

Российская Федерация
Круглый стол по теме «Конкуренция в сфере телерадиовещания»
1 марта 2013 г.
Глобальный форум по конкуренции
ОЭСР

Введение

В эпоху перехода развитых стран к построению информационного общества телерадиовещание стало важнейшим средством массовой информации, влияющим на духовное развитие общества, экономический рост, социальную стабильность и развитие институтов гражданского общества.

В Российской Федерации реализуется федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.12.2009 № 985) целями которой являются развитие информационного пространства Российской Федерации, обеспечение населения многоканальным вещанием с гарантированным предоставлением обязательных телерадиоканалов заданного качества и повышение эффективности функционирования телерадиовещания.

Телевидение

Состояние отечественного телевидения занимает ключевое положение в медиасистеме страны, и играет особую роль в политической коммуникации и системе культурных институтов России. При этом, несмотря на сохранение в значительной степени национальной специфики, развитие российского телевидения в целом соответствовало таким глобальным тенденциям, как усиление влияния современных технологий на структуры индустрии, растущая фрагментация аудитории, все явственнее обнажающая поколенческие различия в отношении аудитории к СМИ, поиск современным телевидением своей идентичности как общественного института.

Эти тенденции, конечно, по-разному проявляют себя в национальных контекстах в зависимости от технологического и экономического состояния телеиндустрии. Так, за рубежом все активнее говорят о наступлении эпохи постсетевого телевидения, в которой телеканал (вещатель) и контент (передача) уже не связаны монолитно, а существуют отдельно. В условиях роста числа доступных аудитории программ, расширения свободы зрителей благодаря новым платформам доступа к телеконтенту (в том числе и пользовательским интерфейсам типа «облачных платформ») широко распространяются новые интерактивные способы телесмотра, разрушающие прежние. От телеканалов как иерархических структур медиавласть постепенно смещается в сторону самоорганизующейся в Сети немассовой аудитории, которая создает в Интернете новую инфраструктуру взаимодействия и новые пользовательские сообщества. В результате традиционные модели телеиндустрии меняются, не только размывая

традиционные бренды вещателей, но и ставя под вопрос сам принцип массового телевидения, основанный на пассивном телесмотрении.

Анализ универсальных трендов развития телевидения в российском контексте дает несколько иную картину, однако их воздействие на российский телеландшафт уже очевидно. Конечно, важнейшая черта отечественного медиапространства – это сохраняющееся цифровое неравенство, которое сокращает возможности равного доступа к Интернету на территории всей страны. Проблема особенно заметна при сравнении небольших городов, деревень со столицами и городами-миллионниками, где современная инфокоммуникационная инфраструктура обеспечивает зрителей большим числом цифровых программ, доступных посредством как платных каналов, так и широкополосных подключений к Сети. В результате внутри российской телеаудитории намечаются все более глубокие разломы, отражающие уже не только разные уровни технологической оснащенности домохозяйств, но и сформированные новыми медиа различные типы медийного потребления и – более широко – типы коммуникационной культуры. Неслучайно сегодня встает вопрос о существовании в российской телеаудитории уже нескольких кластеров:

- все еще наиболее массового, включающего в себя людей среднего и старшего возраста, которые имеют достаточно свободного времени и привержены традиционным формам телепотребления;
- наиболее привлекательного для современного рекламодателя, сформированного высокообразованными и хорошо оплачиваемыми специалистами, имеющими четкие информационные и художественные требования к телепрограммам;
- нового, возникшего в результате распространения Интернета среди молодых горожан (так называемых «рожденных цифровыми», «цифровых аборигенов»), медиаповедение которых отличается индивидуальностью и опорой на авторитет, мнения своих интернет-товарищей или интернет-сообществ.

