При конвергенции электронных коммуникационных услуг им становится всё более неудобно создавать отдельную инфраструктуру для конкретных видов услуг. Законодательная власть и правительство должны выстраивать национальные надзорные системы, а учреждения (регуляторы) должны иметь такую структуру, чтобы эффективно справляться со сложностями в секторе телекоммуникаций. Законодательные положения в области телефонии и вещания, институциональная структура и управление ресурсами необходимо соотносить с реальным положением дел – чтобы сохранять эффективность.

Конвергентный регулятор, тем более независимый и конвергентный регулятор наверняка принесут максимальную пользу потребителям и будут способствовать экономическому росту и внедрению инноваций в телекоммуникационном секторе, а также в сферах радио вещания и информационных технологий. Модели регулирования должны быть горизонтальными и нейтральными в плане технологий – чтобы охватить весь спектр услуг, которые существуют сейчас и которые появятся в будущем в секторе электронных коммуникационных услуг, а также чтобы обеспечить устойчивость в долгосрочной перспективе. В конвергентной среде, где не всегда ясно какой из участников является ключевым игроком (например, провайдер сети, производитель технических устройств, провайдер операционной системы, провайдер программного обеспечения), власти должны постараться создать сервисно-нейтральное регулирование, чтобы соблюсти принципы государственной политики.

Институциональные и организационные элементы системы в Швейцарии на практике вполне эффективны – несмотря на то, что в вопросах независимости они не совсем порой соответствуют теории и принципам передовой политики регулирования. В некотором смысле, регулятор (OFCOM), который был создан в Швейцарии для вещательного сектора, не является независимым. Несмотря на то, что формально OFCOM не может считаться независимым регулятором, он является независимым де факто. Если проводить сравнения на международном уровне, OFCOM является исключением – так как в Европе органы, регулирующие деятельности СМИ, обычно создаются как агентства, независимые от правительства и министерств. В Швейцарии правительство может оказывать значительное влияние на медиа сектор через OFCOM. В действительности, правительство Швейцарии не пользуется этими возможностями – потому что министры, которые когда-то отвечали за медиа сектор, до сих пор в высшей степени уважают свободу СМИ, независимо от их политических взглядов и связей. Регулирование аудиовизуальных услуг в Швейцарии предельно непритязательно, и, главным образом, направлено на организацию медиа ландшафта, гарантию «служить обществу», недопущение ненужных экспериментов, а также на защиту свободы СМИ. Соответственно, регулирование выстраивается многими структурами, которыми управляет сам аудиовизуальный сектор. Регулирование в Швейцарии в большей мере строится на принципах самоуправления и совместного управления, а также рекомендаций и предупреждений, нежели чем на правилах запретов и санкций.

### 3.2. Что может пригодиться Таджикистану?

Вместо отдельных «вертикальных» регуляторов для телекоммуникаций и вещания, следящих за соблюдением точных предписаний в области телекоммуникаций и вещания и занимающихся лицензированием инфраструктуры, занимается мониторингом контента и следит за соблюдением правил конкуренции, намного более выгодно создание единого межотраслевого регулятора.

Регулирование и органы, которые регулируют инфраструктуру отдельно от услуг, поставляемых при помощи этой инфраструктуры, позволяют добиться следующего:

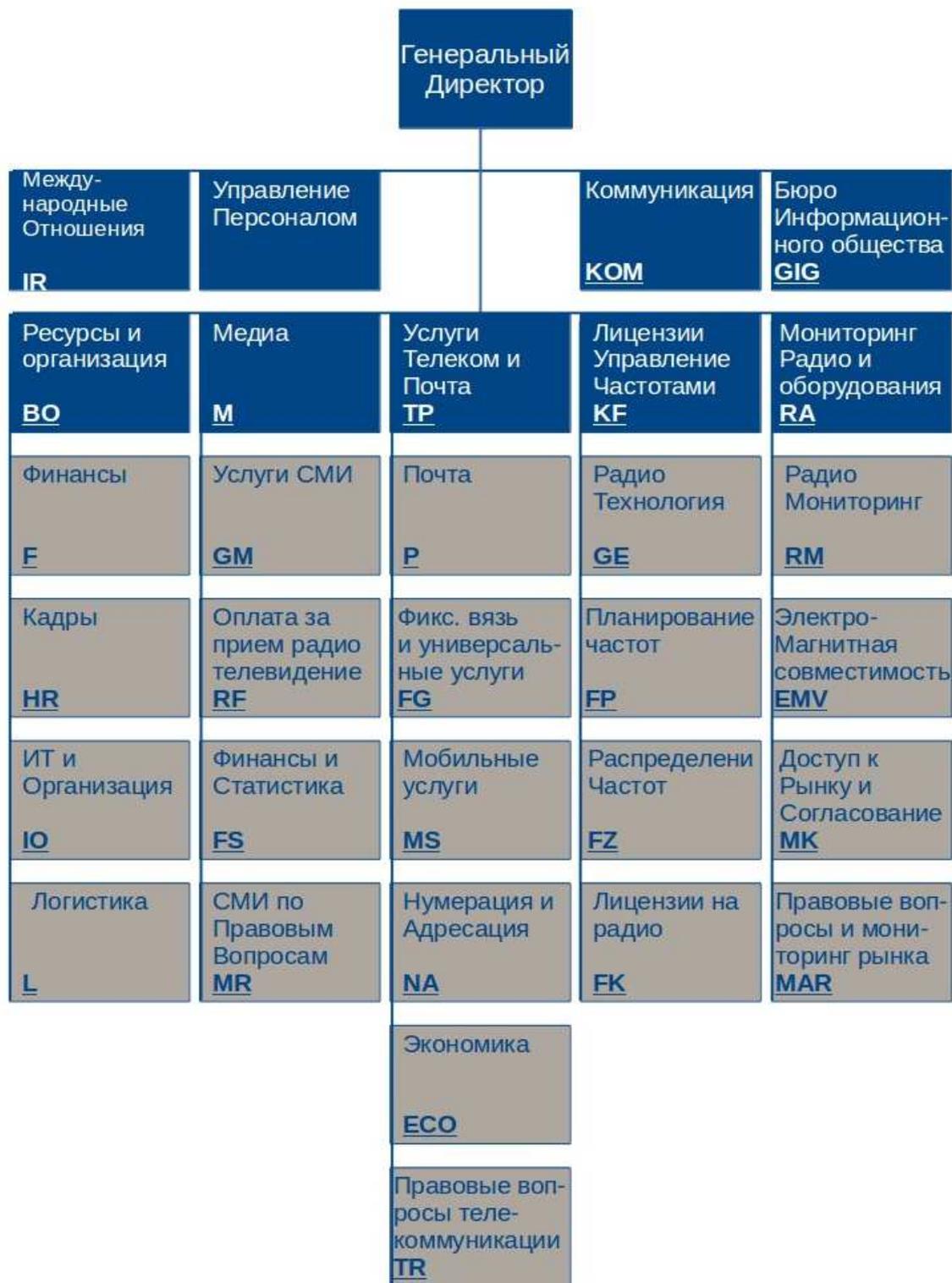
- снизить риск дублирования и возникновения конфликтов между регуляторными режимами, а также риск неполного охвата законодательством;
- укрепить устойчивость регулирования в перспективе;
- укрепить сотрудничество и взаимодействие (создать эффект «синергии»).

Для правильного понимания и эффективной деятельности регулятора важно чётко определить в законодательстве его задачи, функции и полномочия. Независимость от правительства и от регулируемой отрасли, является гарантией качества результатов регулирования – это позволит регулятору принимать справедливые и беспристрастные решения. Это важно для обеспечения верховенства закона и привлечения инвестиций. Независимым регуляторам необходимы условия для управления и внутренних процессов, обеспечивающих эффективность их деятельности, защиту их профессиональной добросовестности и выполнения задач по обеспечению регулирования, в соответствии с их полномочиями. Необходимо также адекватное финансирование регулятора. Объёмы и источники финансирования не должны влиять на решения, принимаемые регулятором.

#### Список аббревиатурных названий

AVMSD	Директива Союза по Аудиовизуальным Медиа
СТТ	Европейская Конвенция о Трансграничном Телевидении
ComCom	Федеральная Комиссия по Коммуникациям
DETEC	Департамент Экологии, Транспорта, Энергетики и Коммуникаций
ECHR	Европейская Конвенция Прав Человека
ERGA	Группа Европейских Регуляторов Аудиовизуальных Медиа Услуг
EU	Европейский Союз
FMES	Федеральная Комиссия Медиа Экспертов
ICA	Независимый Орган по Рассмотрению Жалоб о Деятельности Телерадиокомпаний
IPTV	Интернет Телевидение (телевидение по протоколу IP)
MFN	Страна, пользующаяся статусом наибольшего благоприятствования
OFCOM	Федеральное Бюро по Коммуникациям
RTVA	Федеральный Акт о Радио и Телевидении
PTT	Почта, Телефон, Телеграф (Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe)
SRG SSR	Швейцарская Вещательная Корпорация
TCA	Федеральный Телекоммуникационный Акт
VOIP	Голос через интернет (голос по протоколу IP)
WTO	Всемирная Торговая Организация

Приложение 1: Организационная структура OFCOM



**Вклад от CRA (Босния и Герцеговина)**

**Госпожа Хелена Мандич, Директор Службы Вещания, Сараево, 10 июня 2015 года.**

*Настоящий документ был составлен по просьбе Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Бюро в Таджикистане. Министерство Экономического Развития и Торговли обратилось в Бюро ОБСЕ в Таджикистане с просьбой о подготовке оценки целесообразности создания конвергентного регулирующего органа по телекоммуникационным и телерадиовещательным службам в Таджикистане.*

**Агентство по регулированию  
в области коммуникаций в Боснии и Герцеговине**

**Нормативные положения в Боснии и Герцеговине**

**Вступительные замечания**

Рынок электронных коммуникаций является высокотехнологичным сектором, который характеризуется стремительным техническим развитием, присутствием сильных игроков, постоянным появлением инновационных услуг, разработкой новых деловых моделей, а также вертикальной и горизонтальной интеграцией. В этом секторе доминируют устоявшиеся игроки и монополисты, владеющие большей частью акций и имеющие значительное влияние на рынок.

