

УДК: 329.8; 329.051; 329.058; 34.096

DOI: 10.31857/S268667300010136-9

Новые тенденции в регулировании сферы телекоммуникаций в Канаде

Т.А. Щукина

Институт США и Канады РАН (ИСКРАН)

Российская федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

ORCID: 0000-0002-3133-0032 e-mail: tatshchukina@gmail.com

Статья поступила в редакцию 8.05.2020.

Резюме: В июне 2018 г. правительство Канады объявило о начале пересмотра законодательства в области регулирования сферы вещания и телекоммуникаций. Как конкретная правительственная директива, требующая исполнения, она была закреплена в бюджетной программе 2017 г. Пересмотр законодательной базы в сфере телекоммуникаций можно считать следующим важным шагом в разработке правительством либералов новой культурной стратегии, выдвинутой в сентябре 2017 г., в которой они выступили за оказание на разных уровнях государственной поддержки производству и распространению контента внутри страны и за её пределами. Поворот либералов в сторону культурной проблематики был связан с тем, что многие меры государственной политики в этой области были приняты ещё в прошлом веке, когда цифровые технологии не оказывали столь сильного влияния. Запуская процедуру пересмотра законодательной базы в области вещания и телекоммуникаций, правительство Канады создало рабочую группу экспертов, которая в январе 2020 г. по итогам своей работы опубликовала доклад «Будущее канадских коммуникаций: время действовать» (*Canada's Communications Future: Time to Act*), содержащий 97 рекомендаций. По мнению авторов доклада, сфера действия нового законодательства и государственного регулирования должна быть значительно расширена и распространена на все компании, независимо от национальной принадлежности, работающие на территории Канады в традиционных сферах телекоммуникаций (радио, телевидение) и в онлайн-пространстве. Хотя сейчас трудно оценить, какие рекомендации и в каком объёме будут внесены для обсуждения, можно сделать вывод, что процесс пересмотра законодательства в сфере телекоммуникаций, инициированный либералами, свидетельствует об усилении роли государственного регулирования в этой области.

Ключевые слова: культурная политика, вещание и телекоммуникации Канады, закон «О вещании», закон «О телекоммуникациях», канадская медиаиндустрия, канадский контент, Канадская комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям (ККРТТ), доклад «Будущее канадских коммуникаций: время действовать»

Для цитирования: Щукина Т.А. Новые тенденции в регулировании сферы телекоммуникаций в Канаде. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2020;50(7):79-93. DOI: 10.31857/S268667300010136-9

New trends in the regulation of telecommunications in Canada

Tatiana A. Shchukina

*Institute for the USA and Canadian Studies
Russian Academy of Sciences*

2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation
 ORCID: 0000-0002-3133-0032 e-mail: tatshchukina@gmail.com
 Received: 8.05.2020.

Abstract: As models of communication, connection, and culture, broadcasting and telecommunications play a significant role in the social and economic lives of Canadians. The Government recognized in Budget 2017 that Canada's media industries and the systems that allow for broadcasting, distribution, and exchange of ideas are fundamentally changing and that Canadian legislation has not kept pace. New technologies and business models are introducing disruptive change while simultaneously creating new opportunities. Canada can position itself to maximize the benefits the digital age brings to the citizens, artists and creators, communications industry, and economy as a whole.

To ensure Canadian broadcasting and telecommunications are well positioned to meet these and other objectives, the Government of Canada has launched a review of the broadcasting and telecommunications suite of legislation. This review is aimed to examine issues as communications and content creation in the digital age, net neutrality, cultural diversity, and how to strengthen the future of Canadian media and content creation. It is intended to examine the existing legislative framework and tools in the context of the digital age and what changes may be needed to support the Government of Canada in meeting these objectives.

Keywords: Canadian cultural policy, broadcasting, telecommunications in Canada, Broadcasting Act, Telecommunications Act, Canada's media industry, Canadian content, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission (CRTC), report "Canada's communications Future: Time to act".

For citation: Shchukina T.A. New trends in the regulation of telecommunications in Canada. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2020;50(7):79-93. DOI: 10.31857/S268667300010136-9

ВВЕДЕНИЕ

Либеральное правительство Канады во главе с Дж. Трюдо в сентябре 2017 г. выдвинуло новую культурную стратегию, получившую название «Креативная Канада» (*Creative Canada*). Ключевым вопросом, вынесенным на повестку дня в процессе её разработки, стало обсуждение роли и возможной степени участия государства в современных культурных процессах, резко меняющихся под воздействием цифровых технологий. Прозвучало также заявление о необходимости реформировать и даже кардинально перестроить модель, согласно которой государство должно обеспечить поддержку культурным и творческим процессам в условиях глобального рынка культурных товаров и услуг, существующего в едином мировом цифровом пространстве. Были определены три главных составляющих, на которых базируется новая концепция правительства: 1) оказание финансовой помощи представителям творческих профессий и менеджерам в сфере культуры; 2) создание и продвижение канадского контента внутри страны и за её пределами; 3) укрепление системы национального вещания и сети производства региональных и местных новостей [1]. Эту инициативу можно считать самым масштабным мероприятием в сфере государственной культурной политики в Канаде за последние 30 лет, с тех пор как были приняты по-

правки и дополнения к закону «О вещании» (*Broadcasting Act*) в 1991 г. консервативным правительством Б. Малруни.

