

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ СМИ В США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ В 2003 ГОДУ

© 2004 В.И. Сапунов

*Воронежский государственный университет*

В начале XXI века одним из наиболее острых в сфере электронных СМИ является вопрос о ее государственном регулировании. Практически во всех крупных западных странах есть регулирующие органы в этой сфере (Высший аудиовизуальный совет во Франции, Коммуникационная коллегия в Италии, Земельные ведомства по делам СМИ в Германии и другие) и законы о вещании (Закон о вещании в Италии, Государственный договор о вещании в Германии и так далее). Традиционно наиболее либеральными в этом отношении считаются США и Великобритания. Именно они чаще всего критикуют континентальные европейские страны за излишний патернализм в отношении телевидения и радио. В этом отношении интересно проанализировать события, произошедшие на рынке электронных СМИ этих стран в 2003 году.

Напомним, что в США Закон о коммуникациях — федеральный закон, регулирующий деятельность электронных СМИ — был принят в 1934 году ввиду предстоявшего превращения телевидения в источник массовой информации. Федеральная комиссия по коммуникациям (ФСС) — главный контрольный орган электронных СМИ в США — был создан в 1941 году по результатам этого закона.

2 июля 2003 года ФСС приняла несколько важных решений:

— позволить телевизионным компаниям повысить лимит зрительской аудитории с 35 до 45 процентов;

— отменить существовавшее с 1975 года правило, направленное против концентрации СМИ и запрещавшее компаниям владеть одновременно телеканалом и газетой в одном городе;

— данное ограничение для рынков, где присутствует от 9 и более телестанций, было отменено полностью, в то время как на более мелких рынках определенные ограничения все же останутся. Одновременное владение все еще будет запрещено на рынках, где вещает не более трех телестанций;

— смягчить правила, регулирующие право собственности в отношении местных телестанций. Теперь одна компания может владеть двумя телеканалами в большем количестве городов и тремя каналами в крупнейших городах, таких как Нью-Йорк и Лос-Анджелес<sup>1</sup>.

Многие медиа-компании приветствовали этот шаг ФСС, заявив, что существовавшие ранее ограничения, препятствовали их способности расти и конкурировать друг с другом на рынке, изменившемся с появлением кабельного и спутникового телевидения и Интернета. Кроме того, вещательные корпорации заявляли, что проведенные изменения помогут сохранить бесплатное телевидение, которое теперь смогло бы конкурировать с платными каналами в плане качественного наполнения эфира.

С другой стороны, члены комиссии от демократов заявили, что принятые изменения дают еще большую власть медиагигантам. Они считали, что новшества приведут к большей однородности программ и сенсационности, и значительно менее серьезному освещению новостей и местных событий. Среди многочисленных критиков проведенных изменений также медиа-магнаты Тед Тернер и Барри Диллер, поборники защиты интересов потребителей, группы, отстаивающие гражданские и религиозные права, и небольшие вещательные компании, которые заявили, что повышение процента позволит медиагигантам поглотить их и захватить контроль над местным вещанием. Многие также высказывали мнение о том, что изменения приведут к еще большему нарастанию тенденции, когда местные СМИ контролируются людьми, не являющимися гражданами данного города, людьми, которых не особенно волнуют местные проблемы<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> www.fcc.com

<sup>2</sup> www.ap.org

В итоге обе палаты Конгресса проголосовали за отмену правила об одновременном владении и ограничении количества телезрителей одной компании до 35 %. Под угрозой вето со стороны президента Буша законодатели согласились на 39-процентный потолок.