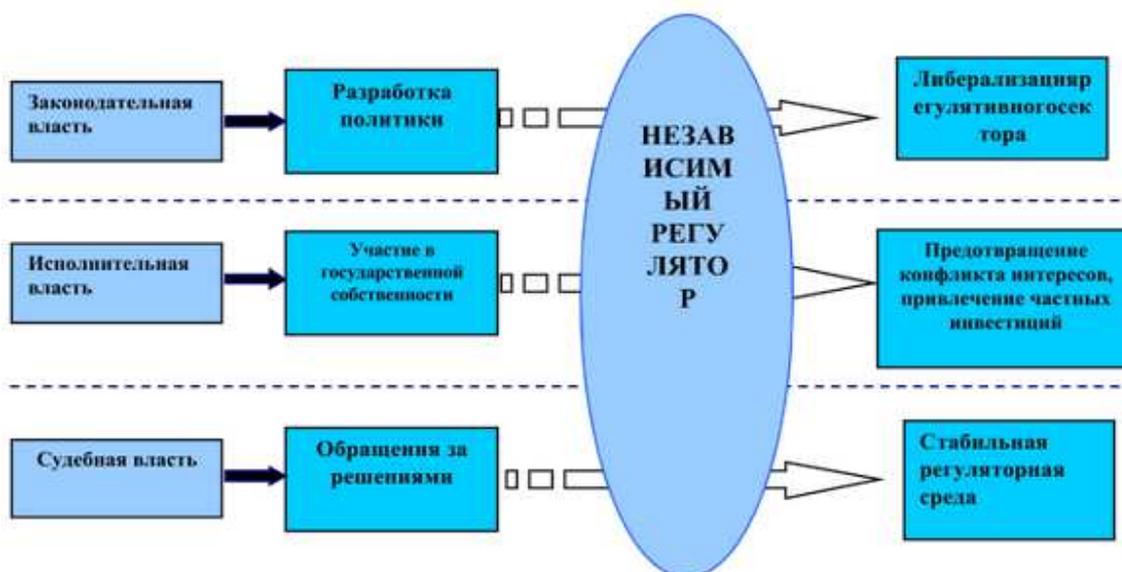
Сложностью для регулятора на этом рынке является поиск баланса между конфликтующими интересами различных участников: с одной стороны потребителей, с другой – рынка. Регулирование коммуникационного сектора – это сложный компромисс между защитой интересов потребителей и укреплением конкуренции и возможностью входа на рынок новых игроков; при этом, необходимо сохранять условия для привлечения инвестиций от стабильно действующих участников рынка.

Для того, чтобы сохранять способность регулировать и следить за процессами на этом сложном рынке, регулятору необходимо постоянно приспосабливаться к изменяющейся среде; в частности, необходимо внедрять новые функции, разрабатываемые законодателями, и, с другой стороны, незамедлительно реагировать на новые потребности рынка, удовлетворяя спрос всех граждан.

Эффективная разработка регуляторных функций требует создания органа с высоким техническим потенциалом, способного сохранять независимость, как от политической исполнительной власти, так и от игроков на рынке.

Независимость регуляторов от регулируемой индустрии крайне важна для снижения рисков «регуляторной ловушки». Регуляторная ловушка – это типичный риск для регулирующего органа: положение, в котором одна или несколько регулируемых компаний начинают контролировать политику регулирующего органа. Иными словами, они преследуют собственные интересы, стараясь оказать влияние на решения регулирующих агентств, чтобы укрепить свои результаты и добиться более благоприятной для себя среды. Риск регуляторной ловушки очень высок в конкурентных и динамичных секторах, таких как электронные коммуникации и телерадиовещание. Для этих секторов характерно присутствие многонациональных и многопрофильных деловых групп, обладающих значительными финансовыми ресурсами и высококвалифицированным персоналом.

«Регуляторное пространство» определяет связи с основными участниками сектора, такими как парламент, правительство, министерские структуры и международные учреждения.



### **Политическое и конституционное устройство в Боснии и Герцеговине**

Босния и Герцеговина (БиГ) входила в состав бывшей Социалистической Федеральной Республики Югославия, которая распалась в 90-х годах прошлого столетия. С распадом страны началась гражданская война, в которой Босния и Герцеговина пострадала больше всех.

Война развязалась в 1992 году и закончилась в 1995, после подписания Дейтонского Соглашения о Мире (ДСМ). Приложение IV к ДСМ по сути является Конституцией БиГ – Конституцией, в которой обозначено решение проблемы этнического размежевания в стране, состоящей из двух частей, где лишь базовая компетенция (власть) сосредоточена на государственном уровне. В таких обстоятельствах нет ничего странного в том, что такие вопросы как СМИ не нашли своего места в Конституции, тогда как аспекты телекоммуникации лишь коротко в ней упоминаются – говорится о том, что этот сектор закреплён на государственном уровне.

Однако, в Приложении X ДСМ говорится о том, что институт «Верховного Представителя» является главным стражем и толкователем Конституции БиГ.

Одним из полномочий Верховного Представителя является создание комиссий для оказания помощи в исполнении обязанностей этого органа. С помощью этих комиссий была разработана регуляторная рамка БиГ, о которой далее будет рассказано более подробно.

### **История регулирования в БиГ**

Регулирование электронных СМИ в соответствии с Европейскими стандартами берёт своё начало в Боснии и Герцеговине с создания в июне 1998 года Комитета по Независимым СМИ (КНСМИ) [http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content\\_id=95](http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=95). Согласно принципам объективности, открытости, недопущения дискриминации и обеспечения пропорциональности, КНСМИ был наделён полномочиями разработки регуляторного режима для электронных СМИ в БиГ. Изначально Комитет занимался выдачей лицензий радио и телевизионным станциям и другим СМИ, распределяя и управляя частотами для вещания, руководствуясь различными кодексами, положения которых обязательны для исполнения всеми вещателями, а также определял размер оплаты за лицензии.

Согласно решению Комитета, руководителем Комитета являлся Генеральный Директор, а высшим органом управления - Совет, состав которого утверждался Управлением Высшего Представителя. В резолюции также говорится о необходимости создания Исполнительного Совета, который будет заниматься рассмотрением случаев значительных нарушений Кодекса или условий выдачи лицензий. Однако, в случаях, где требуется незамедлительная реакция, такие решения могут приниматься Генеральным Директором.

### Агентство по регулированию в области коммуникаций – конвергентный регулятор

2 марта 2001 года, согласно Решению Верховного Представителя, [http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content\\_id=75](http://www.ohr.int/decisions/mediadec/default.asp?content_id=75) были объединены функции Независимого Комитета по СМИ и Агентства по регулированию в области телекоммуникаций (АРТ). Таким образом, в Европе появился один из первых конвергентных регуляторов.

Для принятия такого решения было несколько причин, которые коротко сводятся к следующему:

- необходимость ускорения разработки регуляторных механизмов на государственном уровне;
- недопустимость существования дублирующих или конфликтующих друг с другом органов – независимо от того, на каком уровне правительства в БиГ они находятся;
- в развитии экономики любой страны сектор телекоммуникаций играет важную роль;
- положение о том, что повышение конкурентоспособности на рынке приносит пользу как для потребителей, так и для делового сектора;
- факт того, что тенденции конвергенции технологий и способы передачи информации в коммуникационной индустрии требуют чёткого и комплексного регуляторного подхода;
- мнение о том, что единый регулятор будет быстро и эффективно реагировать на меняющиеся экономические и деловые условия.

Поэтому в решении были чётко изложены положения о создании государственного органа в Боснии и Герцеговине, ответственного за сектор телекоммуникаций. Таковым стало Агентство по регулированию в области телекоммуникаций (Агентство).

Агентство должно было управляться исполнительным директором, в то время как в структуре ведомства должно было быть, по крайней мере, два сектора: один по телерадиовещанию, второй по телекоммуникациям; оба под руководством местных экспертов. В Решении также было предусмотрено привлечение иностранных консультантов.

Особым образом в данном Решении подчёркнута независимость Агентства; в то же время, Агентство имеет достаточно полномочий для обеспечения выполнения установленных правил и принятых решений.

