

**Інформаційні технології, інформатизація**

УДК 34.096

**КРАСНОСТУП Г.М.**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник**УНІВЕРСАЛЬНА ПРОГРАМНА ПОСЛУГА:  
ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

***Анотація.** Стаття присвячена дослідженню сучасного стану організаційно-правового забезпечення державної політики щодо обов'язкового забезпечення абонентами можливості перегляду пакета програм у складі універсальної програмної послуги, а також формуванню пропозицій стосовно врахування кращих європейських практик з порушеного питання під час підготовки нової редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення”.*

***Ключові слова:** універсальна програмна послуга, провайдер програмної послуги, кабельне телебачення.*

***Аннотация.** Статья посвящена исследованию современного состояния организационно-правового обеспечения государственной политики по обязательному обеспечению абонентами возможности просмотра пакета программ в составе универсальной программной услуги, а также формированию предложений относительно учета лучших европейских практик по данному вопросу при подготовке новой редакции Закона Украины “О телевидении и радиовещании”.*

***Ключевые слова:** универсальная программная услуга, провайдер программной услуги, кабельное телевидение.*

***Summary.** The article investigates the current state of organizational and legal support of public policy on the mandatory provision to subscribers the ability to view the TV channel package as part of must carry (universal program service), as well as the formation of proposals for consideration of the best European practices in question raised during the preparation of the new Law of Ukraine “On Television and Radio Broadcasting”.*

***Keywords:** must carry, program service providers, cable TV.*

***Постановка проблеми.** Згідно з Додатком XXXVII до глави 15 “Політика з питань аудіовізуальної галузі” Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони протягом 2 років з дати її набрання чинності, Україна зобов'язується наблизити своє законодавство до законодавства ЄС: Європейської Конвенції про транскордонне телебачення 1989 року; Директиви 2007/65/ЄС щодо аудіовізуальних медіа-послуг [1].*

*Відповідно до пункту 353 заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014 – 2017 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847, до липня 2016 року передбачено розробку нової редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення” [2].*

На сьогодні серед медіа-юристів та у наукових колах існує серйозна полеміка навколо механізму правового регулювання універсальної програмної послуги. Мова про боротьбу між мовниками та сектором телекомунікацій, різними платформами, як традиційними (наземними, кабельними, супутниковими), так і новими медіа. Виклик

полягає у винаході балансу між справедливими ринковими та конкурентними практиками, культурно-політичними цілями, який дозволяє засобам масової інформації ефективно виконувати свою функцію.

Висвітленню окремих аспектів організаційно-правового забезпечення перегляду пакета програм у складі універсальної програмної послуги приділили увагу медіа-фахівці: О. Большакова, П. Вальке, К. Грицак, Н. Клітна, Д. Котляр, Л. Мудрак, К. М'ясникова та інші.

На жаль, питання правового регулювання універсальної програмної послуги практично залишається поза інтересами вітчизняних вчених.

**Метою статті** є дослідження сучасного стану організаційно-правового забезпечення державної політики щодо обов'язкового забезпечення абонентам можливості перегляду пакета програм у складі універсальної програмної послуги, а також підготовка пропозицій стосовно врахування кращих європейських практик з порушеного питання під час підготовки нової редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення”.

**Виклад основних положень.** Відповідно до статті 1 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” універсальна програмна послуга – обов'язкове забезпечення абонентам можливості перегляду пакета програм у складі програм телерадіоорганізацій, які відповідно до ліцензій здійснюють наземне ефірне мовлення на території розташування відповідної багатоканальної телемережі, за винятком випадків застосування абонентами індивідуальних приймальних приладів або систем [3].