На первоначальном этапе формирования новой правительственной концепции особое внимание было уделено анализу роли и места канадского контента (*Canadian content*) в условиях современного мирового цифрового пространства [Щукина Т.А. 2018: 113–126]. С этой целью в Канаде была развёрнута общенациональная дискуссия, итоги которой были подведены и опубликованы в докладе «Канадская культура в цифровом пространстве», в котором идея о необходимости оказывать государственную поддержку производству продукции с канадским контентом и распространению его внутри Канады и за её пределами была поддержана всеми сторонами, выступавшими в дискуссии, в том числе и представителями правительства.

В июне 2018 г. правительство в лице министра по инновациям, науке и экономическому развитию Навдипа Бэнса и министра по делам канадского наследия Мелани Жоли объявило о начале процедуры пересмотра законодательства в области регулирования сферы вещания и телекоммуникаций [2]. По сути, эту инициативу можно считать вторым этапом разработки культурной стратегии либералов. О возможном изменении механизма действия закона «О вещании» и закона «О телекоммуникациях» (*Telecommunications Act*), а также о ревизии мандатов таких организаций, как Канадская комиссия по радио, телевидению и телекоммуникациям (ККРТТ) (*Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission*) и Канадская вещательная корпорация/Радио-Канада (*Canadian Broadcasting Corporation/Radio-Canada*) было заявлено ещё в 2016 г. Как конкретная правительственная директива, требующая исполнения, она была закреплена в бюджете 2017 г. [3]. Следует отметить, что законодательная база в этой области включает три закона: закон «О вещании», закон «О телекоммуникациях» и закон «О радиосвязи» (*Radiocommunication Act*).

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

Первые шаги, предпринятые канадским правительством по регулированию сферы вещания, были сделаны в 1932 г. Именно тогда, опасаясь широкого распространения американского радиовещания на канадскую территорию, в стране была учреждена Канадская радиовещательная комиссия (*Canadian Radio Broadcasting Commission*), которая положила начало процессу формирования государственной системы вещания. В 1936 г., согласно впервые принятому закону «О вещании», она была преобразована в Канадскую вещательную корпорацию, на которую были возложены, помимо производства программ, и функции регулирования в сфере их трансляции. В 1958 г. было создано федеральное агентство Совет по управлению вещанием (*Board of Broadcast Governors*), ставшее первой государственной структурой, наделённой исключительными полномочиями регулировать деятельность в области вещания.

В редакции закона «О вещании», принятой в 1968 г., был введён в действие и закреплён статус Канадской комиссии по радио и телевидению (*Canadian Radio-*

Television Commission), компетенции которой по сравнению с советом были значительно расширены. В 1975 г., когда к ним добавились регулирующие функции в области телекоммуникаций, она стала именоваться Канадской комиссией по радио, телевидению и телекоммуникациям (ККРТТ), под этим названием она существует по сей день. ККРТТ – федеральное агентство, которое уполномочено парламентом Канады проводить политику по регулированию деятельности вещательных и телекоммуникационных компаний и находится в административном ведении министра по делам канадского наследия. Её полномочия охватывают следующие сферы: выдача и продление лицензий на вещание; наблюдение за исполнением налагаемых требований; осуществление контроля за уровнем собственности, и соответственно, за процессом слияния и поглощения вещательных компаний; утверждение тарифов, действующих в телекоммуникационном секторе, а также поощрение конкуренции и проведение антимонопольной политики в этой области [4].

Сейчас в Канаде действует редакция закона “О вещании”, которая была принята в 1991 г. Этот закон находится в административном ведении Министерства по делам канадского наследия. Наряду с детальной регламентацией государственной политики в области вещания, закон формулирует её основные положения: национальная система вещания должна, во-первых, находиться в собственности или контролироваться гражданами Канады; во-вторых, работать на благо сохранения и развития культурного, политического, социального и экономического потенциала страны; в-третьих, способствовать созданию и распространению канадского программного продукта. В законе отдельно прописан и закреплён статус Канадской вещательной корпорации как важнейшего центрального элемента национальной системы вещания. Текст состоит из четырёх разделов: первый регламентирует положения политики в сфере вещания; во втором определены направления действия и функции ККРТТ; третий фиксирует полномочия и устанавливает правила деятельности Канадской вещательной корпорации; четвёртый содержит ряд вытекающих из текста дополнений.

Современная редакция закона «О радиосвязи» была принята в 1985 г. За его исполнение ответственно Министерство по инновациям, науке и экономическому развитию. Оно управляет выдачей лицензий на вещание и регулирует соблюдение процесса технической сертификации радиооборудования. В Канаде в 2018 г. работало 962 станции, из которых 733 – коммерческие [5]. «Белл Кэнада» (*Bell Canada*) – самая крупная частная радиостанция на канадском радиорынке. Наиболее широкая аудитория радиослушателей – в Торонто, второе место занимает Ванкувер.