В Решении обозначено, что Агентство финансируется за счёт лицензионных сборов, а также из средств различных учреждений БиГ и благотворительных взносов. Однако, в Решении также было предусмотрено, что бюджет Агентства, являющегося органом государственного уровня, является частью общего бюджета учреждений БиГ, и что бюджет Агентства имеет прямое отношение к сектору политики Совета Министров. К тому же, после подтверждения одобрения со стороны Совета Управляющих Агентства, исполнительный директор должен представлять бюджет на утверждение Совета Министров, и дальнейшее исполнение бюджета контролируется государственной аудиторской службой.

Такое решение, направленное на укрепление института государства в Боснии и Герцеговине, на самом деле, отрицательно сказалось на деятельности и независимости Агентства. Решение обеспечило продолжение соблюдения всех правил и положений Независимого Комитета по СМИ (ИМС) и Регулятора связи Боснии и Герцеговины (CRA) к моменту объединения их полномочий. Также в Решении чётко говорилось о том, что в случае несоответствий или разногласий, это решение будет преобладать над всеми законами, правилами и решениями на всех уровнях правительства БиГ.

21 октября 2002 года Верховный Представитель издал Решение, в котором были изложены положения о регулировании в переходный период; в этом документе были обобщены предыдущие решения Верховного Представителя. В то же время, был принят Закон о Коммуникациях в Боснии и Герцеговине [http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content\\_id=28251](http://www.ohr.int/decisions/econdec/default.asp?content_id=28251) (официальный печатный орган БиГ21/02).

Причины принятия этих решений изложены в преамбуле, в которой рассматриваются различные аспекты, среди которых очень важно обозначить два вопроса:

*Принимая во внимание, что «Закон о Коммуникациях в Боснии и Герцеговине, являющийся основой для привлечения иностранных инвестиций и необходимым элементом функционального и наделённого всеми полномочиями регулятора, до сих пор не принят»;*

*Обращая внимание на то, что реализация этого Закона и его задач требуют наличия политически независимого Агентства по Регулированию в Области Коммуникаций, в Совете которого будут трудиться опытные и компетентные специалисты, и возглавлять которое будет грамотный исполнительный директор, необходимо обеспечить назначение в состав Совета и на должность исполнительного директора честных, грамотных и высокопрофессиональных работников».*

Для обеспечения независимости Агентства крайне необходимо соблюдать эти положения, обозначенные в преамбуле – в сочетании с тем, что сказано в Законе о коммуникациях (о чём далее пойдёт речь).

### **Закон о коммуникациях**

21 октября 2001 года Верховный Представитель утвердил Закон о коммуникациях Боснии и Герцеговины (официальный печатный орган БиГ, 21/02). Далее, Закон был принят Парламентом БиГ (официальный печатный орган БиГ, 31/03), и с тех пор были приняты лишь незначительные изменения (официальный печатный орган БиГ, 75/06 и 32/10).

В официальном порядке в Законе о коммуникациях заложена твёрдая основа независимости Агентства.

В Главе IX, в Статье 36 говорится о том, что Агентство является независимым и некоммерческим учреждением, ответственным за регулирование в секторе коммуникаций; оно исполняет свои обязанности согласно целям и принципам регулирования, при соблюдении стратегии сектора. Эти обязанности выполняются согласно принципам объективности, открытости и отсутствия дискриминации.

В Статье 3 обозначена разница между обязанностями Совета Министров и обязанностями Агентства. В обязанности Совета Министров входит разработка и принятие политики согласно действующему законодательству, а также представление Боснии и Герцеговины на международных форумах по телекоммуникациям. Агентство, со своей стороны, имеет полномочия в сфере регулирования вещания и общественных телекоммуникационных сетей и услуг. Среди его услуг - выдача лицензий, установление цен, межсетевые соединения и определение основных условий по обеспечению работы объединённых и международных средств связи, планирование, координация и назначение радиочастотного спектра.

Дополнительные задачи для обоих органов определены в той же статье, в параграфе 4, в котором говорится о том, что Совет Министров и Агентство, согласно их обязанностям, определённым в настоящем Законе, обязаны принимать обоснованные меры для выполнения следующих задач:

- a) Создание условий для справедливой конкуренции, чтобы пользователи получали максимум выгод в части разнообразия выбора, цены и качества;
- b) Отсутствие искажений и ограничений конкуренции в секторе коммуникаций, относительно политики Совета Министров в секторе коммуникаций;
- c) Эффективная поддержка инвестиций в инфраструктуру и инновации;
- d) Защита авторских прав, интеллектуальной собственности, а также личных данных и невмешательство в личную жизнь;
- e) Рациональное использование и эффективное управление радиочастотным спектром и ресурсами нумерации должно осуществляться согласно Регламенту радиосвязи и рекомендациям Международного Союза Электросвязи, а также других международных соглашений, в которые вступила Босния и Герцеговина.

В Статье 4 Закона обозначены принципы телерадиовещания и телекоммуникаций.

Принципы регулирования телерадиовещания:

- Защита свободы выражения и разнообразия мнений;

- Развитие профессионализма, укрепление потенциала коммерческих и общественных вещательных компаний;
- Вещательные компании должны быть ограждены от политического контроля и манипуляций;
- Лицензии должны выдаваться исключительно на основе соблюдения вещательными компаниями профессиональных стандартов качества контента программ, технической деятельности и финансового обеспечения;
- Реклама в эфире должна регламентироваться таким образом, чтобы она ориентировалась на передовую практику в Европе.

Принципы регулирования телекоммуникаций:

- Защита интересов пользователей;
- Обеспечение доступа всех пользователей к телекоммуникационным услугам на основе открытости, объективности и недопущения дискриминации;
- Уровень качества предоставляемых телекоммуникационных услуг и качества телекоммуникационного оборудования должны быть сопоставимы со стандартами, принятыми в странах Европейского Союза;
- Тарифы на телекоммуникационные услуги должны быть прозрачными и не дискриминирующими;
- Свободный вход на рынок для компаний, готовых предоставлять телекоммуникационные услуги, будет поощряться согласно политике Совета Министров.

Таким образом, принципы регулирования означают независимость Агентства, потому что, будучи таким путем определенными в законе, они не могут быть выполнены, в случае если Агентство попадет под какой либо контроль.

В Статье 37 Закона изложены обязанности Агентства в сфере телекоммуникаций.

Обязанности Агентства:

- Распространение информации о правилах вещания и телекоммуникационной деятельности;
- Лицензирование деятельности вещателей и телекоммуникационных операторов;
- Планирование, управление, распределение и назначение радиочастотного спектра, и мониторинг использования радиочастот;
- Требование о раскрытии такого рода информации в случаях, когда это необходимо для выполнения регуляторных обязанностей;
- Соблюдение технических стандартов и стандартов качества;
- Создание системы оплаты за технические лицензии и управление этой системой;
- Выполнение других обязанностей, согласно Закону о телекоммуникациях и политики сектора.

Согласно Закону, в обязанности Агентства входит следующее: планирование, управление, распределение и назначение радиочастотного спектра, выдача лицензий в области вещания и контроль над соблюдением правил и положений, разработанных Агентством. Процесс лицензирования не допускает никакой дискриминации, является прозрачным, основан на принципах конкуренции, чётких критериев, и ориентирован на передовые технические, программные и финансовые результаты. Каждое электронное СМИ и каждый поставщик медиа услуг должны получить от Агентства лицензию на использование радиочастотного спектра. Вещание без надлежащей лицензии является незаконным, и поэтому запрещено. Получение лицензии на вещание также подразумевает обязательное соблюдение правил и положений, утверждённых Агентством. Эти правила и положения всегда направлены на защиту независимости СМИ; они обеспечивают возможность свободного выражения мнений, а также создают определённые стандарты, которые СМИ должны соблюдать.

В Законе о коммуникациях описаны механизмы защиты Агентства – как посредством чётких положений, предписывающих чиновникам на всех уровнях правительства не вмешиваться в процесс принятия решений (Статья 36 (3) Закона гласит: *Совет Министров, министры и отдельные лица никоим образом, ни в каких случаях не могут вмешиваться в процесс принятия Агентством решений*), так и посредством положений, регулирующих процесс выбора на должность генерального директора и Совета Управляющих Агентства.

### **Компетенция и состав Агентства**

В стратегических вопросах, в плане применения законов Агентством руководит Совет, который при необходимости обращается за разъяснениями к генеральному директору, от которого Совет получает отчёты. Совет при Агентстве утверждает кодекс деятельности, правила вещания и телекоммуникаций. Кроме того, Совет при Агентстве выступает в роли апелляционного органа по решениям, принятым генеральным директором. Члены Совета выбирают между собой президента и вице-президента. Совет при Агентстве проводит собрания не менее четырёх раз в год. Генеральный директор представляет Совету отчёты по стратегическим вопросам. Генеральный директор присутствует на всех собраниях Совета и имеет право голоса.