Статтею 39 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” встановлено, що багатоканальні телемережі як телекомунікаційні мережі створюються, реєструються, обслуговуються і захищаються відповідно до вимог Закону України “Про телекомунікації”. Для розповсюдження телерадіопрограм та передач у багатоканальній телемережі суб'єкти господарювання повинні отримати відповідну ліцензію Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (далі – Національна рада). Право на розповсюдження телерадіопрограм у багатоканальних телемережах мають виключно: телерадіоорганізації, що отримали ліцензії на мовлення з використанням ресурсу багатоканальної телемережі відповідно до вимог цього Закону; суб'єкти господарювання, яким Національна рада видала ліцензію провайдера програмної послуги.

Телерадіоорганізації здійснюють мовлення з використанням ресурсу багатоканальної телемережі відповідно до умов ліцензії на мовлення та угоди з оператором багатоканальної телемережі.

Провайдери програмної послуги використовують багатоканальну телемережу на підставі ліцензії провайдера програмної послуги та відповідної угоди з оператором багатоканальної телемережі.

Оператор багатоканальної телемережі може сам надавати програмну послугу за умови отримання ліцензії провайдера програмної послуги.

Надання програмної послуги абоненту здійснюється на підставі угоди між абонентом і ліцензіатом, укладеної відповідно до чинного законодавства. Така угода обов'язково визначає: тип наданого пакета програм (пакет універсальної програмної послуги, стандартний пакет або індивідуальний пакет на замовлення); перелік телерадіопрограм та передач, які провайдер зобов'язується надавати абоненту; абонентну плату за пакет і/або плату за надання окремих телерадіопрограм та передач.

До закінчення терміну дії угоди провайдер не має права без офіційно оформленого погодження абонента вносити зміни до характеристик програмної послуги.

Провайдер зобов'язаний забезпечити усім абонентам можливість отримання програм універсальної програмної послуги та включити такі програми до всіх пакетів програм. Для розповсюдження програм універсальної програмної послуги провайдер не зобов'язаний укладати договори з відповідними телерадіоорганізаціями.

Провайдер програмної послуги може розпочинати свою діяльність з моменту отримання ліцензії і затвердженого Національною радою складу пакета (пакетів) універсальної програмної послуги. При цьому, відповідно до частини другої статті 24 Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” виключно на засіданнях Національної ради приймаються рішення про затвердження та внесення змін до відповідних пакетів програм універсальної програмної послуги [4].

Провайдер програмної послуги самостійно, виходячи з ринкового попиту, встановлює розмір абонентної плати за різні пакети програм та інші інформаційні послуги. Державному регулюванню підлягає виключно розмір абонентної плати за користування універсальною програмною послугою.

Для організації діяльності (мовлення) кабельного телебачення і радіомовлення суб'єкт господарювання (провайдер або оператор телекомунікацій чи оператор кабельних мереж) повинен отримати ліцензію (дозвіл) у Національній раді.

Ліцензування діяльності (мовлення) кабельного телебачення і радіомовлення здійснюється за реєстраційним принципом. Ліцензія видається без конкурсу на підставі заяви на термін 10 років.

Заява про видачу ліцензії провайдера програмної послуги подається відповідно до вимог цього Закону. До заяви додаються: загальна концепція пакетування (перелік) програм, придбаних для ретрансляції; документи, які підтверджують придбання та право на розповсюдження (ретрансляцію) програм іншого мовника.

Загальна концепція (принципи, підстави) добору програм для ретрансляції (пропозиції абонентам) є обов'язковим додатком до ліцензії на діяльність (мовлення) кабельного телебачення і радіомовлення. Цей додаток підлягає щорічній перереєстрації. Для перереєстрації ліцензіат повинен подати до Національної ради інформацію про виконання концепції добору програм протягом попереднього року.

Заява про видачу ліцензії провайдера програмної послуги розглядається і рішення щодо неї приймається у місячний термін з дня її надходження до Національної ради.

За результатами розгляду заяви Національна рада приймає рішення: про видачу ліцензії провайдера програмної послуги; про затвердження пакета (пакетів) програм універсальної програмної послуги в населеному пункті (населених пунктах) та/або на території (територіях), де передбачається надання програмної послуги.

