

ISSN 2226-1400

**УЧЕБЕ ЗАГИСКИ**  
**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКОГО**  
**УНИВЕРСИТЕТА**  
**УПРАВЛЕНИЯ**  
**И ЭКОНОМИКИ**



**2013 ВЫПУСК 4 (44)**

## ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

УДК 366.636

*C. S. Бодрунова*

### Принципы европейского регулирования телевизионного сектора: либерализация рынка или защита демократии средствами ТВ?

*S. S. Bodrunova. The Principles of European Regulation of the Television Sector:  
the Liberalization of the Market or Protection of Democracy Means of TV?*

В статье реконструируются современные принципы регулирования телевизионного сектора в объединенной Европе. Актуальность исследования обусловлена возможностью наблюдения «в реальном времени» за становлением системы медиарегулирования на европейском пространстве, а также применимостью этого опыта на территории крупных федеративных государств, в том числе России. При анализе обнаружено противоречие между принципом защиты демократии средствами телевидения и механизмами реализации многообразия в телесекторе, особенно на национальном уровне, при условии адаптации национального законодательства к медиаправу ЕС.

**Ключевые слова:** Европейский союз, медиаправо, телевизионный сектор, инфраструктура

**Контактные данные:** 199004, Россия, Санкт-Петербург, 1-я линия В.О., д. 26

В России достаточно широко известен опыт Европейского союза (ЕС) в целом и отдельных стран — членов ЕС по формированию общего телевизионного пространства и рынка современных аудиовизуальных медиауслуг. Однако малоизученными остаются принципы, положенные в основу европей-

The article reconstructs the modern principles of regulating television sector in the united Europe. Relevance of research is due to the possibility of observing "real-time" for the formation of the European media regulation in space as well as the applicability of this experience over large federal states, including Russia. The analysis show the contradiction between the principle of the democracy's protection by means of TV and implementation mechanisms in tele sector diversity, especially at the national level provided adapting national legislation to the EU media law.

**Keywords:** The European Union, media law, the television sector, infrastructure

**Contacts:** 1 Line V.O. 26, St.Petersburg,  
Russian Federation, 199004

*Светлана Сергеевна Бодрунова — заведующий кафедрой Санкт-Петербургского университета, кандидат политических наук, доцент.  
© С. С. Бодрунова, 2013*

ского регулирования телесектора, поскольку даже в самом ЕС не существует единого документа, описывающего эти принципы. При этом именно принципы единого регулирования и их национальная интерпретация ложатся в основу национального процесса адаптации законодательства (*the compliance process*) к медиаправу ЕС.

Мы сосредоточим внимание на принципах (условно) «среднего уровня» — среднего по отношению к наиболее общим международным принципам (которые являются источником права для ЕС) и к законодательству отдельных стран — членов ЕС (для которых право ЕС является источником права). Укажем только два релевантных международных принципа, которые легли в основу европейского законодательства о СМИ, а затем перейдем к анализу европейского уровня законодательства. Опорные принципы — это:

- 1) идея общего рынка, который интерпретируется как свободное пространство, где свободно перемещаются товары, услуги, капиталы и люди (ст. 14 Римского договора);
- 2) фундаментальная свобода выражения мнений, которая интерпретируется как одно из базовых прав человека; медиа воспринимаются как естественный источник и средство для выражения мнений и взглядов. Эта свобода утверждена в ст. 10 Конвенции по защите прав человека и фундаментальных свобод, а на европейском уровне — в § 2 ст. 11 Хартии ЕС об основных правах.

Безусловно, законодательство ЕС фокусируется на гораздо более широком и подробном спектре проблем. Это позволило, в частности, российским исследователям отметить, что попытка ЕС соединить законодательным путем достижение и экономических, и культурных целей привела к определенному дуализму медиа-законодательства [1; 2]. Это значит, что регулирование сектора состоит из двух частей — регулирования развития инфраструктуры и регулирования содержания, но не всегда эти два аспекта разведены по разным документам. Другие ученые отмечают, что общие основания для медиаправа Европы пока не разработаны вовсе, хотя призывают к этому возникали на протяжении всех 1990-х и 2000-х гг. [3]. Поэтому до сих пор на официальном уровне не описаны общие принципы европейского телерегулирования; нам придется опираться на собственный анализ и работы еще нескольких независимых аналитиков.