Касательно выбора в члены Совета, в оригинальном тексте Закона определён порядок, обеспечивающий проведение выборов без какого-либо политического влияния. А именно, согласно положениям Закона, Совет при Агентстве избирает новых членов и определяет список кандидатов, число которых должно быть, по крайней мере, в два раза больше, чем членов в действующем Совете ко времени проведения очередных выборов. Затем этот список представляют в Совет Министров, который отбирает кандидатов из расширенного списка и представляет краткий список в Парламент БиГ, который определяет окончательный состав Совета. Парламент принимает или отклоняет предложенные кандидатуры в течение 30 дней, и в случае отклонения Совет Министров должен предложить альтернативные кандидатуры из списка, подготовленного Советом при Агентстве.

Концепция, основанная на том, кто предлагает список кандидатов для нового состава этого органа, часто вызывала недоумение, и поэтому часто возникали сомнения по поводу справедливости этой процедуры. Однако, в конечном счёте, появилась уверенность в том, что Закон позволял удовлетворительно решить любое недоразумение. Если точнее, то следует отметить, что Совет составлял список, в котором было по два кандидата на каждую вакансию. Не было никаких ограничений, и Совет мог представить ещё более расширенный список. Более того, тот факт, что Совет не мог выдвинуть лиц, из числа его действующих участников, не оставлял никаких возможностей для нарушений. Т.е, кроме действующих участников, Совет должен был включить в список альтернативные кандидатуры, а полномочия членов Совета, в настоящее время состоящих в нём, не могут продляться более одного раза, обычно на срок действия полномочий. Это означает, что одни и те же лица не могут постоянно оставаться в составе Совета.

Закон также гласит о том, что правительственные чиновники, представляющие законодательную или исполнительную власть любого уровня, или работники государственных органов или политических партий не могут быть кандидатами в члены Совета при Агентстве. Кроме того, члены Совета должны публично заявлять о любых интересах, которые они могут иметь относительно телекоммуникационных операторов или вещателей, и в случае потенциального конфликта интересов должны быть исключены из состава Совета.

Эта процедура может быть доработана только в случае принятия дополнительного положения, в котором будет более подробно расписана процедура созыва новых членов Совета, а также обязательное положение о том, что Парламент будет давать подробное разъяснение причин отклонения какой-либо кандидатуры, что может быть обосновано, если таких отклонений много.

Однако, в Закон были внесены изменения касательно выборов в Совет – в том смысле, что членов Совета теперь избирают через Парламент БиГ. Процедура включает положение о

создании специализированной парламентской комиссии, состав которой предлагается Советом Министров. Комиссия, в составе которой равное количество представителей из правительственных ведомств и неправительственных организаций, осуществляет всю процедуру и затем снова представляет в Совет Министров список из 14 кандидатов; затем Совет Министров представляет список из семи кандидатов в Парламент. По запросу Парламента процедура может быть осуществлена повторно.

Положения о том, что члены Совета назначаются по критериям их профессиональной квалификации, опыта в сфере права, экономики, технических навыков, опыта в других соответствующих областях, таких как телекоммуникации и вещание, а также о соблюдении национального (этнического) баланса в составе этого органа, остаются неизменными даже после недавнего внесения изменений в Закон.

После недавнего внесения изменений в Закон состав Совета обновился. Практика показала, что положения закона достаточно расплывчаты, особенно в вопросах выборов и деятельности специализированной комиссии.

### **Генеральный директор**

Генеральный директор является руководителем Агентства. Это лицо отвечает за все административные вопросы, а также за реализацию Закона о коммуникациях и других подобных законов. Это лицо также занимается кадровыми вопросами в Агентстве, принимает правила для исполнения международных процедур.

В Статье 40 Закона о коммуникациях содержится подробное описание порядка назначения генерального директора.

Назначение на должность генерального директора должно проводиться по правилам открытой конкурентной борьбы, и объявление об этом должно быть опубликовано в государственном печатном органе «Official Gazette» не менее чем за четыре недели до подачи заявлений от претендентов. Кандидаты должны обладать соответствующим опытом в сферах телекоммуникаций и/или вещания, а также иметь навыки в управлении. Чиновники, выполняющие законодательные или исполнительные функции на любом уровне правительственных структур, так же как и члены политических партийных органов, не могут быть назначены на должность генерального директора. Генеральный директор не может иметь никаких финансовых отношений ни с каким телекоммуникационным оператором или вещателем.

После отбора кандидата Совет при Агентстве представляет генерального директора Совету Министров, где в течение тридцати дней должны принять соответствующее решение о его назначении.

В Законе содержится очень чёткое определение позиции генерального директора, а также обозначены обязанности Совета Министров об утверждении назначения лица, предложенного Советом при Агентстве на должность генерального директора.

Если бы изначально были иные намерения, законодательный орган заявил бы, например, что Совет при Агентстве представляет на рассмотрение в Совет Министров список кандидатов на должность генерального директора, или установил бы условия, при которых Совет Министров мог бы отклонить предложение. Однако, в Законе сказано, что Совет предлагает утвердить определённое лицо на должность генерального директора, а не рассмотреть кандидатуру на эту должность, которую потом, в течение определённого срока утвердит Совет Министров. Поэтому очевидно, что при таких условиях другой интерпретации быть не может.

Тем не менее, с применением этой Статьи возникли проблемы. В 2007 году, после принятия законодательной процедуры, Совет при Агентстве представил генерального директора на утверждение Совету Министров. Однако, вместо утверждения лица на эту должность, Совет Министров отклонил предложение и выдал заключение, предписав Совету при Агентстве *«объявить новый конкурс на выборы генерального директора Агентства по регулированию в области коммуникаций...»*.

Несмотря на то, что Совет при Агентстве провёл отбор согласно законодательства и своевременно представил единогласно одобренное предложение на утверждение выбранного кандидата на должность генерального директора в Совет Министров, этот орган отказался дать утверждение без какого-либо законного основания. Если точнее, в Законе чётко говорится о том, что Совет при Агентстве полностью отвечает за выборы и назначение на должность генерального директора, тогда как Совет Министров лишь одобряет предложение. Кроме того, Закон не позволяет Совету Министров устанавливать или осуществлять процедуру назначения генерального директора Агентства по своему усмотрению, также как не позволяет влиять иным образом на процедуру выбора и назначения генерального директора. Совет Министров не может иметь какого-либо влияния на Совет при Агентстве, когда принимает отдельные решения в рамках своих юридических полномочий (статья 36, параграф 3 Закона о Коммуникациях).

С подобной проблемой пришлось столкнуться в 2014 году – когда Совет предложил кандидата; однако, кандидат так и не получил одобрения от исполнительного органа.

### **(Не)Полная финансовая независимость**

Финансовые вопросы Агентства регулируются положениями Статьи 44 Закона о Коммуникациях. Бюджет Агентства непосредственно относится к секторальной политике Совета Министров. Генеральный директор должен представлять предварительно одобренный Советом при Агентстве бюджет на каждый финансовый год в Совет Министров на рассмотрение и утверждение. До момента одобрения или изменения бюджета Советом Министров Агентство должно действовать согласно бюджету, принятому Советом при Агентстве.

Финансовые средства поступают в Агентство от периодических лицензионных сборов; эти средства расходуются на регулирование и надзор за деятельностью телекоммуникационных операторов и вещателей. Деньги в Агентство также поступают в форме грантов и дотаций, так как это не противоречит законодательству. Когда гранты или благотворительные взносы предназначены для выполнения особых задач или проектов в интересах общественности, расходование этих средств осуществляется отдельно от утверждённого бюджета и в него не включается.

Средства, поступающие в Агентство, расходуются согласно бюджету Агентства, согласно указаниям генерального директора. В Законе также говорится о том, что штрафы, собранные Агентством в ходе применения принудительных мер, а также налоги, взимаемые по указанию Совета Министров, должны перечисляться в Совет Министров – для последующего включения этих средств в бюджет учреждений Боснии и Герцеговины.

Использование Агентством средств является предметом проверки со стороны Верховного Аудиторского Учреждения; кроме того, один раз в году Агентство проверяет независимый аудиторский орган. Агентство должно готовить ежегодный отчёт о своих финансах и деятельности и представлять его в Совет Министров. Совет Министров должен рассматривать ежегодные отчёты Агентства и публиковать их не позже, чем через четыре (4) месяца после завершения каждого финансового года.

Совет Министров может сократить предложенный Агентством бюджет на определённый процент, что накладывает определённые ограничения на бюджетную политику Агентства. Однако, сам факт того, что Агентство имеет статус бюджетной организации (Закон о Финансировании Учреждений в Боснии и Герцеговине, официальный печатный орган БиГ, 61/04 и 49/09) обязывает это ведомство соблюдать целый ряд других законодательных актов, касающихся бюджетных организаций – Закон о заработной плате, Закон о министерствах и других административных учреждениях, и т.д. – поэтому Агентство, по определению, является объектом для финансового контроля.

И, наконец, Агентство стало особенно уязвимым после внесения изменений и дополнений в Закон о министерствах и других административных учреждениях (официальный печатный орган БиГ, 103/09), который был принят обеими палатами

парламента БиГ 30 декабря 2009 года. Агентство было включено в категорию «независимые административные органы». Понятие «независимости» в контексте настоящего Закона не следует путать с концепцией автономии. В этом контексте речь идёт лишь о том, что Агентство не является частью министерства или какого-либо иного органа, тогда как Закон предписывает, что Агентству надлежит соблюдать многочисленные административные положения, что отрицательно сказывается на независимости этого ведомства. Имеется в виду, что являясь независимым регулятором, его деятельность осуществляется на основе особых юридических положений.