Практические последствия принятых решений не замедлили сказаться. Компании *Виаком* и *Ньюз* были избавлены от необходимости продавать уже приобретенные станции, а *Ньюз* заявила о намерении приобрести крупнейшего мирового провайдера цифрового и спутникового телевидения *DirectTV*. Федеральная комиссия по телекоммуникациям рекомендовала утвердить эту сделку на определенных условиях — если *DirectTV* быстро предложит своим потребителям местные эфирные каналы и если будет создан арбитражный механизм для решения конфликтов между трансляционным подразделением корпорации *Фокс Ньюз* и кабельными телевизионными компаниями. Арбитражный механизм создается для того, чтобы развеять опасения в том, что *Фокс* перестанет транслировать свои программы по кабельным системам с целью заставить зрителей покупать “*DirectTV*”. Этот вопрос уже возникал в мае 2002 года: конфликт по вопросу о том, сколько *Тайм Уорнер* должна платить за кабельные каналы *Уолт Дисней*, привел к тому, что сеть *ABC* компании *Дисней* была выведена из кабельных систем *Тайм Уорнер* в *Нью-Йорке* и шести других городах. А затем разгорелся конфликт в связи с тем, должна ли эта кабельная сеть *Кокс Комьюникейшнз* транслировать два кабельных канала *Фокс*. Все это во многом объясняется кризисом, в который попали мультимедийные корпорации в последние годы (крах *Вивенди Юниверсал*, убытки *Тайм Уорнер-АОЛ* и тому подобное).

Между тем в Великобритании произошли не менее знаменательные события. В июле был принят Закон о коммуникациях, который пришел на смену Закону о вещании 1996 года. Как заявило британское правительство, главная цель документа — упростить механизмы слияний британских СМИ и оптимизировать регуляционные процедуры в сфере электронных СМИ.

Прежде всего необходимо отметить, что статья 350 нового закона “Уменьшение ограничений на владение лицензиями” отменяет приложения 3–5 закона 1996 года, устанавливавшие следующие количественные ограничения на владение лицензиями:

- две для региональных служб *Ай-Ти-Ви*;
- одна для общенациональных служб *Ай-Ти-Ви*;
- одна для *Пятого канала*;
- одна для национальных радиостанций;

— 20 для местных радиостанций<sup>3</sup>.

Очевидно, что данные меры действительно значительно облегчают концентрацию британских СМИ и делают британский рынок более привлекательным для иностранного капитала. Тем не менее, приложение 14 к закону 2003 года подтверждает ранее существовавшие антимонопольные ограничения. В частности, по-прежнему на лицензию, охватывающую более 20 % вещания *Ай-Ти-Ви*, не могут претендовать газетные концерны, на чью долю приходится более 20 % общенационального тиража. То же самое — на региональных рынках.

Кроме того, согласно Закону о Коммуникациях был создан новый регулирующий орган — Управление по коммуникациям — *Office of Communications — Ofcom*. *Ofcom* взял на себя обязанности пяти организаций: Комиссии по независимому телевидению и Управления радио, Агентства по радиокommunikациям, *Oftel* — Управления по телекоммуникациям и Комиссии по стандартам вещания. Иначе говоря, всех главных регулирующих органов в сфере электронных СМИ начиная с 1991 года (по результатам Закона о вещании 1990 года).

Появление *Ofcom* обусловлено прежде всего, тем, что многие прежде различные виды СМИ становятся все больше похожими друг на друга в связи с появлением цифровых технологий и Интернета, а различные группы вбирают в себя все больше и больше различных коммуникационных ресурсов. Правительство считает, что не следует делить процесс регулирования в конвергирующемся мире.

Многие посчитали, что теперь процессы регулирования в секторе британских электронных СМИ упростятся. Однако первые же шаги нового ведомства опровергли эти надежды. *Ofcom* заявил, что будет требовать гораздо большего количества информации от всех сторон, причастных к слияниям. В частности, издателям газет придется сообщать, сколько места на их страницах занимают реклама, региональные и местные новости, спорт. Собственники должны рассказывать, насколько активно они контактируют с редакторами, о том, как после слияния могут измениться штатное расписание и зарплаты. Видимо, последние два требования могут повлиять на планы *Ричарда Десмонда*, владельца группы *Экспресс*, заинтересованного в покупке *Дейли Телеграф*.