Формирование не только отличных друг от друга, но даже противостоящих друг другу медиакультур внутри современного общества – это важное последствие цифровой революции в СМИ, проявляющейся в процессах цифровизации телевидения и широкого распространения Интернета. Для общества это также означает «дробление» единой информационной повестки дня, которую в XX веке во всех государствах формировали общенациональные вещатели. Это заставляет многие страны по-новому взглянуть на положение общественного вещания. Например, в странах ЕС, уже практически завершивших переход телевидения на «цифру», в последние годы активизировались дискуссии о природе, миссии, функциях и журналистских стандартах общественного телевидения.

Под влиянием цифровой революции и требований рынка многие общественные вещатели стран Западной Европы сокращают инвестиции в производство программ, сужают тематику и жанровые особенности телеконтента, уступая в посткризисных условиях позиции коммерческим вещателям. Общественное телевидение, по мнению исследователей и законодателей, теряет

целостность программных стратегий и привлекательность для аудитории. И именно это заставляет пересматривать медиаполитику как отдельных стран, так и Европейского Союза в целом – и по отношению к самим вещательным компаниям, и по отношению к идее общественного вещания как важнейшей социальной службе демократического общества. Последнее формулирует свой запрос на социально значимый и адекватный времени телевизионный контент применительно не к отдельным вещателям, а ко всему спектру производимых в обществе телепрограмм, выдвигая на первый план задачи достижения разнообразия и плюрализма.

Дискуссии об общественном телевидении вместе с общими для глобальной медиасферы проблемами, поставили и актуальные именно для нашей страны вопросы. В их числе – понимание телевидения как общественного блага, необходимость расширения дискуссионного пространства в телеэфире, и – более широко – необходимость развития принципов подотчетности телевидения обществу, ведь именно общедоступный телеэфир, в силу технологических и культурных причин, остается сердцевиной системы массовых коммуникаций России и важнейшим инструментом сохранения национальной идентичности.

Радио

В 2015 году Россия должна перейти на цифровое вещание, и этот переход выглядит радикальным, ломающим сложившиеся представления об организации деятельности телерадиовещательных компаний. Больше всего вопросов возникает в зоне радиовещания, где традиционно бизнес-модели строятся преимущественно на рекламном основании.

Предыдущий период развития индустрии радио характеризовался активным развитием вещания в полосе FM-2. Востребованность вещания в этой полосе была обусловлена возможностью трансляции стереосигнала в достаточно высоком качестве и тем, что абонентские радиоприемники широко распространены среди населения.

Охват качественным стереофоническим вещанием в полосах FM-1 и FM-2 УКВ диапазона составляет не более 70% городского населения России.

Мощное радиовещание является стратегическим средством информирования не только городского и сельского населения, но и мигрирующих поселений, морских судов, научных и геологоразведочных экспедиций и др. Именно оно представляет собой незаменимое средство оповещения, и является единственным средством связи в случае чрезвычайных техногенных или природных явлений, военных действий, когда нарушается существующая инфраструктура электроснабжения, связи и массовых коммуникаций.

Отрасль нуждается в модернизации и переходе на современные технологии и способы вещания. Выбор формата DRM (стандарт цифрового радиовещания разработан концерном Digital Radio Mondiale) как национального стандарта для России был обусловлен условиями радиовещания в России и тем, что это единственный цифровой стандарт разработанный для полосы частот ниже 30 МГц, т.е. для диапазонов длинных, средних и коротких волн.

Привлекательность перехода к цифровым системам в первую очередь

связывается с возможным значительным увеличением количества передаваемых радиопрограмм, видео, мультимедиа и др. информации. Например, в цифровом стандарте DRM+, разработанном для УКВ диапазона, в одном радиоканале с полосой 250 кГц может передаваться от 6 до 25 стереопрограмм CD-качества (в зависимости от параметров кодирования и модуляции).

Целесообразно в рамках программы модернизации сетей мощного радиовещания осуществлять поэтапное внедрение сетей стандарта DRM. Необходимо провести широкомасштабные исследования качества приёма цифрового радиовещательного сигнала, размеров зон обслуживания и особенностей организации вещания и строительства таких сетей.

Переход на цифровой формат приведет к возникновению новой идеологии вещания, уходу от стереотипов и технологических схем организации аналогового вещания, появлению новых принципов программирования вещания, созданию новых форматов.