Действующий закон «О телекоммуникациях» вступил в силу в 1993 г. До этого деятельность компаний регулировалась федеральным и провинциальным законодательством. Как уже отмечалось, с середины 1970-х годов ККРТТ также получила полномочия по надзору. Это было связано с тем, что с появлением кабельного телевидения многие компании стали совмещать вещательные и телекоммуникационные функции. С развитием новых технологий и средств связи

процессы конвергенции в вещательной и телекоммуникационной сферах экономики стали усиливаться, вследствие чего были даже подготовлены варианты законопроектов, в которых предлагалось объединить законы о вещании и телекоммуникациях в один. Но они не были одобрены парламентом, так как на тот период не удалось разрешить разногласия между федеральными и провинциальными властями по этому вопросу.

Во второй половине 1980-х годов правительством Канады были приняты инициативы, повлиявшие на дальнейшее развитие национальной системы телекоммуникаций. Например, в 1987 г. впервые были законодательно закреплены требования по уровню канадской собственности и контроля в телекоммуникационных компаниях. Следующий важный шаг был сделан в 1989 г., когда Верховный суд Канады вынес решение о том, что деятельность телекоммуникационных компаний, которые арендуют мощности у государственных сетей связи, подпадают под юрисдикцию федерального, а не провинциального законодательства.

СОВРЕМЕННЫЙ КОНТЕКСТ ПРОБЛЕМЫ

С развитием новых технологий, и особенно повсеместного распространения интернета, многие компании, как уже упоминалось, совмещают в своей работе вещательные и телекоммуникационные функции. К таким компаниям-гигантам в Канаде, где этот сегмент рынка высоко монополизирован, можно отнести «Белл Кэнада», «Шоу коммьюникейшнс» (*Shaw Communications*), «Роджерс коммьюникейшнс» (*Rogers Communications*). Ввиду того, что эти процессы в обозримом будущем будут, по всей вероятности, только усиливаться, такая ситуация вызывает определённые трудности в толковании современной законодательной базы. В связи с этим важную роль сыграло решение Верховного суда, принятое в 2012 г., о том, что интернет-провайдеры, обеспечивающие только доступ потребителя к трансляционному контенту, подпадают под юрисдикцию закона «О телекоммуникациях», так как не являются вещательными компаниями.

В действующем законе «О вещании» термин «вещание» трактуется с точки зрения четырёх аспектов. Во-первых, если рассматривать соотношение понятий «вещание» и «телекоммуникации», то второе имеет более широкое толкование и по смыслу включает в себя первое. По сути, вещание является частью телекоммуникационной системы. Во-вторых, вещание определяется как передача потребителю программного продукта посредством радиоволн или других телекоммуникационных средств связи, как проводных, так и оптоволоконных. В-третьих, под понятие «вещание» не подпадает трансляция выступления, концерта, предназначенного для исполнения на публике. В-четвёртых, передаваемый программный продукт не может полностью состоять из буквенно-цифровых символов, например, если газетное издание передает свои статьи через средства связи, это не является вещанием.

Следует отметить, что федеральное правительство, согласно действующему законодательству, играет важную роль в регулировании сферы коммуникаций в Канаде. Оно имеет право давать рекомендации и воздействовать на решения

Канадской комиссии по радио, телевидению и коммуникациям, несмотря на то что последняя обладает достаточно большой степенью автономии в своей деятельности. Так, кабинет министров может попросить пересмотреть решение о выдаче лицензий, назначение на руководящие посты в Канадской вещательной корпорации, а именно президента, вице-президента и членов совета директоров. Правительство вправе потребовать от ККРТТ провести публичные слушания и подготовить доклад по любому вопросу, касающемуся её деятельности.

В 2017 г., в ходе инициированной Министерством по делам канадского наследия дискуссии о месте и роли канадского контента в мировом цифровом пространстве, правительство поручило комиссии проанализировать изменения, произошедшие в сфере вещания и телекоммуникаций, и их последствия на производство и распространение продукции канадского содержания. Доклад, в котором были подведены итоги анализа и выводы ККРТТ, был опубликован на её сайте 31 мая 2018 г. [6]. Основные вопросы, рассмотренные в представленном исследовании, касались общей оценки современного состояния сферы вещания и телекоммуникаций в Канаде, её существенной трансформации под влиянием цифровых технологий и распространения интернета, и, как следствие этих процессов, анализа возможных перспектив и рисков для производства и распространения канадского контента.