Сегодня можно выделить следующие принципы, которым соответствуют кластеры документов в рамках как «жесткого», так и «мягкого» медиаправа.

1. **Обеспечение свободы выражения как одной из базовых свобод.** Этот принцип прослеживается в основных законодательных документах ЕС об информационном пространстве в 1970-е и 1980-е гг. Во всех них свобода выражения на телевидении понимается как принцип фундаментальной важности для всего телесектора. Поскольку эта линия продолжает настойчиво повторяться и в 2000-е гг., видимо, в практике СМИ этот принцип пока соблюдается не настолько полно, насколько этого хотели бы законодатели. Например, ст. 20 Конституции Испании имеет несколько отличий от документов ЕС по вопросам информационного права. Она формулирует «свободу выражения» и «свободу информации» как два отдельных процесса, в то время как европейское законодательство понимает свободу информации как часть более широкого понятия свободы выражения, хотя конституционный суд Испании признает общность между этими двумя понятиями. А в Италии, например, по ст. 21 Конституции республики свобода выражения не должна противоречить «добрым правам». Иными словами, данный принцип сегодня интерпретируется в рамках национальных законодательных традиций, несмотря на его кажущуюся очевидность.

2. Обеспечение перехода телесектора на стандарты информационного общества. Переход к информационному обществу стал одной из целей ЕС; современное состояние медиасреды воспринимается, таким образом, как транзитивное. Политика ЕС в сфере регулирования ТВ строится в рамках концепции информационного общества. Как уже отмечено, можно выделить две главные составляющие перехода на новые стандарты для телевидения: это так называемое цифровое переключение (digital switchover) и конвергенция традиционных и новых форматов ТВ в целях создания единого коммуникационного рынка. Следует отметить, что европейские законодатели приняли во внимание и преимущества, и опасности нового технологического пространства в телесекторе, что нашло отражение в многочисленных документах о будущем общественного телевидения в цифровом мире и директивах Совета Европы об авторском праве в информационном обществе.

Основы для перехода на цифровое вещание были заложены в директиве ЕС от 1989 г. под кратким названием «Телевидение без границ» (Television without frontiers, или TWF Directive) и впоследствии были закреплены в новом варианте директивы от 1997 г. [4; 5]. В 2007 г. директива была пересмотрена во второй раз и сменила название на «Директиву об аудиовизуальном медиа сервис/медиа-услугах» (Audiovisual Media Services Without Frontiers, или AMWF Directive).

Более сложным оказался вопрос конвергенции форматов, поскольку он повлек за собой конвергенцию секторов рынка СМИ и, следовательно, рост концентрации в медиасекторе. Анализ европейских ученых показал, что национальные дробные медиарынки выказывают тенденцию к превращению в единый мультимедиальный рынок, и здесь законодательные инициативы следовали за рыночными тенденциями, идя в русле либерализационной политики, которая, по мысли законодателей, должна была способствовать мультимедийному развитию [6].