Необходима широкая информационная компания среди населения о переходе на цифровой формат радиовещания, т.к. только 44% россиян знают о предстоящем переходе на цифровой радиовещания и только 6 % россиян хорошо знают об этом и следят за реализацией программы.

Российские радиостанции используют довольно широкий набор источников дохода. На настоящий момент таких источников обнаружено свыше сорока с разделением источников дохода радиостанций на "дотационные/недотационные источники" "потребительские/деловые источники" и "профильные/непрофильные источники". В современной российской ситуации лишь пять из обнаруженных источников дохода по-настоящему важны для большинства радиостанций и обеспечивают основной приток финансовых средств. Это доходы от рекламы в виде роликов, спонсорства, тематических программ рекламного характера, а также дотационные формы финансирования в виде прямых поступлений из бюджета (субсидий) для государственных станций и дотаций от холдингов, если станции находятся в их структуре.

Следует отметить, что в Российской Федерации реализуется федеральная целевая программа «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009 - 2015 годы» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.12.2009 № 985) целями которой являются развитие информационного пространства Российской Федерации, обеспечение населения многоканальным вещанием с гарантированным предоставлением обязательных телерадиоканалов заданного качества и повышение эффективности функционирования телерадиовещания.

I. Состояние конкуренции в телерадиовещательном секторе

Ограничения для конкуренции

На территории Российской Федерации функционирует ряд компаний (далее - Провайдеры), предоставляющих услуги как кабельного, так и спутникового доступа во всемирную сеть Интернет, а также к пакетам телевизионных каналов, как свободно распространяемых, так и к закрытым (собственного производства и

формирования) с использованием технологий ограничения доступа.

1. Зачастую Провайдеры предлагают потенциальным потребителям услуг готовые комплекты необходимого технологического оборудования, не требующие от пользователя самостоятельных действий по доукомплектованию, подбору оборудования, его составных частей в зависимости от используемой Провайдером технологии ограничения несанкционированного доступа.

Комплект оборудования заведомо подобранный и сформированный Провайдером представляет собой готовый продукт, реализуемый Провайдером. Таким образом, наряду с формированием стоимостных характеристик предоставляемых услуг Провайдер получает возможность устанавливать стоимость комплекта оборудования как одной из разновидностей реализуемых товаров.

В связи с чем, встает вопрос о даче описания деятельности Провайдера при ценообразовании на готовые комплекты оборудования во взаимосвязи с обеспечением баланса интересов потребителей в проекции на конкурентные правила.

2. Также, в настоящее время, Провайдерами практикуется подход, при котором пользователю предлагается выбор различных по стоимости и комплектности наборов оборудования для подключения к услугам Провайдера. Такие разновидности комплектов представляют собой наборы от полностью укомплектованного всеми необходимыми устройствами и до комплектов минимально необходимых для получения доступа к услугам, а именно карты доступа. В последнем случае перед пользователем услуг встает вопрос необходимости поиска оборудования, совместимого по технологии ограничения доступа и транслирования сигнала с технологиями, используемыми Провайдером. В целях облегчения поиска совместимого оборудования Провайдером различными способами до пользователя доводится информация об используемых технологиях ограничения доступа и перечне моделей оборудования, совместимость которых была проверена Провайдером и им гарантируется корректная работа по приему и обработке сигнала - рекомендуемых моделей, которые зачастую также можно приобрести у Провайдера или организации(ий) с которыми данный Провайдер осуществляет сотрудничество.

Таким образом, данный подход по своему смыслу призван указать на реализацию вариантной свободы возможного выбора комплекта подключения и моделей оборудования, однако в том числе может оказать влияние на интересы производителей оборудования путем разграничения на проверенное и рекомендуемое оборудование и, соответственно оборудование, корректность работы которого не тестировалась и не проверялась, последнее потенциальный потребитель услуг Провайдера будет приобретать, полагаясь на свои знания и возможности.