Канада как высокотехнологичная страна обладает высокой степенью доступности интернета и мобильной связи, хотя всё ещё существует большая разница в этом между жителями больших городов и теми, кто живёт в отдалённых, редконаселённых регионах. В докладе содержатся интересные данные, которые характеризуют произошедшие за последние годы в стране кардинальные сдвиги в области вещания и телекоммуникаций в связи с массовым оттоком аудитории в интернет, с которым связаны практически все сферы деятельности: работа, сервисное обслуживание, поиск любого вида информации, коммуникация, развлечения. Естественно, более активные пользователи мобильной беспроводной связью – молодые люди: по данным на 2016 г., в возрастной группе менее 30 лет они составляли практически 60% и этот показатель всё время растёт. Интересно отметить, что, несмотря на глубокое внедрение интернета в повседневную жизнь, в Канаде две трети запросов в фиксированных и одна треть в мобильных сетях составляет развлекательный видео- и аудиоконтент.

По мере того, как сокращение области традиционного телевидения происходит практически во всех странах, телевизионная зрительская аудитория с переходом в онлайн-режим, становится всё более персонализированной. При сравнении англоязычного и франкоязычного сегментов аудитории выясняется, что англоязычная часть в большей степени полагается на вещание в интернете, приверженцев же традиционного теле- и радиовещания больше среди франкоязычных зрителей и слушателей. Зрительские интересы в этих группах также варьируются: как англоязычные, так и франкоязычные канадцы предпочитают национальные новостные и спортивные программы, в развлекательном же сегменте англоязычной аудиторией в подавляющей степени востребован ино-

странный контент, франкоязычные зрители в большей степени ориентированы на канадские программы. Что касается сферы радиовещания, то там процесс оттока слушателей от радиостанций АМ/FM диапазонов идёт более медленными темпами, например, в машине канадцы предпочитают пользоваться именно радиоприемниками.

Интернет кардинальным образом повлиял на реструктуризацию процессов производства и распространения контента. В экономическом плане в более выгодном финансовом положении оказались компании, занимающиеся распространением, так как их доходы, включая плату за доступ в интернет и подписку на определённый контент, за последние годы резко увеличились. Значительную долю прибыли глобальные сетевые интернет-компании, такие как «Нетфликс», «Гугл», «Фейсбук», стали инвестировать в производство собственного контента, тем самым обостряя конкуренцию на рынке. В то же время доходы медиакомпаний, занимающихся непосредственно производством контента, остались практически на прежнем уровне. Ситуацию усугубляет тот факт, что рекламодатели, которые приносят существенную долю прибыли в этом бизнесе, также переориентируют свою деятельность в онлайн-пространство.

Производство контента, особенно телевизионных сериалов как наиболее востребованного продукта, требует огромных средств. Согласно прогнозам, которые были сделаны в докладе ККРТТ, канадские компании – производители контента, особенно в англоязычном сегменте, вряд ли смогут в обозримом будущем составить конкуренцию могущественным американским сетевым компаниям, обладающими несравненно большими ресурсами и мощностями для распространения своей продукции во всём мире. В связи с этим показательно сравнение, приведённое в докладе: население США больше населения Канады приблизительно в 10 раз, а объём американской телевизионной индустрии превосходит канадский практически в 20 раз. Если говорить о рынке франкоязычного контента, то в этом сегменте канадская продукция представлена более широко.

Для Канады развитие этих процессов в перспективе предоставляет как возможности для расширения взаимодействия с глобальным рынком, так и вызовы и угрозы для дальнейшего стабильного функционирования отрасли внутри страны. Ослабление позиций канадских медиакомпаний, работающих в сфере традиционного телевидения и радио, может привести к сокращению производства национальных программ – новостных, документальных, детских, передач, предназначенных для коренных народов и этнических меньшинств, то есть продукта, который в большей степени отражает канадскую культурную специфику. В то же время интернет вводит в действие огромное количество новых производителей культурной продукции, которые при оказании определённой государственной поддержки могли бы создавать общественно значимый контент.

Исходя из представленного в докладе анализа, были сформулированы основные возможные перспективы развития телекоммуникационного сектора Канады, в частности, рекомендации по формированию нового механизма поддержки производства и распространения канадского контента. По мнению представителей ККРТТ, в рамках государственной культурной политики должен быть разработан

новый механизм, направленный на урегулирование отношений между всеми компаниями-участниками, национальными и иностранными, работающими в сфере вещания и телекоммуникаций внутри страны. Было констатировано, что действующая до сих пор система мер, регулирующая этот сегмент рынка на законодательном уровне и в практической плоскости, не отвечает современным реалиям. Такие требования, как обязательное отчисление средств национальными вещательными компаниями на создание и продвижение продукции канадского контента, соблюдение квот, устанавливаемых для её производства и трансляции, выполнение определённых регламентов и норм, которым она должна соответствовать, не распространяются на новых транснациональных участников рынка, тем самым ослабляя позиции канадских компаний.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Запуская процедуру пересмотра законодательной базы в области вещания и телекоммуникаций в июне 2018 г., правительство Канады создало рабочую группу экспертов под председательством Жанет Йел, имеющей большой опыт работы в различных организациях этой сферы, а также в неправительственном секторе. Комиссии было поручено провести консультации с деятелями бизнеса, сотрудниками медиакомпаний, представителями гражданского общества, включая коренные народы и этнические меньшинства, и выработать свои рекомендации по изменению законодательства, дав им экспертную оценку.