Ліцензію провайдера програмної послуги може бути анульовано в судовому порядку за поданням Національної ради у зв'язку з систематичними порушеннями ним вимог цього Закону, законодавства України про захист суспільної моралі, законодавства України про авторські та суміжні права.

Права, які надає ліцензія провайдера програмної послуги, не можуть бути передані іншій особі (юридичній чи фізичній).

Станом на кінець 2014 р. в Україні працювало 711 провайдерів програмної послуги, які використовували для своєї діяльності ресурси 1369 багатоканальних телемереж. Про це йдеться у звіті Національної ради за 2014 рік, оприлюдненому на офіційному веб-сайті регуляторного органу, який 4 березня 2015 р. схвалив Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики [5]. У тому числі за технологією IPTV працюють 103 провайдери, які використовують ресурси 471 мережі.

За підсумками засідань робочої групи з проблемних питань діяльності провайдерів програмної послуги Національною радою було внесено зміни до Положення про порядок видачі ліцензії провайдера програмної послуги та скасовано рішення Національної ради “Про затвердження Правил формування програмної послуги в пакетах програм провайдера програмної послуги” від 29 серпня 2012 р. № 1260.

У редакції Положення сформовано нові напрями реалізації вимог Закону України “Про телебачення і радіомовлення”, які суттєво спрощують процедуру ліцензування провайдерів програмної послуги. Згідно з новим Положенням значно зменшується обсяг документів, що подаються ліцензіатами до Національної ради, спрощується їх підготовка. Удосконалено форму ліцензії, процедуру її отримання та внесення змін до неї. Такі кроки сприятимуть збільшенню кількості ліцензованих провайдерів програмної послуги, а також допомагатимуть боротися з незаконною діяльністю 34 суб’єктів господарювання, які надають послуги без відповідної ліцензії. Це також позитивно відіб’ється на підвищенні рівня конкуренції на ринку відповідних послуг та доступі населення до інформаційного продукту.

У зв’язку з численними зверненнями суб’єктів господарювання у сфері телебачення і радіомовлення, представників індустрії, враховуючи пропозиції уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики, Національна рада 06 листопада 2014 р. ухвалила рішення № 1186, відповідно до якого втратило чинність попереднє рішення Національної ради “Про затвердження Правил формування програмної послуги в пакетах програм провайдера програмної послуги” від 29 серпня 2012 р. № 1260 [5].

Таким чином, формування універсальної програмної послуги регулюється виключно нормами Закону України “Про телебачення і радіомовлення”.

22 січня 2015 р. Національна рада ухвалила рішення про те, що до універсальної програмної послуги входять лише ефірні аналогові телеканали.

Регулятор вирішив врегулювати питання надання універсальної програмної послуги, враховуючи численні звернення суб’єктів господарювання у сфері телебачення і радіомовлення щодо порядку формування універсальної програмної послуги у зв’язку із вступом в дію рішення Національної ради про скасування рішення № 1260 щодо розширення універсальної програмної послуги [6].

Разом з цим, відповідно до підпункту 6.2. Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору, затвердженого рішенням Національної ради від 01 грудня 2010 р. № 1684 (у редакції рішення Національної ради від 18 лютого 2015 р. № 212, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України 20 квітня 2015 р. за № 441/26886), з метою уникнення діяльності суб’єктів господарювання, які надають програмні послуги без отримання відповідної ліцензії, Національна рада планує розглянути за участю громадськості питання щодо встановлення розміру мінімальної абонентної плати за користування універсальною програмною послугою [7].

Для кращого розуміння природи та змісту поняття універсальної програмної послуги слід розглянути відповідні стандарти Європейського Союзу.