При рассмотрении данного подхода возникает вопрос определения факторов возможного влияния Провайдера (формирование потребительского интереса к оборудованию, в том числе конкретным моделям того или иного производителя, цена на реализуемое совместимое оборудование и т.д.) в модели взаимоотношений с участием не только Провайдера и потребителя услуг, но и

производителя оборудования.

II. Вызовы для конкурентной политики в области телерадиовещания

Барьеры входа

Среди факторов (можно определить как барьер для входа на рынок), оказывающих значительное влияние на развитие рынка телевидения, следует отметить доступ операторов связи к инфраструктуре, с использованием которой оказываются данные услуги связи, в том числе вопросы размещения оборудования, прокладки и эксплуатации сетей связи в жилых зданиях и помещениях. Однако решение данного вопроса лежит не только в плоскости конкурентного законодательства, поскольку затрагивает вопросы собственности и регулируется также, в том числе, нормами гражданского и жилищного законодательства, что требует от органов законодательной и исполнительной власти более активного взаимодействия по данному вопросу.

С 2010 года с учетом новых положений статьи 14 Федерального закона «О рекламе», установивших понятия федерального телеканала, преимущественного положения в сфере распространения телевизионной рекламы, а также особенности заключения договоров на оказание услуг по распространению рекламы для лиц, занимающих преимущественное положение в сфере распространения телевизионной рекламы, и федеральных телеканалов, в том числе с государственным участием (запрещающих федеральным телеканалам заключать договоры на распространение телерекламы с компаниями, занимающим преимущественное положение – более 35% в сфере распространения телевизионной рекламы) антимонопольный орган на основании информации, получаемой из Роскомнадзора, формирует перечень федеральных телеканалов, и рассчитывает доли федеральных телеканалов при национальном и региональном размещении рекламы на основе информации, получаемой от ЗАО «Группа Компаний «Видео Интернешнл», ООО РА «Алькасар», ООО «Газпром-Медиа» и федеральных телеканалов. Перечень федеральных телеканалов и расчет рекламных долей федеральных телеканалов размещается на официальном сайте ФАС России в сети «Интернет».

Расчеты, проведенные антимонопольным органом, позволяют федеральным телеканалам ориентироваться на рынке при заключении договоров на оказание услуг по распространению рекламы, что направлено на предотвращение доминирования одного лица в данной сфере, а также на предотвращение нарушения законодательства о рекламе.

С вступлением в силу Федерального закона от 29.04.2008 № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – Закон об иностранных инвестициях), который содержит изъятия ограничительного характера для иностранных инвесторов при осуществлении сделок по приобретению акций стратегических хозяйственных обществ, осуществляющих деятельность в сфере теле- и радиовещания, или сделок по установлению контроля над такими обществами антимонопольный

орган при рассмотрении сделок, требующих предварительного согласования в соответствии с Законом о защите конкуренции, проводит работу по квалификации сделок в отношении обществ, осуществляющих свою хозяйственную деятельность в сфере теле- и радиовещания (в соответствии со статьей 6 Закона об иностранных инвестициях отнесены к стратегическим видам деятельности) в соответствии с требованиями Закона об иностранных инвестициях.

В рамках данной деятельности антимонопольным органом с участием федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке политики и осуществлению контрольно-надзорных функций в указанных сферах - Минкомсвязи России, Роскомнадзора проводится активная работа по совершенствованию законодательства в сфере средств массовой информации в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Новые технологии и будущие вызовы

В последнее время одним из наиболее динамично развивающихся рынков услуг связи в Российской Федерации является рынок услуг платного телевидения и в дальнейшем он будет играть роль одного из основных драйверов роста рынка услуг связи.

В связи с чем, конкуренция на данном рынке будет только усиливаться, в том числе за счет развития и появления новых технологий оказания услуг телевидения, в частности спутникового телевидения и IPTV, конвергенции сетей и услуг связи, активного развития инфраструктуры телевидения, а также роста спроса населения на данные услуги связи.