Общий круг проблем, постановка вопросов и задач, которые, по мнению правительства, требуют решения в ходе объявленного пересмотра, были обозначены в документе, выпущенном Министерством по делам инноваций, науки и экономического развития Канады [7]. В нём подчёркивалось, что приведение законодательства, которое было разработано ещё в конце XX века, в соответствие с реалиями сегодняшнего дня призвано оказать позитивное воздействие и дать возможность для дальнейшего эффективного успешного развития канадских компаний, в перспективе укрепить позиции телекоммуникационного сектора страны и повысить его конкурентоспособность в мировом цифровом пространстве. Отмечалось также, что надо учитывать ряд факторов, которые отражают важные базовые ценности канадского общества, а именно создание условий для максимально открытого участия граждан в процессе свободного обмена информацией, сохранение культурного потенциала страны через оказание мер поддержки продукции с канадским контентом, предоставление гарантий по защите и безопасности персональных данных.

Исходя из поставленной задачи, рабочая группа экспертов сформулировала четыре блока вопросов, которые были вынесены для обсуждения в ходе общественной дискуссии. Они были опубликованы 24 сентября 2018 г. и касались, во-первых, обеспечения доступа максимально широкого количества граждан к высокотехнологичным телекоммуникационным услугам; во-вторых, стимулирования производства и распространения канадского контента; в-третьих, защиты

прав потребителя в цифровом пространстве; в-четвёртых, переформатирования институционального механизма по регулированию телекоммуникационной отрасли [8]. В ходе консультаций, которые продлились до января 2019 г., комиссия получила более 2 тыс. отзывов и предложений, было проведено 12 конференций и множество личных встреч с представителями заинтересованных сторон. К июню 2019 г. полученная информация была проанализирована и систематизирована в докладе, который подготовила и выпустила экспертная группа [9].

Тезис о том, что перспективы Канады как страны, стремящейся к успешному позиционированию себя в глобальном цифровом пространстве, могут быть реализованы только при наличии развитой доступной для подавляющего большинства граждан сети телекоммуникационных услуг внутри страны, был поддержан всеми участниками дискуссии. Спорные точки зрения были высказаны по ряду проблем, затрагивающих такие вопросы, как экономическое регулирование телекоммуникационного сектора, развёртывание сети широкополосной связи в отдалённых и малонаселённых районах, использование инфраструктурных объектов для дальнейшего развития телекоммуникационных компаний, управление радиочастотным сектором, обеспечение безопасности и надёжности передачи информации, соблюдение принципа сетевого нейтралитета¹.

Были высказаны разные точки зрения о необходимости сохранять сам институт экономического регулирования и его возможные преобразования. Некоторые отмечали, что нынешняя модель регулирования, основанная на установлении и администрировании системы жёстких норм, фиксированных тарифов и квот, изжила себя. Возникли также дебаты о том, какие методы регулирования и в какой степени должны и могут применяться для разных участников рынка: канадских компаний, обладающих собственными телекоммуникационными мощностями, интернет-провайдеров, а также иностранных сетевых компаний, услугами которых пользуются канадские граждане.

Спектр вопросов, связанных с канадским контентом, составил одно из ключевых направлений дискуссии. Поиски новых каналов финансирования для производства и распространения канадского контента играют первостепенное значение, как было подчёркнуто большинством участников. Высказана идея о том, что в этот процесс в той или иной мере обязательно должны быть включены все участники телекоммуникационного рынка. В качестве практических рекомендаций предлагались варианты введения лицензионной системы, подписания имеющих обязательную силу соглашений, наложения денежных штрафов и взысканий.

Цифровые технологии и интернет радикальным образом меняют облик потребителя, трансформируя его социальные, экономические, культурные характеристики. Эти изменения, с одной стороны, неограниченно расширяют поле

¹ Сетевой нейтралитет (*network neutrality*) – принцип, по которому провайдеры телекоммуникационных услуг не отдают предпочтения одному целевому предназначению перед другим или одним классам приложений (например, *World Wide Web*) перед другими (например, онлайн-игры или IP-телефония).

действия индивида в разных сферах его активности, но, с другой – могут оказать негативное воздействие путём распространения недостоверной или заведомо ложной информации, раскрытия персональных данных, нарушения авторских прав. В этом контексте существенная часть общественных слушаний была посвящена проблеме соблюдения и защиты прав потребителя в цифровом пространстве. Особое внимание было уделено мерам по обеспечению телекоммуникационными услугами канадцев с низкими доходами.

Эффективность работы институционального механизма по регулированию в сфере вещания и телекоммуникаций, возможные перспективы по его реформированию – ещё одна важная тема, которая получила освещение в ходе слушаний. Сейчас в Канаде регулирующие функции в этой области распределяются между ККРТТ, министром по делам канадского наследия, министром промышленности и Кабинетом министров. Как отмечали многие участники, наличие нескольких инстанций увеличивает риск бюрократической волокиты и затрудняет процесс принятия решений. Были высказаны также предложения о сведении всех законодательных норм, присутствующих в законах о вещании и телекоммуникациях, в единый закон, и таким образом сделать более ясным толкования законодательства и соответственно более чётко разграничить спектр функций организаций, отвечающих за его исполнение.