### **Правила и кодексы Агентства**

В Законе о коммуникациях изложены лишь краткие общие положения в области коммуникаций; однако, этот закон даёт Агентству полномочия принимать подзаконные акты, более широко регламентируя деятельность в этой сфере. Эта практика очень верная, и она позволяет Агентству незамедлительно реагировать на потребности в законодательстве. Правила и кодексы ориентированы на передовые европейские принципы и стандарты.

Прежде, чем разрабатывать подзаконные акты согласно Закону о Коммуникациях, Агентство должно:

- Опубликовать проект подзаконного акта;
- Подождать не менее четырнадцати (14) дней, чтобы получить от заинтересованных сторон комментарии;
- Внимательно изучить все комментарии, касающиеся проекта подзаконного акта.

Подзаконные акты, разработанные Агентством, вступают в силу на восьмой (8) день после опубликования в официальном печатном органе Боснии и Герцеговины.

В настоящее время существуют 76 кодексов и подзаконных актов, регулирующих аудиовизуальные медиа услуги, радиовещание, телекоммуникации и распределение радиочастотного спектра.

### **Санкции**

Агентство отвечает за внедрение и соблюдение кодексов и правил; решения о санкциях за нарушения принимает генеральный директор. Эти решения могут быть обжалованы через Совет при Агентстве, чьё решение в процедуре рассмотрения жалобы является финальным в административном процессе. Административный спор может быть инициирован также в Суде Боснии и Герцеговины.

Пропорционально известным категориям нарушений правил и положений, в Законе о коммуникациях БиГ (Статья 46) изложены определённые санкции или меры наказания:

- a) Устное или письменное предупреждение;
- b) Проверка условий выдачи лицензии;
- c) Конкретные требования о принятии действий или прекращения деятельности, что должно быть исполнено в назначенный срок;
- d) Финансовый штраф не должен превышать 150,000 конвертируемых марок в случае халатности или преднамеренного нарушения отдельных положений Закона, или при условиях, обозначенных в лицензии, или в профессиональных кодексах и положений Агентства. Размер налагаемого штрафа должен быть пропорционален серьёзности нарушения, и, там, где это уместно, общей финансовой выгоде, извлечённой посредством совершения нарушения. В случае повторных нарушений денежный штраф не должен превышать 300,000 конвертируемых марок. Агентство должно разработать список нарушений и обозначить сумму штрафа за каждое нарушение; этот документ должен быть утверждён Советом Министров.
- e) Указания о прекращении вещания или предоставления телекоммуникационных услуг на период не более трёх месяцев;
- f) Отзыв лицензии.

### **Конвергенция – да или нет?**

Усиление конкуренции в национальном экономическом пространстве в настоящее время, безусловно, является важнейшим фактором для улучшения экономической и социальной ситуации в каждой стране. С другой стороны, усиливающаяся конкуренция напрямую связана с внедрением современных информационно-коммуникационных технологий во всех сферах деятельности человека, включая образование, экономику, здравоохранение, безопасность, государственное управление и т.д. Для достижения реальных результатов от внедрения этих технологий, а также для того, чтобы они в полном объёме присутствовали в обществе, одним из важных условий является эффективное развитие электронного коммуникационного рынка. Для этого необходима разработка и реализация адекватной государственной политики развития сектора с целью создания среды, благоприятной для укрепления конкуренции среди поставщиков услуг, которые будут бороться за тарифы, качество и разнообразие услуг, предлагаемых потребителям на рынке. Следовательно, регулирование происходит с компетенциями, к которым относится широкий ряд механизмов, открывающих возможности для конкуренции на различных площадках рынка, чтобы не допустить несправедливости в конкурентной борьбе, поддержать разнообразие услуг, предлагаемых конечным пользователям, а также защитить их общие интересы. Поэтому укрепление конкуренции посредством формирования и развития регулирующих органов на коммуникационном рынке должно быть одной из стратегических задач в каждой стране.

На этом пути интеграции, технического развития и внедрения технологических инноваций особую важность имеют тенденции к конвергенции в коммуникационном секторе, а также сложности регулирования телекоммуникационного и вещательного рынков. Поставщики услуг во всём мире приняли конвергенцию информационно-коммуникационных технологий с тем, чтобы войти на новые рынки, инициировать собственное развитие, укрепить собственные деловые возможности и расширить перспективы. Пользователи также отреагировали на это – значительно возросло количество подписчиков на новые услуги по более низким ценам. Новые технологии и глобализация рынка ускоряют развитие и конвергенцию, в то же время, открывая новые возможности для всех сторон, участвующих в процессе.

Конвергентный регуляторный режим повышает эффективность регулирования на коммуникационном рынке, тогда как режим с отдельными компетенциями постепенно прекращает своё существование среди современных поставщиков услуг, которые не признают чётких границ между телекоммуникациями и вещанием. Разработка регулирования, также как и процесс лицензирования, значительно упростились и стали быстрее – ввиду большой концентрации знаний и экспертов в области регулирования – это опять-таки больше относится к конвергентным регуляторам, нежели чем к отдельным. Также очевидно, что управлять радиочастотным спектром гораздо проще и эффективнее – если управление осуществляется из единого центра, который регулирует все отрасли, использующие радиочастотный спектр. Поэтому при оценке всех регуляторных режимов все эти элементы необходимо принимать к сведению, и, на основе этого аргумента, предпочтение следует отдавать конвергентным регуляторам, нежели отдельным отраслевым регуляторам. Одинаковое отношение ко всем инфраструктурам, услугам и контенту, особенно в аспекте лицензирования, гораздо легче получается у конвергентного регулятора, нежели чем у одного или двух отдельных регуляторов. Это вопрос технологически нейтрального регулирования любых услуг, и это означает, что регулирование любой услуги, относящейся к лицензированию, использования радиочастотного спектра, межсетевых соединений, универсальных услуг или ресурса нумерации, проводится одинаково, независимо от применяемой технологии. Конвергентный подход к регулированию с соответствующими механизмами в его распоряжении позволяет более действенно реагировать на сложности формирования и структурирования эффективных регулирующих структур для коммуникационного рынка. Правительства, особенно в развивающихся странах, могут быть

уверены, что потенциальные инвесторы и операторы международных сетей внимательно следят за тем, как создаётся регулирующий орган, как он развивается, прежде чем прийти на какой-либо национальный рынок. Инвесторы ищут структурные и институциональные связи, которые они могут понять, а также связи, которые обеспечат долгосрочную устойчивость их деловым проектам.

Целью является создание регуляторной основы для реального укрепления конкуренции. Поставщики услуг могут привести в действие конвергентные услуги только когда регуляторы уменьшат количество барьеров для внедрения новых услуг на рынке, позволят внедрять инновации. Это будет способствовать укреплению конкуренции, снижению тарифов, и, в конечном счёте, поддержит экономику. Регуляторы также должны заботиться о недопущении беспорядка на рынке и не позволять существующим операторам монополизировать рынок. Регуляторная основа, создающая конкуренцию на рынке, принесёт больше пользы клиентам. Также желательно, чтобы регуляторная основа была больше ориентирована на рынок, нежели чем на имеющиеся в наличии регуляторные меры. Слишком продолжительное строгое регулирование может задушить развитие конвергенции, и, как следствие, не будет развития конкуренции. Регулирование должно быть ориентировано на внедрение на рынке новых технологий и конвергенции услуг, чтобы вмешиваться как можно меньше – только в тех случаях, когда здоровой конкуренции грозит опасность. Поэтому необходимо позволять внедрять на рынке новые технологии – чтобы максимально использовать всё, что имеется в распоряжении. Технологически нейтральная регуляторная основа, которая обеспечивает гибкость в предоставлении услуг, в конечном счёте, привлечёт инвестиции в коммуникационный сектор, а также инновации в предоставлении услуг. И тогда поставщики услуг смогут использовать свои сети в полную силу, с меньшими операционными затратами, таким образом, укрепляя свою деловую устойчивость и позволяя рынку стать более эффективным. Пользователи будут иметь более низкие тарифы и более широкий выбор услуг, предоставляемых конкурирующими между собой поставщиками. Это то, что можно назвать беспроектной стратегией. Такая тенденция формирования конвергентных регуляторов выглядит как логичный и реалистичный выбор с точки зрения технологического развития, появления новых технологий и услуг.

## Выводы и Рекомендации Совместной Конференции ОБСЕ/МЭРТ

### Выводы и рекомендации совместной конференции «Телекоммуникации, радиовещание и обязательства Таджикистана перед ВТО»

Душанбе, 18 - 19 марта 2014 года

#### **Выводы**

Вступление Таджикистана во Всемирную торговую организацию (ВТО) влечет за собой обязательное проведение целого ряда реформ во многих отраслях, что создаст благоприятные условия для развития отечественной экономики и рынка, в частности в сфере торговли товарами, услугами и защиты прав интеллектуальной собственности.