Доступ к контенту

В Российской Федерации вещатели, формирующие телерадиопрограммы, и операторы связи, осуществляющие распространение данных телерадиопрограмм, в основном отделены друг от друга и являются самостоятельными хозяйствующими субъектами, взаимодействующими друг с другом в рамках договорных отношений.

Кроме того, вещатели не всегда являются владельцем и производителем контента, входящего в сетку вещания телеканала, а зачастую приобретают данный контент у соответствующих производителей, в том числе зарубежных.

Несомненно, сам по себе контент является эксклюзивным и является объектом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, в связи с чем его реализация не попадает под действие статьи 10 Закона о защите конкуренции, согласно которой запрещаются действия (бездействие) занимающего доминирующее положение хозяйствующего субъекта, результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц.

Эффективное распределение спектра частот

В последние годы в Российской Федерации реализуются мероприятия по повышению эффективности использования радиочастотного спектра и прозрачности его выделения, в том числе путем расширения практики принятия

обобщенных решений и постепенного отказа от персонифицированного выделения частот, а также движения в сторону распределения радиочастотного спектра по результатам проведения аукционов.

III. Конкурентная правоприменительная практика в области телерадиовещания

1. ФАС России в 2012 году был рассмотрен вопрос об издании Минкомсвязью России и ФГУП «РТРС» 30.12.2011 Технических требований на основные классы абонентских приемников, телевизоров, САМ-модулей стандарта DVB-T/T2 с поддержкой технологий системы адресного управления, системы оповещения ГО и ЧС и электронного правительства. Данными Требованиями было установлено, что абонентские приемники, телевизоры, САМ-модули должны поддерживать уникальный набор ключей определенного производителя. После чего ФГУП «РТРС» была размещена информация о единственной цифровой приставке GeneralSatellite TE-8714, отвечающей указанным Требованиям.

ФАС России посчитала, что реализация Требования могла привести к ограничению конкуренции на рынке производства и реализации цифровых приставок и телевизионных приемников на территории Российской Федерации, что, несомненно, отразилось бы на доступности цифрового телевидения для пользователей.

В связи с этим ФАС России рассматривался вопрос о применении в отношении Минкомсвязи России и ФГУП «РТРС» мер антимонопольного реагирования, в частности статей 15 и 16 Закона о защите конкуренции.

Однако в рамках взаимодействия с Минкомсвязью России данный вопрос был урегулирован путем изъятия данных Требования с официальных сайтов Минкомсвязи России и ФГУП «РТРС», однозначного определения рекомендательного характера Требования, а также в связи с отсутствием ограничения доступа к просмотру телеканалов путем осуществления ФГУП «РТРС» трансляции некодированного сигнала, который может приниматься любым телевизионным приемным устройством стандарта DVB-T2.

2. В последнее время большой объем сделок по приобретению активов совершается, в том числе, в сфере распространения телерадиопрограмм (в 2010 г. – 15%, 2011 г. - 13%, 1 полугодие 2012 г. – 22%), что обусловлено, в том числе, высокой заинтересованностью крупных игроков в экспансии на региональные рынки. Вместе с тем ФАС России и ее территориальные органы следят за уровнем экономической концентрации на рынке телевидения и готовы к принятию соответствующих мер антимонопольного реагирования в случае необходимости.

Сделка в отношении российских обществ группы «ЭнБиСиЮ»

В 2011 году ФАС России принял решение об удовлетворении ходатайства

частной компании с ограниченной ответственностью «Юниверсал Студиос Интернэшнл Б.В.» о приобретении прав, позволяющих определять условия осуществления предпринимательской деятельности, ООО «Юниверсал Пикчерс Рус», ООО «ЮПИ» и компании с ограниченной ответственностью «Юниверсал Пикчерс Интернэшнл Германия ГмбХ», которая имеет филиал на территории Российской Федерации.