Итогом обширной подготовительной работы, проведённой группой экспертов по разным направлениям, стал опубликованный 29 января 2020 г. 235-страничный доклад «Будущее канадских коммуникаций: время действовать» (*Canada's Communications Future: Time to Act*), в котором представлены 97 рекомендаций по реформированию законодательной базы в сфере коммуникаций в Канаде [10]. Несмотря на очень детальное и подробное изложение, его содержание объединяет основополагающая для всех его разделов идея, а именно как обеспечить поддержку и успешное развитие телекоммуникационного сектора страны в условиях вызовов, которые исходят со стороны глобального цифрового пространства. Что особенно важно, как было подчёркнуто в преамбуле документа, для Канады решение этой задачи должно рассматриваться в контексте таких государственных приоритетов, как отстаивание национального и культурного суверенитета, стремление к экономическому процветанию и соблюдение гарантий демократических свобод.

В условиях быстро меняющейся цифровой реальности необходимость реструктуризировать институциональный механизм регулирования телекоммуникационной отрасли выходит на первый план и приобретает решающее значение. По мнению авторов доклада, сфера действия нового законодательства должна быть значительно расширена и распространена на все компании, независимо от национальной принадлежности, занимающиеся производством и доставкой медиаконтента канадскому потребителю и получающие вследствие этого доход, работающие как в традиционных сферах телекоммуникаций (радио, телевидение), так и в онлайн-пространстве. В этом случае под медиаконтентом понимается звуковая, видео и новостная информация, которая доставляется по-

ребителю средствами телекоммуникаций. В связи с этим было выдвинуто предложение о переименовании закон «О вещании», под юрисдикцию которого ранее подпадали все канадские медиакомпании, в закон «О медиакоммуникации» (*Media Communication Act*).

Так как действие нового закона подразумевает охват гораздо большего количества участников телекоммуникационного рынка, функции ККРТТ в качестве надзорного и регулирующего органа существенно расширяются. В дополнение к административным комиссия наделяется полномочиями по сбору информации и данных о ситуации на подконтрольном ей сегменте рынка. Согласно новой концепции, все медиакомпании, действующие в канадском поле интернета, обязаны пройти процедуру регистрации, проведение которой вменяется в обязанность ККРТТ. Кстати, название комиссии предлагается изменить на Канадскую комиссию коммуникаций (*Canadian Communication Commission*). Правила действующей системы выдачи лицензий, но в более гибком варианте, остаются в силе в отношении медиакомпаний, работающих в области традиционного телевидения и радио.

Радикальные по своей сути изменения предлагается ввести и в отношении поддержки производства и продвижения канадского контента как одного из важнейших направлений государственной культурной политики. Как отмечалось, дискуссии и споры вокруг этого в Канаде активно велись последние несколько лет. Согласно предложениям экспертной группы, все медиакомпании, которые имеют операции на канадском рынке телекоммуникаций, независимо от того, действуют ли они на основе лицензии или регистрации, обязаны будут инвестировать в поддержку канадского контента. Степень и доля участия каждой компании определяются в зависимости от специфики её деятельности.

Всех участников рынка предлагается классифицировать на три группы. Первая включает компании, которые занимаются одновременно и производством, и распространением контента, например, канадские медиакомпании, работающие в области традиционного телевидения и радио, а также такие онлайн стриминговые сервисы как «Нетфликс», «Спотифай», «Крейв», «Амазон прайм». Ко второй группе предлагается отнести компании, которые занимаются обобщением и распространением медиаконтента, например, кабельные компании, включая сетевые и работающие онлайн, новостные агрегаторы: «Яху ньюс», «МСН ньюс». Третья группа – сервисы «Ютуб», «Фейсбук», на платформах которых пользователи могут размещать свой контент, любительский и профессиональный.

Согласно разработанной классификации, представители первой группы обязаны будут часть своих бюджетных средств инвестировать в производство канадского контента. Что касается второй и третьей категорий, предусматривается, что они будут с этой целью облагаться определённым налогом. Расчёт показателей новых финансовых обязательств рекомендовано исчислять в зависимости от совокупности дохода, полученного в Канаде. Полномочия по администрированию предполагаемых нововведений закрепляются за ККРТТ. Следует отметить ещё одно существенное предложение, выдвинутое в качестве рекомендации и затрагивающее область налогообложения: обязать иностранных он-

лайн-провайдеров, услугами которых пользуются канадские граждане, платить федеральный налог на товары и услуги (GST). Эта мера направлена на ликвидацию дисбаланса в положении иностранных и канадских компаний, которые являются его плательщиками.