Кроме того, министр образования *Чарльз Кларк* попросил, чтобы *Ofcom* изучило, не являются ли детские телепередачи причиной насилия

<sup>3</sup> www.hmsa.gov.uk

и издевательств в школах. Тесса Лауэлл, министр культуры, уже добилась от Ofcom обещания рассмотреть вопрос о маркетинге жирной пищи. Ofcom будет изучать и телекоммуникационный сектор. Агентство уже заинтересовалось тем, что в музыкальной промышленности царит беспорядок. Объемы продаж CD падают – в некоторых секторах на 30 % в год – в связи с активным сетевым пиратством. Короче говоря, у Ofcom есть большое поле для деятельности. И есть все основания утверждать, что контроль за британскими электронными СМИ увеличится. Ведь помимо вышеперечисленного, Ofcom изучит также, в какой мере свободная конкуренция и регулирование способствуют снижению цен, повышению качества обслуживания и расширению спектра выбора, инвестиционные тенденции в секторе и значение новых технологий как двигателя новых возможностей для провайдеров услуг и потребителей, и “масштабы эффективной конкуренции на всех уровнях на рынке телекоммуникаций”, а также выяснит, какой уровень конкуренции не приведет к дестабилизации в обозримом будущем. В основу стратегического пересмотра лягут результаты работы расформированного регулятора телекоммуникационного сектора Oftel.<sup>4</sup>

Интересна и структура нового ведомства. Основные правовые функции будут исполнять всего пять человек. В юридическом департаменте, который будет отвечать за судебные разбирательства, сохранились всего пять позиций на 880 сотрудников органа, в то время как правовая команда одного только Oftel насчитывала девять юристов на 220 человек персонала. Всего численность персонала пяти нынешних регуляторов – 1100 человек. Во главе будет стоять Генеральный совет, другим важным управляющим органом будет секретариат.

Еще один предмет для споров в Великобритании в прошлом году, проистекающий из вышеизложенного, – интерес главы группы Ньюз Руперта Мердока к Пятому каналу. Напомним, что американец австралийского происхождения уже владеет газетами Сан, Таймс, Сандей Таймс и News of the World, а также большой долей телеканала Скай. Разговоры о приобретении Пятого канала стали возможными после отмены Дополнений 3-5 к Закону о вещании 1996 года. Министр культуры Тесса Джоуэл уже назвала “хорошим и прогрессивным” предложение о том, чтобы дать возможность получить контроль над Пятым каналом такой крупной медиа-группе, как Ньюз Мердока. Доля аудитории Пятого канала составляет всего 6 % и компания ведет транс-

ляции всего на 80 % территории страны, а потому это миноритарный канал. Тем не менее, эксперты считают, что это лишь пробный шар. Главный вопрос – приобретение американским капиталом крупнейшей сети частного телевидения Великобритании – Ай-Ти-Ви. Правительство уже внесло такое предложение в Палату лордов, а Тесса Джоуэл выступила в защиту американских медиа-организаций, сказав, что они прекрасно делают свое дело, производя качественную продукцию для британских зрителей. Здесь надо напомнить, что некоторые американские компании уже владеют телеканалами, ведущими передачи в Великобритании, в частности Вайаком владеет Эм-Ти-Ви.

Итак, по итогам вышеизложенного можно сделать три главных вывода:

1. Англо-саксонское телевидение, хотя и провозглашает себя самым либеральным в мире, по-прежнему находится под весьма жестким контролем государства, который практически не ослабевает, а чаще всего усиливается (создание Ofcom в Великобритании на фоне расплывчатых мер по “уменьшению ограничений в получении лицензий”, провал планов FCC по ослаблению антимонопольных механизмов в сфере американских СМИ иллюстрируют это). 2003 год стал наиболее характерным в этом плане за последнее десятилетие.

2. Дискуссии о монополизме в сфере массовых коммуникаций США, равно как и конфликтная ситуация в Великобритании по поводу возможной покупки Ньюз полуобщественного канала Файв, подтверждают тезис о том, что в начале XXI века главной проблемой для потребителей информации является ее разнообразие. Кроме того, дискуссии о концентрации являются жесткими даже в странах с англо-саксонской медиа-моделью и должны стать примером для отечественной индустрии массовых коммуникаций, которая фактически не имеет никаких специфических рычагов антимонопольных ограничений.

3. Разговоры о необходимости большей открытости европейского континентального телевидения со стороны США являются проявлением политики двойных стандартов и информационного экспансионизма, так как внутренние стандарты государственного регулирования не показывают примера – в США по-прежнему контрольным пакетом акций не могут владеть иностранцы, а государство следит за тем, чтобы коммерческие интересы как можно меньше вредили потребителю.

<sup>4</sup> www.afx.com