Відповідно до статті 31 Директиви 2002/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради “Про універсальні послуги та права користувачів стосовно електронних мереж зв’язку і послуг (Директива про універсальні послуги)” від 07 березня 2002 р. держави-члени можуть застосовувати обґрунтовані “обов’язкові” зобов’язання (“must carry”) для передачі визначених каналів телевізійного і радіомовлення і додаткових послуг, особливо послуги доступу для надання можливості відповідного доступу кінцевим користувачам з обмеженими можливостями, щодо підприємств під їх юрисдикцією, які

надають електронні комунікаційні мережі, що використовуються для розповсюдження каналів телевізійного і радіомовлення суспільству, де значна кількість кінцевих користувачів таких мереж користуються ними, як основним засобом прийому каналів телевізійного і радіомовлення. Такі обов'язки накладаються лише, якщо вони є необхідними для досягнення чітко визначених цілей загального інтересу, що чітко визначені кожною Державою-членом, і є пропорційними і прозорими. Держави-члени повинні регулярно переглядати “обов'язкові” зобов'язання (“must carry”) [8].

12 жовтня 2012 р. в Києві у рамках спільного проекту Ради Європи та Європейського Союзу “Сприяння європейським стандартам в українському медійному середовищі” за ініціативи Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації відбувся експертний семінар, покликаний за допомогою вивчення досвіду та практики функціонування універсальної програмної послуги в європейських країнах вийти на консолідоване рішення щодо правил її формування в нашій країні [9].

Під час вказаного заходу експерт Ради Європи, професор факультету права Університету Льовен, доктор Пеггі Валке докладно зупинилася на законодавчих нормах, які регулюють питання формування універсальної програмної послуги в країнах Європи, та охарактеризувала підходи до їх виконання у різних країнах. Пеггі Валке детально проаналізувала Рішення Суду ЄС від 22 грудня 2008 р. у справі C-336/07 “Kabel Deutschland Vertrieb and Service GmbH & Co. KG проти незалежного регулятора землі Нижня Саксонія, Німеччина (Niedersächsische Landesmedienanstalt für privaten Rundfunk)”.

Оператор кабельної мережі з 32 каналами аналогового мовлення Kabel Deutschland оскаржив застосування до нього закону Нижньої Саксонії, відповідно до якого: оператори аналогової кабельної мережі зобов'язані транслювати всі канали ефірного мовлення на цій території (навіть в тих районах, де здійснюється їх прийом); якщо залишаються невикористані канали в мережі, то вони розподіляються регулятором шляхом визначення списку каналів в порядку пріоритетності (на підставі заяв не ефірних каналів).

Внаслідок цього весь ресурс кабельної мережі Kabel Deutschland був використаний і розподілений серед каналів на умовах “обов'язкового” зобов'язання (“must carry”).

Суд ЄС вирішив:

канали, які були включені в “обов'язкові” зобов'язання (“must carry”) були “визначені” в розумінні Директиви про універсальні послуги (Закон встановив чіткі критерії, регулятор визначив перелік каналів);

у Німеччині 57 % користувачів використовують кабельні мережі для отримання телерадіоканалів, тобто було виконано вимогу щодо “значної кількості кінцевих користувачів”;

законодавство Нижньої Саксонії щодо “обов'язкових” зобов'язань (“must carry”) було спрямовано на забезпечення медіа-плюралізму та розмаїття програмних послуг в кабельних мережах (вимога “загального інтересу”);

для оцінки пропорційності “обов'язкового” зобов'язання (“must carry”) необхідно, зокрема, визначити економічні наслідки для оператора від виконання таких “обов'язкових” зобов'язань (а саме: чи є такі наслідки такими, що унеможливають для кабельного оператора виконання цих “обов'язкових” зобов'язань у прийнятних економічних умовах з урахуванням, якщо необхідно, всієї діяльності оператора) і це повинен зробити національний суд. При цьому, національний суд може визначити, чи повинно мати місце відшкодування такому операторові, яке Директиви про універсальні послуги дозволяє державам-членам встановити.