Для содействия в своевременном и эффективном проведении необходимых реформ, участники Конференции согласились с созданием рабочей группы, под эгидой Министерства экономического развития и торговли РТ. Главной задачей рабочей группы является разработка проекта плана действий для реализации нижеследующих рекомендаций. По завершению работы подготовленный план действий будет представлен Совету по ИКТ при Президенте РТ для одобрения и дальнейшего осуществления.

#### **Рекомендации**

Участники конференции согласились о нижеследующих рекомендациях

#### **I В сфере телекоммуникаций**

Создание правовой и институциональной базы является необходимым условием для выполнения Таджикистаном своих обязательств в рамках ВТО в отношении услуг телекоммуникации. Эти рамки, помимо прочего, включают в себя следующее:

- соблюдение режима наибольшего благоприятствования: недопущение дискриминации среди других стран-членов ВТО;
- соблюдение национального режима: недопущение дискриминации в отношении иностранных услуг и поставщиков услуг из других стран-членов ВТО;
- обеспечение конкурентных гарантий: предупреждение противоконкурентной практики в области телекоммуникаций;
- создание независимого регулятора в качестве регулирующего органа, который отделен от, и не подотчетен, а также не контролирующей и управляющей каким-либо поставщиком основных телекоммуникационных услуг. Решения и процедуры регулятора должны быть беспристрастными в отношении всех участников рынка. Одной из задач регулирующего органа будет урегулирование споров в отношении соответствующих условий и тарифов для межсетевых соединений в течение разумного периода времени;
- распределение и использование ограниченных ресурсов: любые процедуры распределения и использования ограниченных ресурсов, в том числе частот, будут осуществляться своевременно на объективной, прозрачной и недискриминационной основе;
- обеспечение общедоступности лицензионных требований: когда требуется лицензия, следующие данные должны быть общедоступными: а) все лицензионные требования и сроки, обычно необходимые для принятия решения по запросу о выдаче лицензии; и б) условия предоставления индивидуальных лицензий. Причины отказа в выдаче лицензии должны доводиться до сведения запрашиваемого лицензию;
- ратификация Конвенции Международного Союза Электросвязи (МСЭ) и её последующих поправок Таджикистаном;
- мониторинг выполнения обязательств Таджикистана из членства в ВТО.

## **II В области вещания**

Создание правовой и институциональной базы является необходимым условием для развития свободного, независимого, плюралистического и экономически жизнедеятельного вещательного сектора в Таджикистане. Такая база, среди прочего, должна включать в себя следующее:

- учреждение независимого регулирующего органа вещания, с правом выдачи лицензий на вещание, решения которого должны быть: а) независимы от правительства; и б) предметом обжалования в судебном порядке. Правовой статус и независимость этого регулирующего органа должны быть определены и гарантированы законом.
- с учетом развития новых информационных и коммуникационных технологий, внедрения передового международного опыта, а также принятых международных обязательств Таджикистана и их выполнения, требуется разработка и принятие нового закона о телерадиовещании и других нормативно-правовых актов в этой сфере по мере необходимости;
- регулирование распределения лицензий на вещание в соответствии с законом вместе с четкими, объективными и прозрачными критериями, которые способствуют разнообразию и плюрализму, а также судебному пересмотру решений;
- обеспечение доступа вещателей к многоканальным платформам на справедливой, прозрачной и недискриминационной основе;
- трансформирование государственных каналов вещания на общественное вещание;
- создание равных условий деятельности между частными вещательными компаниями и компаниями общественного вещания;
- обеспечение защиты прав интеллектуальной собственности в соответствии с национальным и международным законодательством, в том числе, в соответствии с Соглашением ВТО по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС).

## **III В области перехода на цифровое вещание**

В силу отсутствия всеобъемлющего закона по регулированию цифрового вещания, с целью защиты прав на свободу выражения мнений и плюрализма средств массовой информации, конечными целями должны быть следующие:

- создание координационного совета под эгидой Совета по ИКТ с целью разработки и реализации стратегии внедрения цифрового вещания в Таджикистане, который потребует координацию и кооперацию между сетевыми операторами, контент-провайдерами, провайдерами технического оборудования конечного пользователя, союзами, ассоциациями потребителей по конверсионным (переходным) расписаниям, программными структурами, техническими параметрами и стратегией, ориентированной на потребителя. Этот координационный совет будет состоять из представителей вышеуказанных организаций;
- обеспечение бесплатного доступа населения к цифровому вещанию, в том числе бесплатный доступ людей с низким уровнем дохода;
- обеспечение обязательного свободного доступа существующих частных вещателей к платформам мультиплекса; стимулирование частных аналоговых вещателей к участию в процессе перехода на цифровое вещание, который включает в себя расширение территории вещания, выдачу лицензий на более длительные сроки, и аннулирование лицензионной платы;
- обеспечение решений по использованию цифрового дивиденда, получаемого в результате цифровизации, с учетом его общественного характера, социального, экономического и политического воздействия на общество. Эти решения должны приниматься с привлечением всех заинтересованных сторон.

#### **IV. В области аудиовизуальной продукции**

В целях содействия развитию экономически и культурно развитого и плюралистического аудиовизуального сектора в Таджикистане необходимо отменить составляющее ненужное бремя и не соответствующее передовой международной практике, требование о лицензировании производства аудиовизуальных произведений.

**План мероприятий (Постановление Правительства №691 от 31.10.2014 года)**

№ 691  
31.10.2014

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**О Программе адаптации экономики Республики Таджикистан  
в связи с членством во Всемирной торговой организации (ВТО)**

В соответствии со статьей 14 Конституционного закона Республики Таджикистан "О Правительстве Республики Таджикистан" Правительство Республики Таджикистан **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить Программу адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации (прилагается).

2. Министерством и ведомствам республики обеспечить своевременное и полное выполнение мероприятий Программы адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации.

3. Министерством и ведомствам республики рассмотреть ход выполнения Программы адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации и об итогах каждый квартал представлять информацию в Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан.

4. Министерству экономического развития и торговли Республики Таджикистан о ходе реализации настоящей Программы каждое полугодие представлять информацию Правительству Республики Таджикистан.

**Председатель Правительства  
Республики Таджикистан**

**Эмомали Рахмон**

## **Программа адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной Торговой Организации**

### **1. Введение**

Всемирная торговая организация (ВТО) была основана 1 января 1995 года и её основная цель это упрощение международной торговли, обеспечение равноправия и прозрачности, содействие устойчивому развитию экономики и на этой основе повышение уровня благосостояния народа. Страны - члены ВТО выполняют эти задачи посредством контроля выполнения требований многосторонних соглашений с учетом проведения многосторонних переговоров, урегулирование торговли в соответствии с правилами ВТО, поддержки развивающихся стран и общего исследования экономической политики всех стран членов.

Соглашения ВТО охватывают обширный круг деятельности и состоят из общих и фундаментальных принципов для всех стран членов этой организации. Лишь эти принципы образуют многостороннюю основу торговой системы ВТО. На сегодня 160 стран приняты в данную организацию и 27 других стран находятся в качестве наблюдателей.

Республика Таджикистан является 159-ым членом данной организации и наша страна для достижения этих целей завершила длительный период переговоров. Мировая практика показывает, что процесс вступления является очень сложным и странам наблюдателям необходимо привести в соответствие с требованиями и нормами ВТО свое действующее законодательство, со странами членами этой организации должны быть проведены переговоры о внешнем торговом режиме, условиях позволяющих доступ на рынок товаров и услуг, коммерческих аспектов прав интеллектуальной собственности, защите прав производителя и других направлений.

В целях необходимости членства в этой организации Правительство Республики Таджикистан в мае 2001 года подало письмо-заявку в Секретариат ВТО о намерении вступления во ВТО. В июле 2001 года Генеральный совет ВТО на своем заседании рассмотрел заявку Правительства Республики Таджикистан о создании Рабочей группы для рассмотрения вопроса о присоединении нашей страны к ВТО и присвоении Таджикистану статуса страны наблюдателя.

Со стороны Его Превосходительства, Президента Республики Таджикистан, уважаемого Эмомали Рахмона и Правительства Республики Таджикистан были созданы необходимые условия для ускорения процесса вступления Республики Таджикистан во ВТО. Во исполнение поручений Президента и Правительства Республики Таджикистан Министерством экономического развития и торговли совместно с заинтересованными ведомствами была проведена определенная работа.

В частности, вопрос организации и координации процесса вступления Республики Таджикистан во ВТО, а также координация деятельности исполнительных органов государственной власти в реализации сотрудничества с ВТО была возложена на Министерство экономического развития и торговли Республики Таджикистан.

Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 7 сентября 2001 года была создана Межведомственная комиссия по подготовке процесса вступления Республики Таджикистан во ВТО. В целях приведения законодательства Республики Таджикистан в соответствие с нормами ВТО была выполнена огромная работа. В республике создана устойчивая нормативно-правовая база соответствующая требованиям международных прав.