Первые теоретические обоснования либерализации медиарынка появились еще в 1980-е гг. В конце 1990-х гг. после многолетнего спора между двумя подразделениями Еврокомиссии — Генеральным директоратом XV и Генеральным директоратом III — разрешение вопроса медиаконцентрации в европейском законодательстве было поставлено в зависимость от развития информационного общества. Поясним эту мысль. С развитием информационного общества рынок медиа растет экспенсивным путем: в сети Интернет, например, в идеале можно создать неограниченное количество СМИ. В случае расширения рынка таким путем крупные компании начинают владеть все меньшими долями рынка, и, хотя их абсолютный размер не меняется (или даже растет), их рыночная доля становится все меньше, и они больше не займут доминантных позиций на рынке СМИ. Таким образом, скорейшая конвергенция форматов, формирование единого рынка и развитие технологий информационного общества виделись лекарством от растущей концентрации рынков на национальном уровне. Такая направленность законодательного процесса подтверждается, например, тем, что европейские законодательные акты, касающиеся рынка телекоммуникаций, постепенно теряют приставку «теле-» и все чаще говорят просто о «рынке коммуникаций». Например, в 2002 г. в рамках ревизии существующего законодательства Еврокомиссия приняла «Новые общие правила служб электронных коммуникаций» (A new framework for electronic communications services), целью которых стало распространение единых принципов регулирования на всю инфраструктуру коммуникаций. Особое внимание в этом пакете документов удалено телевидению как сектору, направленному на интерактивность и создающему наиболее сложные стратегии конвергенции. Введение единых плуральных норм было также обеспечено серией директив, из которых наиболее важной можно считать совместную

Директиву Европейского парламента и совета министров 95/47: она вводит единые нормы для наземного, спутникового и кабельного ТВ. Серия инициатив ПАСЕ в секторе новых медиа постепенно привела к пересмотру концепции телерынка в целом: в директиве AMWF телерынок переосмыслен в терминах off-demand/on-demand (ТВ без индивидуального запроса/ТВ по индивидуальному запросу, или интерактивное индивидуальное телевидение) и предложена общая рамка для регулирования обоих секторов.

Еще одной зоной регулирования конвергенции стали директивы Еврокомиссии по телекоммуникационным рынкам и электронным данным. Здесь отметим только, что Рамочная директива от 2002 г. установила отношения между телекомом и телевизионным рынком, а также распространяла роль и обязанности национальных органов по гарантиям в сфере коммуникаций (например, AGCOM в Италии, Ofcom в Британии) на весь сектор коммуникаций.

**3. Защита демократии средствами телевидения.** Здесь (с опорой на первый принцип) телевидение мыслится как средство поддержки демократического процесса и политического разнообразия в ЕС, поскольку единая Европа строит и единое публичное пространство, а это пространство мыслится как демократическое на всех уровнях (от местного до общеевропейского). Инициативы ПАСЕ и директивы совета министров фокусировались не только на общих принципах равной представности взгляда всех стран в обществе, но также на политическом измерении демократического процесса, т.е. на политическом плюрализме на телевидении; равном доступе всех партий и участников процесса принятия решений к выражению позиций; открытости и регуляризации представления парламентской работы в странах-членах; равном освещении участников предвыборных кампаний.

Одним из основных достижений еврозаконодательства стало разграничение так называемых внешнего (относящегося к рынку) и внутреннего (относящегося к деятельности редакции и автора) плюрализмов [7]. Это различие составляет базу для решения спорных вопросов по медиаконцентрации и нарушениям демократии на телевидении.

Еще одно базовое правило, касающееся независимости редакций, было введено Директивой Европейского совета 2002/21. Она потребовала, чтобы страны-члены создали мониторинговые и регулирующие органы в секторе коммуникаций и чтобы эти органы гарантировали независимость, беспристрастность и прозрачность журналистики. На этом основании в Италии и был создан AGCOM, в Британии — Ofcom, а также схожие ведомства в других странах.

**4. Благоприятствование европейскому телеконтенту.** Сразу же оговорим: европейский контент понимается в законодательстве как созданный в Европе и/или как направленный на освещение европейских тем и проблем. В рамках, скажем, сетки передач какого-либо канала могут преследоваться одна или обе этих цели.

В 1994 г. отчет генерального директората XV Еврокомиссии, известный как «доклад Бангеманна», не только определил новые ориентиры в развитии сектора ИТС (отметив, что информационные сети в Европе недостаточно развиты), но и заложил основы нового понимания приоритетов ЕС по поводу медиаконтента. Состояние европейского телерынка было признано неудовлетворительным именно в силу отсутствия европейски-ориентированного содержания программ [8].