На думку Пеггі Валке, правила щодо універсальної програмної послуги мають бути частиною глобальної концепції “універсального обслуговування зобов’язання щодо змісту” [10].

Тому, окремо пропонуємо розглянути вимоги щодо універсальної програмної послуги в країнах Європейського Союзу [11], що дозволяє зробити висновок про існування різних підходів до організаційно-правового забезпечення регулювання суспільних відносин стосовно універсальної програмної послуги. Зазначене яскраво демонструють дані порівняльної Таблиці.

Таблиця

№	Країна ЄС	Універсальна програмна послуга – національні канали	Універсальна програмна послуга – місцеві чи регіональні канали
1	Австрія	3	так
2	Бельгія	суспільні канали з кожної з трьох спільнот (що утворюють федерацію) та з Нідерландів	так
3	Великобританія	5	ні
4	Греція	політичні та соціальні канали	ні
5	Данія	3	так
6	Естонія	3	так
7	Ірландія	4	так
8	Іспанія	6	так
9	Італія	відсутня	відсутня
10	Кіпр	відсутня	відсутня
11	Латвія	2	ні
12	Литва	2 суспільні канали	ні
13	Люксембург	відсутня	відсутня
14	Мальта	2-7	ні
15	Нідерланди	усі суспільні канали з Нідерландів та Бельгії (регіон Фландрія)	так
16	Німеччина	суспільні канали та приватні ефірні канали, які визначаються регулятором	так
17	Польща	суспільні канали	так
18	Португалія	4-7	так
19	Словакія	всі безоплатні ефірні канали	так
20	Словенія	4	так
21	Угорщина	3	так
22	Чехія	всі національні канали	ні
23	Фінляндія	всі національні канали	ні
24	Франція	8	так
25	Швеція	4-5	ні

Аналіз європейського досвіду засвідчує, що не існує єдиного рецепту до підходів у застосуванні універсальної програмної послуги. Базова проблема пов’язана із визначенням суспільного інтересу. Зрозуміло, що тут мають бути враховані насамперед соціально важливі аспекти, інтереси меншин, потреби дитячого контенту, людей з вадами слуху тощо.

Зрозуміло, що розширення універсальної програмної послуги зачіпає інтереси насамперед дрібних і середніх провайдерів програмної послуги, воно зачіпає інтереси дистриб'юторів, які мають право на розповсюдження в Україні телеканалів як вітчизняних, так і іноземних.

Ситуація щодо універсальної програмної послуги може бути врегульована лише шляхом внесення змін до Закону України “Про телебачення і радіомовлення”.

### **Висновки.**

На нашу думку, сьогодні край необхідно врахувати кращі європейські практики організаційно-правового забезпечення державної політики щодо обов'язкового забезпечення абонентам можливості перегляду пакета програм у складі універсальної програмної послуги (“must carry”), а також передбачити в новій редакції Закону України “Про телебачення і радіомовлення” окрему статтю про універсальну програмну послугу.

Універсальна програмна послуга необхідна для задоволення загальносуспільних інтересів, чітко визначених державою. При цьому, формулювати критерії включення до універсальної програмної послуги у новій редакції Закону слід якомога конкретніше. Не просто “плюралізм засобів масової інформації”, а “забезпечення доступу громадян до місцевих та національних новин”, “всебічне, об'єктивне і збалансоване інформування про суспільно значущі події в Україні та за кордоном”; “пріоритет суспільних інтересів над комерційними та політичними”, “збереження програм мовами національних меншин у двомовних регіонах” тощо.

Вимоги щодо універсальної програмної послуги мають бути пропорційними і прозорими. Вони повинні регулярно переглядатися.

Крім того, слід передбачити окремий порядок формування універсальної програмної послуги в перехідний період, виходячи з принципів надання пріоритету включення програм суспільного і регіональних мовників з урахуванням технічних можливостей провайдерів програмної послуги.