Переговоры и встречи представителей Республики Таджикистан со странами членами ВТО по вопросам присоединения к ВТО ввелись по двумя направлениям: двусторонним и многосторонним. В период 9 раундов переговоров, представители Республики Таджикистан ответили на 1300 вопросов и запросов стран членов ВТО. В данном процессе Республика Таджикистан провела 6 двусторонних переговоров по вопросам доступа на рынок услуг и 13 двусторонних переговоров по вопросам доступа на рынок товаров, и подписала соответствующие протоколы.

10 декабря 2012 года на Генеральном совете ВТО был рассмотрен и одобрен Отчет Рабочей группы и пакет документов, связанных с процессом вступления Республики Таджикистан в ВТО. Протокол о вступлении нашей страны в ВТО был подписан Президентом Республики Таджикистан и ратифицирован Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан. Республика Таджикистан 2 марта 2013 года стала полноправным членом Всемирной Торговой Организации.

Вступление Республики Таджикистан во ВТО прежде всего активно способствует в процессе интеграции с мировой экономикой, положительно влияет на рейтинг страны на мировом уровне, дает возможность использовать преимущества международной торговли, способствует совершенствованию структуры государственного управления и играет важную роль в деле подготовки высококвалифицированных специалистов в сфере экономики и международной торговли.

Участие Республики Таджикистан во ВТО считается одним из приоритетных вопросов развития экономики страны. Членство Таджикистана в этой организации позволяет внутри страны применить систему прозрачности, предсказуемости и важнее всего установлению соответствия с требованиями всемирной торговли доступности рынка, а также повышает конкурентоспособность на внутреннем рынке страны производимой продукции.

## **2. Необходимость разработки Программы**

В нынешних условиях, с вступлением Республики Таджикистан в ВТО, использование преимуществ присоединения к данной организации, подготовка экономики страны к здоровой конкуренции в переходном периоде, приведение в соответствие её экономики в рамках принятых обязательств Республики Таджикистан, защита экономических интересов отечественных производителей, поступательное развитие внешнеэкономических связей приобретая особую актуальность превращаются в ключевой фактор развития национальной экономики. В данных условиях дальнейшее поступательное развитие экономики является также ключевой предпосылкой долгосрочной экономической стратегией страны и направлена на решения вопросов обновления и организации рыночной конкурентоспособной экономики. В этой связи, соответствующая организация взаимодействия между Республикой Таджикистан и странами членами ВТО, а также с международными институтами является требованием современности.

Приведение законодательства республики в соответствие к нормам и правилам ВТО является правовой основой вступления Республики Таджикистан во ВТО и она была полностью осуществлена в период вступления во ВТО. Республика Таджикистан выполнила определенную работу, связанную с согласованием законодательства республики к нормам ВТО, устранение несоответствия национального законодательства требованиям национального режима и режима наибольшего благоприятствования.

В процессе вступления во ВТО были приняты более 100 нормативных правовых документов, связанных с вопросами ВТО. Следует подчеркнуть, что со стороны стран членов организации по отношению к Таджикистану не были предприняты ограничительные меры по сокращению торговли сельхозпродукцией. Следует отметить, что в ходе проведения многосторонних переговоров по сельскому хозяйству со странами членами ВТО, Таджикистан смог поддерживать аграрный сектор на уровне 8% от ВВП отрасли. В ходе переговоров Таджикистан смог защитить приоритетные направления, в частности переработку хлопка и легкой промышленности, пищевую промышленность и переработку других сельхозпродукций.

## **3. Цель Программы**

Основная цель Программы является создание благоприятной среды для развития малого и среднего предпринимательства, привлечение иностранных инвестиций, усиление двухстороннего и многостороннего сотрудничества со странами членами ВТО, обеспечение преимуществ членства во ВТО для широкого круга бизнес сообщества, посредством

принятия необходимых мер, направленных на ускорения реформ в различных отраслях экономики страны. Данная Программа направлена на снижение безработицы путем создания соответствующих условий для образования новых рабочих мест, снижение уровня бедности и поднятия уровня благосостояния населения страны.

Появление новых рынков экспорта товаров для отечественных производителей, укрепление двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами ВТО, активное участие в процессе формирования совершенствования торговых отношений, являются сравнительными преимуществами членства во ВТО. В силу данных причин была разработана Программа адаптации экономики Таджикистана к требованиям ВТО, доступ на рынок товаров и услуг стран членов ВТО, путем обеспечения добросовестной конкуренции для отечественных и иностранных товаропроизводителей, которые исходят из Отчета Рабочей группы нашей страны по вступлению Республики Таджикистан во ВТО.

Данная Программа охватывает различные отрасли экономики страны и её основная цель заключается в организации не дискриминационной среды, обеспечении прозрачности, равноправия субъектов внешней экономической деятельности, обеспечении единой условия доступа на рынок услуг и подготовки оптимальных условий для устойчивого развития экономики страны.

Приложенный План мероприятий является неотъемлемой частью данной Программы и состоит из 9-ти разделов. В целях исполнения Плана мероприятий, который вытекает из принятых обязательств Республики Таджикистан в рамках ВТО, Программа рассматривает вопросы технических барьеров в торговле, санитарно-фитосанитарных мер, услуг, интеллектуальной собственности, отраслевые меры, в том числе меры в сельском хозяйстве и промышленности, повышение уровня знания и информированности широкого круга предпринимателей о ВТО и сферы образования.

#### **4. Задачи Программы**

С целью устранения негативных явлений во внешних экономических связях, организации эффективной системы внешнеэкономических связей, Правительство Республики Таджикистан принял курс на поэтапной либерализации внешней торговли и вступление во ВТО обозначен как один из приоритетных направлений. Принятие Указа Президента Республики Таджикистан от 27 июня 1995 года, №261 «О последующей либерализации внешней торговли в Республике Таджикистан» считается первым шагом в осуществлении реформ в данной сфере. Сегодня можно с удовлетворением отметить, что выбранный путь Правительства Республики Таджикистан в деле социально-экономического развития страны был правильным и своевременным.

Реализация мер данной Программы направлена на упрощении таможенного администрирования; сокращения документооборота, для импорта и экспорта; сокращений количества информации для таможенного надзора и выдачи разрешений; установлений срока контроля в автомобильных пропускных пунктах; обеспечения надзора в автомобильных пропускных пунктах; с целью обеспечения общественной безопасности и здоровья населения, недопущения контрабанды; вновь рассмотрение системы проведения надзорных мер на пограничных пропускных пунктах, с целью перевода надзорных и следственных работ с пограничных пунктов на внутренние терминалы; обеспечении предварительной информации в разрешительных пунктах и использовании их в процессе принятий решений о выпуске товара, с учетом управления рисками; разработка новых таможенных тарифов, вытекающих из обязательств которые приняты в процессе вступления во ВТО; разработка и применение защитных мер (антидемпинговых, компенсационных, защитных мер); получение статуса страны наблюдателя в соглашении по государственным закупкам и предоставление запроса на членство; присоединение к соглашению ВТО о торговле авиационной и гражданской техникой; увеличение количества контрольных лабораторий; строительство современных лабораторий отвечающих международным требованиям; обеспечение лабораторий современными оборудованиями; обучение сотрудников, использующих

наилучший международный опыт по обеспечению безопасности пищевых продуктов; организации информационных центров по услугам, которые направлены на усиления позиций Республики Таджикистан в мировой торговле.

Усиление интеграции экономики страны с мировой экономикой и создания благоприятной среды, с целью обеспечения соответствующего участия в распределении международного рынка труда и мировой торговли, стимулирование экспортной и инвестиционной деятельности, обеспечения регулярного участия в процессе разработки правил международной торговли и достижения стабильного развития являются основными целями политики внешнеэкономических связей страны и основа для формирования глобального партнерства для целей развития.

## **5. Приоритеты Программы**

Приоритет данной Программы прежде всего состоит в использовании действующих привилегий в рамках ВТО, налаживание на оптимальных условиях двустороннего взаимовыгодного сотрудничества, привлечение иностранных инвестиций, обеспечение прозрачности и равноправия в торговых и экономических отношениях, которые приводят к улучшению имиджа нашей страны перед странами членами.

При реализации Плана мероприятий Программы, экономика страны может получить также следующие выгоды:

- использование режима наибольшего благоприятствования в торговле, который устраняет подписание по отдельности большого количества таких соглашений;
- применение принципов свободной торговли в международной торговле по отношению к Республике Таджикистан, который является основанием для устранения негативных и дискриминационных барьеров;
- поднятие рейтинга страны на международной арене, как надежного партнера и развитие торговых отношений между отечественными и иностранными предпринимателями и привлечение иностранных инвестиций;
- возможность использования оперативной системы торговой информации, создающей благоприятные условия для реализации торгово-экономической политики;
- возможность использования Республикой Таджикистан механизма решений торгово-экономических споров, который действует в рамках ВТО;
- участие Республики Таджикистан в разработке новых международных торговых правил с учетом национальных интересов;
- активизация участия субъектов внешней экономической деятельности страны на мировом уровне.