Меры для обеспечения доминирующей роли Европы в телеконтенте могут быть разделены на прямые и непрямые. Прямые меры предусмотрены в директиве TWF 1997 г. и устанавливают так называемые пропорциональные квоты на обязательный показ программ, произведенных в странах ЕС. Непрямые меры основаны на либерализации рынка; здесь либерализация понимается как сред-

ство создания панъевропейских медиахолдингов, достаточно сильных, для того чтобы конкурировать с внешними по отношению к Европе медиаконцернами на пространстве общеевропейского телерынка. Таким образом, по мысли законодателей ЕС, внутриевропейский рынок будет защищен от захвата сторонними силами, а жители сообщества будут ограждены от доминирования американского медиапродукта, который несет в себе неевропейские ценности и привычки. Страх разрушения национальной идентичности через чуждый медиаконтент можно проследить во всех трех директивах о телевидении без границ, а также в ряде отчетов и резолюций ПАСЕ.

5. **Обеспечение рыночного многообразия в телесекторе.** В ст. 106 Европейской конвенции о трансграничном телевидении говорится: «Стороны, в духе сотрудничества и взаимопомощи, который предполагается в данной Конвенции, будут стараться избегать программ, передающихся или репродуцирующихся поставщиком телеслужб или другими юридическими или физическими лицами в их юрисдикциях... и создающих угрозу рыночному плюрализму» [9]. Речь в цитате идет о контенте. Но, например, ст. 11 Хартии фундаментальных прав (второй части Лиссабонского договора) понимает рыночное многообразие не только как плюрализм медиаконтента, но и (в основном) как плюрализм на медиарынке. Как уже было сказано, либерализация медиарынка ЕС основана на идеологии отсутствия ограничений на общеевропейском рынке в целом наряду с намерением сохранить здоровую рыночную конкуренцию и правом для любого жителя (включая меньшинства) создавать, развивать и получать прибыль от телепредприятия. Она также рассматривается как средство защиты рынка от внешнего захвата.

Путь концептуализации рыночного многообразия в Европе рассматривалось два: идея полной либерализации рынка боролась против идеи передачи регулирования на национальный уровень и более серьезных мер против концентрации на уровне европейском. Принятию сегодняшней позиции по поводу главного принципа регулирования рынка предшествовали длительные политизированные дебаты между Европарламентом, Еврокомиссией и советом министров Европы [1; 6]. Победил принцип полной либерализации, и сегодня либерализация понимается как совокупность трех составляющих:

- 1) *идеи трансграничности (transfrontier notion).* Впервые она была озвучена в Конвенции Совета Европы по трансграничному телевидению [9] (принята в 1989 г., ратифицирована в 1993 г., зарегистрирована в 1997 г., процедура пересмотра начата в 2007 г.), а затем закреплена и специфицирована в указанных выше директивах TWF. Сегодня уже существует комплекс регламентов Совета Европы, которые способствуют взаимодействию капиталов и инвестиций в ЕС; они неизбежно относятся и к сектору ТВ. Перспективой «трансграничной» либерализации в будущем может стать поглощение одних субсекторов рынка другими;
- 2) *отсутствие общих для Европы ограничений на медиаконцентрацию на уровне стран-членов.* Европейские медиакомпании традиционно фокусировали свою активность на национальных рынках, и долгое время медиаконцентрация была явлением в пределах национальных границ. Причинами тому были лингвистический и культурный барьер, достаточно большое количество потребителей и инициатив внутри национальных границ, высокая стоимость или техническая сложность распространения сигнала вещания за границы, ведущая роль служб общественного вещания на национальном рынке, условия государственного регулирования, медленная и частичная либерализация, налоги и др. Существенным препятствием было также то,

что в большинстве своем рекламные компании ориентировались именно на национальный языковой рынок [10].

Различные европейские страны имеют различные критерии ограничений медиаконтроля. Так, в Испании, Португалии, Испании, Швеции ограничивается количество каналов для владения; в Великобритании, Германии и Франции это ограничение базируется на доле аудитории, а во Франции и Великобритании еще и на показателях тиража или абсолютного тиража печатного сектора [11]. Этот подход естественным образом отражается и на новых медиа.