Будь-які запропоновані зміни Закону України “Про телебачення і радіомовлення” потребують широкого громадського обговорення із залученням медіа-юристів та представників інститутів громадянського суспільства. Якою має бути універсальна програмна послуга, на нашу думку, має визначати законодавець лише спільно з Національною радою, інститутами громадянського суспільства та представниками вітчизняної індустрії кабельних операторів.

### **Використана література**

1. Про аудіовізуальні медіа-послуги, що вносить зміни та доповнення до Директиви Ради № 89/552/ЄЕС про координацію деяких положень, визначених законодавством, нормативно-правовими чи адміністративними актами в державах-членах щодо ведення телерадіомовної діяльності, і скасовані Директивою № 2010/13/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 10 березня 2010 р. про узгодження деяких положень, встановлених законом, правилами або адміністративними діями у державах-членах, що стосуються надання аудіовізуальних медіа-послуг (Директива про аудіовізуальні медіа-послуги) : Директива Європейського Парламенту та Ради від 11.12.07 р. № 2007/65/ЄС. – Режим доступу : <http://medialaw.org.ua/library/dyrektyva-uevropajskogo-parlamentu-ta-rady-uevro-ru-2010-13-yes>

2. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.14 р. № 847. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>

3. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21.12.93 р. № 3759-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 18. – ст. 155. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3759-12>

4. Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення : Закон України від 23.09.97 р. № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 16. – Ст. 265. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>

5. Звіт Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення за 2014 р. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54345](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54345)

6. Нацрада розтлумачила, які канали входять до універсальної програмної послуги. – Режим доступу : [//www.telekritika.ua/pravo/2015-01-22/102802](http://www.telekritika.ua/pravo/2015-01-22/102802)

7. Про затвердження Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору : Рішення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 01.12.10 р. № 1684 (у редакції рішення Національної Ради від 18.02.15 р. № 212, зареєстрованого у Міністерстві юстиції України від 20.04.15 р. № 441/26886). – Режим доступу : [//www.nrada.gov.ua/ua/normat ivnydokumenty/planrozvitku.html](http://www.nrada.gov.ua/ua/normat ivnydokumenty/planrozvitku.html)

8. Про універсальні послуги та права користувачів стосовно електронних мереж зв'язку і послуг (Директива про універсальні послуги) : Директива Європейського Парламенту та Ради від 07.03.02 р. 2002/22/ЄС. – Режим доступу : [//www.nkrzi.gov.ua/images/upload/58/19/6ad521f49a3af8c4642834474a790eac.pdf](http://www.nkrzi.gov.ua/images/upload/58/19/6ad521f49a3af8c4642834474a790eac.pdf)

9. Інформація про експертний семінар на тему “Правила щодо універсальної програмної послуги в Європі та рішення для України”. – Режим доступу : [//www.nrada.gov.ua/ua/news/radanews/16872.html](http://www.nrada.gov.ua/ua/news/radanews/16872.html)

10. Peggy Valcke. The Future of Must Carry to a Concept of Universal Service in the Info-Communications Sector. – 2006. – Режим доступу : [//www.nyls.edu/documents/media\\_center/archives/15mlp247spring06.pdf](http://www.nyls.edu/documents/media_center/archives/15mlp247spring06.pdf)

11. Study on the regulation of broadcasting issues under the new regulatory framework, prepared for the European Commission Information Society and Media Directorate-General by Cullen International – 2006. – Режим доступу : [//www.cullen-international.com/asset/?location=/content/assets/research/studies/2006/12/broadcasting-study-report-2007.pdf/broadcasting-study-report-2007.pdf](http://www.cullen-international.com/asset/?location=/content/assets/research/studies/2006/12/broadcasting-study-report-2007.pdf/broadcasting-study-report-2007.pdf)

~~~~~ \* \* \* ~~~~~