## **6. Результаты Программы**

Практическая реализация Плана мероприятий Программы приведет к следующим результатам:

- недискриминационный доступ отечественных товаров и продукции на мировом рынке;
- создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций;
- адаптация законодательства Республики Таджикистан к нормам ВТО;
- создание условий для повышения уровня качества и конкурентоспособности отечественной продукции с учетом увеличения импорта иностранной продукции, услуг и инвестирования во внутренний рынок;
- вхождение в систему решений торговых споров на международном уровне;
- участие в разработке международных торговых правил, с учетом национальных интересов;
- использование оперативной системы торговой информации, создающей благоприятные условия для реализации торгово-экономической политики.

Приложение к Программе адаптации экономики Республики Таджикистан в связи с членством во Всемирной торговой организации (ВТО)

**ПЛАН МЕРОПРИЯТИЙ ПРОГРАММЫ ПО АДАПТАЦИИ ЭКОНОМИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН В СВЯЗИ С ЧЛЕНСТВОМ ВО ВТО**

**V. УСЛУГИ**

<b>№</b>	<b>Мероприятия</b>	<b>Ответственный орган</b>	<b>Сроки</b>	<b>ВТО/Другие ссылки</b>	<b>Примечание</b>
1.	Создание Информационного центра по услугам	Министерства экономического развития и торговли	Первое полугодие 2015	GATS Статья III.4	Согласно Статье III.4 Соглашения по услугам ВТО необходимо создать одну или более информационных центров для предоставления соответствующей информации странам членам относительно мер общего применения или международного соглашения в соответствии с положениями параграфа 3 по мере поступления запросов
2.	Ратификация Конвенции Международного Телекоммуникационного союза (ITU) и её последующих поправок	Служба связи, Министерство иностранных дел	2015		Ратификация Конвенции Международного Телекоммуникационного Союза и её поправок улучшит климат предоставления телекоммуникационных услуг и будет способствовать последующему развитию данного сектора
3.	Рассмотрение вопроса о целесообразности реструктуризации Службы связи и Комитета по	Служба связи, Комитет по телевидению и радио		ВТО (GATS) Протокол по вступлению во ВТО	Согласно постановлению Правительства за No. 252 от 11 мая 2011 Служба связи, которая выступает регулятором в сфере

	<p>телевидению и радио:  1. Подготовка технико-экономического обоснования необходимости создания единого агентства по телекоммуникациям и вещанию</p> <p>2. В случае выявления целесообразности создания подобного органа по результатам проведенного технико-экономического обоснования создать единый орган по телекоммуникациям и вещанию</p>		2015		<p>телекоммуникаций управляет Таджикистелекомом, где Государства владеет 95% компании предоставляющая в свою очередь телекоммуникационные услуги. Данная ситуация ясно указывает на существующий конфликт интересов, которая противоречит взятым обязательствам Таджикистана в процессе вступления во ВТО. (Ссылка Приложение-Annex I к Программе в сфере Услуг WT/ACC/TJK/30/Add.2) С целью создания в Республике Таджикистан современной и конкурентоспособной информационной среды телекоммуникационный орган-регулятор должен быть независимым и отделен от любого вида деятельности предоставления телекоммуникационных услуг</p>
4.	<p>Внесение поправок в Статью 17 Закона Республики Таджикистан «О лицензировании отдельных видов деятельности (17.05. 2004, № 37) и в главу 50 Положения об особенностях лицензирования отдельных видов деятельности» (Утвержден постановлением</p>	<p>Министерство экономического развития и торговли, Государственный комитет по инвестициям и управлению государственного имущества Комитет по телевидению и радио</p>	2015		

	Правительства Республики Таджикистан №172 от 3 апреля 2007 года) чтобы отменить требование получения лицензии для производства аудиовизуальных произведений					
--	---	--	--	--	--	--

**Заинтересованные стороны, с которыми проводились  
консультации при подготовке ТЭО**

<b>№</b>	<b>Имя</b>	<b>Организация</b>	<b>Должность</b>
<b>Государственные органы</b>			
1.	г-н Бег Сабур	Служба связи	Начальник
2.	г-н Саидали Сиддик	Комитет по телевидению и радиовещанию	Первый заместитель председателя
3.	г-н Илхом Атоев	Служба связи	Заместитель начальника
4.	г-н Музаффар Хикматов	ОАО «Таджиктелеком»	Генеральный директор
5.	г-н Хуршед Хабибов	ОАО «Телерадиоком»	Генеральный директор
6.	г-н Сухроб Алиев	Государственная инспекция по телевидению и радиовещанию	Начальник
7.	г-н Толиб Холов	Комитет по телевидению и радиовещанию	Секретарь лицензионной комиссии Комитета
8.	г-н Пулод Мадалиев	Комитет по телевидению и радиовещанию	Начальник управления координации программ и международных отношений
9.	г-жа Сумангул Якубова	Служба связи	Начальник сектора международных отношений
10.	г-н Раджабали Носиров	ГУП «Почтаи Точик»	Заместитель директора
11.	г-н Иноятулло Косимов	Министерство экономического развития и торговли	Начальник управления по вопросам ВТО
12.	г-н П. Баротов	Антимонопольная служба	
13.	г-н. С. Назруллоев	Антимонопольная служба	
<b>Частный сектор и бизнес ассоциации</b>			
14.	г-жа Джамиля Эмомназарова	ООО «Вавилон-Т»	Начальник отдела маркетинга
15.	г-н Хабибулло Хотамов	ЗАО «Вавилон-мобайл»	Заместитель технического директора
16.	г-н Гафурджон Эркаев	Ассоциация операторов мобильной связи Таджикистана	Председатель
17.	г-н Зинатулло Исмоилов	Ассоциация производителей и распространителей телерадиопродукции	Председатель
18.	г-н Фахриддин Мухитдинов	ООО «Интерком»	Исполнительный директор
19.	г-жа Гулрухсор Нурова	Ассоциация интернет провайдеров и ИТ-компаний	Ассистент
20.	г-н Гульмахмад Каюмов	ЗАО «Телеком Технолоджи»	Генеральный директор
21.	г-н Андрей Рябикин	ЗАО «Телеком Технолоджи»	Заместитель технического директора
22.	г-н Равшан Валаматзаде	ООО «Интерком»	Генеральный директор
23.	г-н Асомудин Атоев	Ассоциация интернет провайдеров и ИТ-компаний	Председатель
<b>Организации гражданского общества</b>			
24.	г-жа Шахло Акобирова	Общественная организация «Хома»	Директор
25.	г-н Константин Бондаренко	Общественная организация «Центр свободного рынка Таджикистана»	Председатель

<b>№</b>	<b>Имя</b>	<b>Организация</b>	<b>Должность</b>
26.	г-жа Зарина Эмомова	Общественная организация «Хома»	Медиа-юрист
27.	г-жа Фариштамох Гулова	Онлайн-журнал ICT4D.TJ	Журналист
28.	г-жа Парвина Ибодова	Общественный Фонд «Гражданская инициатива политики Интернет» (ГИПИ)	Председатель
29.	г-н Мухаммади Ибодуллоев	Общественный Фонд ГИПИ	Директор
30.	г-н Рустами Джони	Медиа-эксперт	
31.	г-н Рустам Косимов	Общественный Фонд «Интернет»	Директор
32.	г-н Шерали Нажмуддинов	ООО «Хамал-Т»	Исполнительный директор
33.	г-н Сухроб Ниёзов	Онлайн-журнал ICT4D.TJ	Главный редактор
34.	г-н Талат Нуманов	Общественная организация «Центр ИКТ»	Исполнительный директор
35.	г-жа Анжелика Попова	Филиал Интерньюс-нетворк в Таджикистане	Заместитель директора
36.	г-н Нуриддин Каршибоев	Национальная ассоциация независимых СМИ Таджикистана (НАНСМИТ)	Председатель
37.	г-н Сухроб Рустамов	Общественный Фонд «Интернет»	Координатор программ
38.	г-н Абдуфаттох Вохидов	НАНСМИТ	Заместитель председателя
<b>Международные организации и консультанты</b>			
39.	г-н Раджендра Сингх	Группа Всемирного Банка, Транспорт и ИКТ	Старший специалист по регулированию
40.	г-жа Мавзуна Абдурахманова	Отделение международной организации Института «Открытое общество» - Фонд Содействия в Таджикистане	Координатор информационной программы
41.	г-н Исфандиёр Одина	Би-Би-Си/Таджикская служба	Страновой директор
42.	г-н Фаррухшо Джунайдов	Бюро ОБСЕ в Таджикистане	Национальный советник по СМИ
43.	г-н Дирк Оливер фон дер Эмден	ВАКОМ/OFCOM	Старший советник
44.	г-н Йован Йекич	Министерство экономического развития и торговли	Консультант
45.	г-н Саидмумин Камолов	Международный торговый центр	Страновой директор
46.	г-жа Хелена Мандич	CRA	Директор по вещанию
47.	г-н Зюрен Нюбел	Bundesnetzagentur	Руководитель управления международной политики и регуляторной стратегии
48.	г-н Эвалд Орф	Бюро ОБСЕ в Таджикистане	Советник по СМИ
49.	г-н Иззатманд Саломов	Отделение международной организации Института «Открытое общество» - Фонд Содействия в Таджикистане	Координатор медиа-программы

**ВЫХОДНЫЕ ДАННЫЕ**