Основными инструментами для контроля над владением СМИ являются: 1) общие законы ЕС о конкуренции; 2) конкретные положения законодательства о конкуренции, направленные на СМИ; 3) положения о медиаплюрализме, обязательные для соблюдения для всех стран-членов. В Дании, Финляндии, Литве, Польше, Португалии и Швеции существует общий запрет на монополизацию СМИ. В Италии, Греции и Франции владение прессой ограничивается долей участия на рынке, а в Греции еще и через определение типов изданий. В Великобритании и Германии слияния печатных СМИ происходят по специальным правилам.

Не существует ни специального законодательства по поводу концентрации СМИ, ни единого антимонопольного органа на уровне ЕС. Против создания такого органа существует два главных аргумента. Во-первых, право ЕС не подразумевает его создания. Во-вторых, его создание противоречит базовым европейским принципам принятия во внимание общественного интереса, субсидиарности и пропорциональности. Так что на страны-члены не налагается обязанность защищать всеевропейский плюрализм и разнообразие, и наоборот: на уровне ЕС нет общего закона против медиаконцентрации в отдельных странах. Считается, что национальное законодательство более эффективно, прямо и согласно с внутренней ситуацией может решить проблему медиаконцентрации [12, с. 7].

Но несмотря на такую уверенность европейские законодатели постоянно (с 1975-го по 1997 г.) пытались решить вопрос национальной медиаконцентрации. Вышеупомянутая борьба концепций привела к появлению серии документов, которые анализировали вопрос на национальном уровне: «не менее двух резолюций и двух рабочих бумаг было выдвинуто Европарламентом между 1990-м и 1992 гг.» [6]. В результате Зеленая книга Еврокомиссии от 1992 г. (так называемая «первая Зеленая книга по медиаконцентрации») передала решение вопроса на национальный уровень [3], но зато связала в единый узел экономическую (концентрация на медиафонке) и политическую (разнообразие СМИ, обеспечивающее плюрализм мнений) проблематику. Вот как писали об этом европейские исследователи в конце 1990-х гг.: «Зеленая книга предложила странам-участницам три пути оценки плюрализма и разнообразия СМИ: 1) согласно редакционному контенту печати или аудиовизуальных трансляций. Такой критерий считается самым логичным, хотя и самым комплексным, а также требующим большого объема оценки данных и субъективным; 2) по числу каналов или названий печатных изданий. Хотя этот критерий наиболее легко измеряется, эта альтернатива была отвергнута как несущественная для обеспечения подлинного многообразия редакционного контента; 3) по числу медиавладельцев / лиц, контролирующих медиа. В 1997 г. этот Еврокомиссия считала данный критерий предпочтительным, хотя он тоже не отражает прямо содержание СМИ; но в любом случае концентрация

контроля доступа к медиа в руках немногих рассматривается как угроза разнообразию информации (Зеленая книга 1992 г., с. 20). Такая система не может гарантировать разнообразие редакционного контента, однако создает минимальное условие для развития разнообразного выбора со стороны аудитории» [13, р. 86–87].

Зеленая книга предлагала также три пути ответа на медиаконцентрацию, и комиссия не отдавала предпочтения ни одному из путей. Первый путь — вообще не действовать на европейском уровне против национальной концентрации СМИ, т. е. вмешиваться в решение этого вопроса только после того, как национальные механизмы будут исчерпаны. Однако считалось, что этот путь замедляет слияние национальных информационных пространств в единое, европейское. Вторая опция — рекомендовать переход к большей прозрачности в сфере СМИ, что подразумевает обмен данными о медиавладельцах между государствами-членами. Но Еврокомиссия не посчитала необходимым ввести институциональный механизм обмена такими данными. Третья опция подразумевала гармонизацию национальных запретов на медиаконцентрацию через директиву или регламент в целях создания единых правил игры, что являлось бы наиболее жестким путем регулирования. Сегодня можно сказать, что комиссия в итоге пошла по второму пути: передала контроль на национальный уровень, но учредила процедуру мониторинга медиаконцентрации и плюрализма СМИ [Ibid., р. 93–94].