Отдельный раздел доклада был посвящён перспективам деятельности Канадской вещательной корпорации (Си-би-си) / Радио-Канада – самой крупной государственной теле- и радиокomпании страны. Подавляющую часть трансляций компании составляют передачи канадского контента: новостные, документальные, детские, которые очень популярны и востребованы у канадского потребителя. Можно утверждать, что с момента своего создания в 1936 г. Си-би-си оказывает существенное влияние на формирование общественно-политического и культурного климата в стране. Учитывая этот факт, в качестве рекомендации было высказано предложение переориентировать деятельность компании в сторону постепенного ухода от коммерческой составляющей, отказавшись в течение пятилетнего срока от демонстрации рекламы на всех её платформах.

Идея о необходимости соблюдать права пользователя, как индивидуального, так и коллективного, была закреплена в качестве приоритетной важности в предлагаемом спектре рекомендаций. В новом законодательстве, по мнению экспертной группы, должны найти отражение такие связанные с ней аспекты, как обеспечение всеобщего доступа к широкополосному интернету, гарантии получения национального и иностранного медиаконтента, сохранение тайны персональных данных, борьба против распространения недостоверной, экстремистской или любой другой наносящей вред информации, защита авторского права.

Доступность выхода в интернет и использование его в самых широких сферах жизни позиционируется канадским правительством как одна из современных базовых демократических свобод, которую должно обеспечить государство. Как констатировали авторы доклада, в направлении успешной реализации этой задачи существенную роль могут играть следующие факторы. Во-первых, поощрение конкуренции на канадском рынке электронных коммуникаций, включая иностранных участников, для того чтобы установить справедливые и приемлемые тарифы. Во-вторых, вовлечение всех телекоммуникационных компаний, действующих на территории страны, в сферу юрисдикции ККРТТ. В-третьих, расширение линий электронных коммуникаций в малонаселённых и отдалённых районах с помощью средств специального фонда в рамках ККРТТ (*CRTC Broadband Fund*), формируемого из отчислений компаний-провайдеров.

Оценки и рекомендации, представленные в докладе, с самого момента его публикации вызвали неоднозначную реакцию. Наиболее благожелательные и положительные отклики отмечались среди представителей канадской медиаиндустрии. Так, например, Даг Мэрфи, президент “Корус энтертейнмент” заявил, что компания поддерживает предложенные меры по изменению законодательства [11]. Иностранные же компании пока заняли выжидательную позицию.

Со стороны консерваторов как главный аргумент критики высказывалась идея о том, что представленная правительством либералов программа пересмотра за-

конодательства нацелена на сохранение существующей модели регулирования, а не на её реорганизацию [12]. Основной тезис негативных оценок со стороны не только консерваторов, но и представителей международного интернет-сообщества состоял в том, что предлагаемое более масштабное вмешательство государства в область регулирования телекоммуникационной отрасли неизбежно приведёт к усилению контроля и снижению свободы в интернет-пространстве [13].

Сходную позицию занимает Майкл Гейст, известный канадский учёный и юрист, профессор права Университета Оттавы. С его точки зрения, расширение полномочий ККРТТ, её практически единоличное право определять характер деятельности той или иной медиакомпании неизбежно сделает процесс регулирования менее прозрачным и открытым, что практически выводит работу комиссии из зоны контроля и критики. В негативном ключе учёный отзываясь о предложении обязать медиакомпанию предоставлять ККРТТ информацию о своих потребителях. Что касается введения обязательств для всех компаний инвестировать в той или иной степени в канадский контент, то, по мнению Гейста, это, скорее всего, может обернуться дополнительными расходами для рядового потребителя в виде увеличения интернет-тарифов или вообще уходом иностранных компаний с канадского рынка [14]. «Создание нового режима регулирования, основанного на представленной схеме, не будет способствовать сохранению и продвижению канадской культуры», – заключил эксперт [15].

В отличие от Гейста Марк Рэбой, ведущий канадский специалист в области медиакоммуникаций, занимающий пост почётного профессора в Университете Макгилла, придерживается более лояльной позиции. Он отмечает, что исторически в Канаде сложилась традиция, когда такие понятия, как «система вещания», «медиаиндустрия», которые тесно связаны с вопросами культурной идентичности, воспринимались в стране в первую очередь с точки зрения общественного интереса и блага, что отражено в действующем законе «О вещании». По его мнению, доклад экспертов закрепляет этот основополагающий тезис и «является хорошей отправной точкой для движения в этом направлении» [16].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Пересмотр законодательной базы в сфере телекоммуникаций можно считать следующим важным шагом в разработке правительством либералов новой культурной стратегии, выдвинутой в сентябре 2017 г., в которой они выступили за оказание на разных уровнях государственной поддержки производству и распространению канадского контента как внутри Канады, так и за её пределами. Поворот либералов в сторону культурной проблематики был связан с тем, что многие меры государственной политики в этой области были приняты ещё в прошлом веке, когда цифровые технологии не оказывали столь сильного влияния на культуру. Процесс пересмотра законодательства в сфере телекоммуникаций, инициированный либералами, свидетельствует об усилении роли государственного регулирования в этой области.