В результате данной сделки компания «Комкаст Корпорэйшн», которая является конечной материнской компанией группы, осуществляющей на территории Российской Федерации деятельность по предоставлению прав на использование телевизионных программ каналов «Джи4» (G4) и «И!» (E!) российским вещательным компаниям, планировала установить контроль в отношении российских обществ, принадлежащих к группе компаний «ЭнБиСиЮ», международной группе, осуществляющей деятельность в сфере средств массовой информации и индустрии развлечений. Каналы, принадлежащие «ЭнБиСиЮ» («СайФай», «Юниверсал Чанел») транслируются в России посредством систем спутникового вещания и кабельного вещания.

В результате анализа указанной сделки на наличие (отсутствие) признаков ограничения конкуренции на рынке оптовой торговли техническими носителями информации и проката фильмов, ФАС России не обнаружил признаков ограничения конкуренции (доля приобретаемых обществ составляла: ООО «Юниверсал Пикчерс Интернэшнл» (прокат кинофильмов) к середине 2010 года - 8% по кассовым сборам, доля ООО «Юниверсал Пикчерс Рус» (оптовая торговля техническими носителями информации) - 12%.

При этом с учетом того обстоятельства, что в результате данной сделки компания «Комкаст Корпорэйшн» устанавливала контроль в отношении российских хозяйственных обществ (ООО «ЭнБиСиЮ Глобальная Сеть» и ООО «ЭнБиСиЮ Глобальная Сеть – 2» осуществляют кабельное вещание), имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, указанная сделка была одобрена Правительственной комиссией по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации.

Сделка в отношении Европейской медиа группы

В первом полугодии 2012 года ФАС России принял решение об удовлетворении ходатайств ООО «СДС Медиахолдинг» о приобретении долей в размере 97,28% уставного капитала ООО «Европейская медиа группа» и 99,6429% голосующих акций ЗАО «Медиа Плюс».

Приобретатель - ООО «СДС Медиахолдинг» является головной компанией медиахолдинга, в группу лиц которого входят следующие радиостанции: «Русское радио в Кемерове», «DFM Кемерово», «ХИТ FM в Кузбассе», «Ретро FM Кемерово», «Русское радио Кузбасс», «Радио Шансон» («Русское Радио два Новокузнецк») и «Радио Спорт» (г.Москва).

ООО «Европейская медиа группа» косвенно контролирует ЗАО «Европа Плюс», ЗАО «Радио Ретро», ЗАО «САК», ООО «РТС-Информ», ООО «Экби», ЗАО «Европа Плюс Санкт-Петербург», ЗАО «ММТ», ЗАО «Европа Плюс

Выборг», ООО «Радиоволна», ООО «Ретро-Новосибирск», ЗАО «Радио Катюша» и ООО «Радио Регион», которые осуществляют деятельность по радиовещанию и имеют лицензии. Среди указанных обществ ЗАО «Европа Плюс», ЗАО «Радио Ретро», ЗАО «САК», ООО «РТС-Информ», ООО «Экби», ЗАО «Европа Плюс Санкт-Петербург», ООО «Ретро-Новосибирск», ЗАО «Радио Катюша» и ООО «Радио Регион» являются стратегическими обществами.

Таким образом в результате осуществления указанной сделки ЗАО ХК «Сибирский Деловой Союз» установил контроль над одним из крупнейших радиохолдингов – Европейской медиа группой (радиостанции Европа Плюс, Ретро FM, Радио 7, Кекс FM, Свежее радио, Эльдорадио, Радио Рекорд, территория вещания почти вся Российской Федерации, в том числе г.Москва и г.Санкт-Петербург), а также сейлз-хаусом Медиа Плюс, осуществляющим размещение рекламы на радиостанциях холдингов «Европейская Медиа Группа» и «Мультимедиа Холдинг» и в Интернете. При этом в результате осуществления указанной сделки произошло слияние радиальных активов двух медиахолдингов.

Заключение

ФАС России активно выступает за внедрение принципа технологической нейтральности использования радиочастотного спектра, что положительно скажется на развитии рынка услуг связи в целом, а также рынка услуг телерадиовещания в частности.