Директивы TWF от 1989 и 1997 гг. не содержали ни антимонопольных мер, ни мер против концентрации на национальном уровне, поскольку после публикации Зеленой книги считалось, что 1) национальные правительства имеют более четкое представление о местных особенностях и 2) страны-члены в основном уже ввели антимонопольное законодательство к 1992 г. Сегодня вопрос о концентрации медиакомпаний решается ЕС только тогда, когда он влияет на медиаплюрализм в рамках всего ЕС; решение принимается на базе европейского карельского права. Еще одним важным измерением регулирования медиаконцентрации стала Инициатива i2010, чья «первая опора» нацелена на развитие открытого и конкурентного внутриевропейского рынка для формирования информационного общества и развитие информационного сервиса для населения [14];

- 3) *принципа страны происхождения*, который нашел отражение в директивах TWF. Для телесектора этот принцип означает, что в рамках ЕС любая транслирующая организация подлежит контролю только одной юридической системы (своей национальной), и страна, на которую ведется трансляция, имеет только право убедиться, что вещатель принадлежит другой юрисдикции. Эта норма корреспондирует с базовыми нормами конкуренции на общем рынке ЕС, закрепленными в ст. 81 и 82 Трактата ЕС, а их вступление в силу контролируется Белой книгой от 1999 г. и Регламентом совета министров от 2003 г. [15].

6. *Защита общественного вещания*. § 2 ст. 11 Хартии фундаментальных прав предполагает существование правил плюральности контента, которые в особенности касаются служб общественного вещания (СОВ, в общепринятой в ЕС английской версии — public service broadcasting, PSB). Эти правила выражаются, например, в неприменении некоторых норм общего свободного рынка к общественным вещателям. Так, запрещение денежной помощи частным предприятиям медиа рынка (это является естественным следствием свободы рынка, где у всех компаний равные условия) не затрагивает СОВ, поскольку государству вменяется в обязанность обеспечение плюральности публичной сферы, а общественное веща-

ние — один из механизмов обеспечения этой плюральности. Протокол к Амстердамскому соглашению («Протокол по системе общественного вещания в странах-членах») признает особую роль СОВ в 1) служении наилучшему обеспечению демократических, социальных и культурных потребностей европейского общества и 2) сохранении плюрализма контента [16, р. 109]. Как пишут исследователи Центра экстремальной журналистики, «общественное телевидение пользуется в Европе особым уважением на политическом уровне, поскольку оно считается неотъемлемым элементом демократической системы и частью европейской культуры. Его миссию видят в том, чтобы предлагать альтернативу коммерческому телевидению и даже поднимать планку его качества. Однако переход к цифровому вещанию, конвергенция коммуникационных и информационных технологий, а также конкуренция со стороны коммерческих телекомпаний вынуждают общественное телевещание по всей Европе к пересмотру своей специфической функции — работать независимо от политических и экономических интересов — применительно к новым условиям» [17]. При этом страны-члены свободны в определении структуры, социальных целей, содержательного спектра и механизмов финансирования СОВ. Единственное условие для последнего — чтобы искажения конкурентного рынка в силу государственного финансирования СОВ были меньше общественной пользы от СОВ. Но, как уже указано выше, не дается никаких систем измерения рыночных искажений.

СОВ постоянно находились и находятся в фокусе европейского законодательного процесса начиная с первой волны либерализации телерынка ЕС. Так, постоянно следит за состоянием СОВ Парламентская ассамблея СЕ: с 1975-го по 2008 г. был издан целый ряд резолюций, рекомендаций и отчетов. Тем не менее время от времени (в связи с расширением ЕС, например) требуется прояснение позиции ЕС по вопросу СОВ. В октябре 2001 г. Еврокомиссия издала такое разъяснение по поводу государственной помощи СОВ. Было подтверждено право свободно определять степень помощи и формы организации СОВ в зависимости от их предпочтений, истории и потребностей [18]. Еврокомиссия оставила за собой право контролировать госпомощь, чтобы страны-члены избежали слишком больших выплат или злоупотреблений в пользу тех или иных политических сил. Комиссия также высказала пожелание, чтобы страны-члены уважали правила четкого определения, что такое для них СОВ и какова миссия СОВ, правило наличия официального контракта/соглашения между страной и представителем СОВ, обладающим правом мониторинга выполнения контракта, и правило адекватности государственной помощи миссии СОВ.