В настоящее время трудно оценить какие из рекомендаций и в каком объёме будут внесены для обсуждения в качестве новых законодательных инициатив. Министр по делам канадского наследия Стивен Жильбо (*Steven Guilbeault*) заявил в начале февраля, что правительство определится в этом вопросе до конца года. Но события, вызванные пандемией коронавируса, внесли существенные коррективы, поставив на повестку дня решение более важных и насущных задач, связанных с борьбой с эпидемией и последующим восстановлением экономики. В то же время реакция на пандемию, перевод многих сфер деловой и общественной активности в онлайн-пространство показали, что влияние цифровых технологий, телекоммуникаций на все аспекты человеческой деятельности будет только возрастать, что, несомненно, усиливает актуальность и своевременность введения в действие нового законодательства.

ИСТОЧНИКИ

1. Government of Canada. Canadian Heritage: Creative Canada Policy Framework. Available at: <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/campaigns/creative-canada/framework.html> (accessed 11.11.2019).
2. Government of Canada. Government of Canada launches review of Telecommunications and Broadcasting Acts. News release. June 05 2018. Available at: <https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/news/2018/06/government-of-canada-launches-review-of-telecommunications-and-broadcasting-acts.html> (accessed 17.12.2019).
3. 2017 Canadian federal budget. Chapter 1. Skills, Innovation and Middle Class Jobs. Part 3. Canada's Innovation Economy: Clean Technology, Digital Industries and Agri-Food. Canada's Digital Future. Canadian Digital Services. Available at: <https://www.budget.gc.ca/2017/docs/plan/chap-01-en.html#Toc477707371> (accessed 21.01.2020).
4. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission. Available at: <https://crtc.gc.ca/eng/acrtc/acrtc.htm> (accessed 23.01.2020)
5. Statistics Canada. Information and Communications technology. Television and Radio industries. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=2210000501> (accessed 24.01.2020).
6. Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission. Harnessing Change: The Future of Programming Distribution in Canada Available at: <https://crtc.gc.ca/eng/publications/s15/> (accessed 17.12.2019).
7. Government of Canada. Innovation, Science and Economic Development Canada. Terms of reference. Available at: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/eng/00001.html> (accessed 23.12.2019).
8. Government of Canada. Innovation, Science and Economic Development Canada. Review of the Canadian Communications Legislative Framework: Responding to the New Environment: A Call for Comments Available at: <https://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/eng/00003.html> (accessed 25.12.2019).
9. Government of Canada. Innovation, Science and Economic Development Canada. What We Heard Report. Available at: <http://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/eng/00011.html> (accessed 14.01.2020).

10. Government of Canada. Innovation, Science and Economic Development Canada. Canada's Communications Future: Time to Act. Available at: <http://www.ic.gc.ca/eic/site/110.nsf/eng/00012.html> (accessed 27.01.2020).
11. *Amanda Conelly*. Netflix, other streaming services should be forced to create Can-con, pay digital tax: panel. *Global News*. Canada. Jan.29, 2020. Available at: <https://globalnews.ca/news/6477105/broadcasting-review-panel-net-neutrality-netflix-tax/> (accessed 01.04.2020).
12. *Eli Glasner*. Independent panel report calls for more Canadian streaming content and ad-free CBC. *CBC News*. Posted: Jan 29, 2020. Available at: <https://www.cbc.ca/news/entertainment/broadcasting-telecommunications-report-netflix-cbc-1.5443478> (accessed 07.04.2020).
13. *Katie Jordan, Mark Buell*. The Internet Way of Networking and Canada's Broadcasting and Telecommunications Legislative Review. *Internet Society*. February 18, 2020. Available at: <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2020/the-internet-way-of-networking-and-canadas-broadcasting-and-telecommunications-legislative-review/> (accessed 31.03.2020).
14. *Rachel Emmanuel*. Telecommunications review calls for big changes to CRTC, CBC. Digital news service *IPolitics*. Jan 29, 2020. Available at: <https://ipolitics.ca/2020/01/31/telecommunications-review-includes-extreme-recommendations-warns-expert/> (accessed 15.04.2020).
15. *Michael Geist*. The CRTC says internet regulation is "inevitable", but is it sensible? *The Globe and Mail*. Jan. 27, 2020. Available at: <https://www.theglobeandmail.com/business/commentary/article-the-crtc-says-internet-regulation-is-inevitable-but-is-it-sensible/> (accessed 17.04.2020).
16. *Marc Raboy*. The media panel's report deserves a full airing. *The Star*. Feb. 18, 2020. Available at: <https://www.thestar.com/opinion/contributors/2020/02/18/the-media-panels-report-deserves-a-full-airing.html> (accessed 23.03.2020).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Щукина Т.А. 2018. Актуальные аспекты культурной политики в Канаде. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 10. С. 113-126.
DOI: 10.31857/S032120680001079-0

REFERENCES

Shchukina T.A. 2018. Actual aspects of the Canadian cultural policy. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No.10. P. 113-126. DOI: 10.31857/S032120680001079-0

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЩУКИНА Татьяна Александровна, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер. 2/3.

Tatiana A. SHCHUKINA, Senior Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRA). 2/3 Khlebnyy per., Moscow 121069, Russian Federation.