**7. Поддержание культурного многообразия в ЕС посредством телевидения.** Здесь законодательные стратегии ЕС могут быть разделены на две главные части: защита разнообразия местных народов ЕС и политика в сфере СМИ по поводу мигрантов и иных меньшинств.

Права меньшинств, включая национальные меньшинства, рассмотрены отдельно в AMFD 2007. Существует ряд резолюций ПАСЕ (и их число сильно возросло за последние годы), генеральная линия которых сосредоточена на культурном аспекте плюральности контента и ассимиляции и снижении напряжения в новых мигрантских группах, а также национальных и иных меньшинствах.

\* \* \*

Другие области регулирования телевидения в ЕС включают требования прозрачности финансовой и владельческой отчетности, авторское право и принципы авторства, рекомендации по освещению террористических актов, инициативы

по медиаобразованию и некоторые другие зоны, которые косвенно влияют на функционирование телесектора. Но, как уже говорилось, эти принципы вытекают либо из международного права, либо из приведенных семи принципов, поэтому мы не будем на них останавливаться.

Как мы можем видеть,

- 1) базовыми европейскими законодательными актами, которые дают понимание политики ЕС в области телерынка и содержания ТВ в 2000-е гг., могут быть признаны директивы TWF 1997 и измененная АМТФ 2007. Они определяют принципы 1–5 и уделяют особое внимание принципу 7;
- 2) главным вопросом повестки дня для регулирования медиа в 1990-е гг., когда базовая конфигурация медиазаконодательства уже сложилась, стали форма и цели либерализации рынка. Этот вопрос, в свою очередь, включает вопросы национальной концентрации СМИ, форм перехода к информационному обществу, защиты проевропейской ориентации контента, международной конкурентоспособности медиапредприятий ЕС и т. д.;
- 3) принцип 5 (обеспечение рыночного многообразия в телесекторе) потенциально противоречит принципу 3 (защита демократии средствами телевидения), особенно на уровне страны. Иными словами, ЕС одновременно делает две противоречивые друг другу вещи: стимулирует развитие крупных фирм на национальном уровне и борется за развитие плюрализма, которое обеспечивается в том числе через наличие большого числа мелких и средних медиакомпаний. На практике же такая позиция законодателей благоволит к крупным компаниям. Эта точка зрения, высказываемая одновременно законодателями и независимыми комментаторами, доказывается в том числе значительным ростом скорости и объемов сделок M&A во второй половине 1990-х гг. Эти сделки постепенно привели к созданию «евроВещательных» (EU-casting) телекорпораций.

В заключение добавим несколько слов о директиве «Телевидение без границ», поскольку она является, по мнению экспертов по европейскому медиаправу, одним из четырех важнейших документов так называемого вторичного права (первичным считается уровень договоров, учреждающих ЕС) наряду с Директивой о кабельном и спутниковом вещании, Рамочным законодательством для сетей и услуг электронных коммуникаций от 2002 г. и вышеупомянутым Регламентом Совета ЕС о слияниях [17]. Перед ее введением в действие трансграничное вещание в Европе представляло для телерадиокомпаний большую сложность в силу различий в законодательстве. Таким образом, «целью Директивы было облегчение телерадиовещания через границы европейских стран... за счет установления посреду однаковых норм регулирования содержания и введения положения, запрещающего европейским странам ограничивать ретрансляцию или прием телерадиопередач, поступающих из других государств — участников ЕС, по причинам, выходящим за рамки Директивы» [Там же]. Как уже говорилось выше, главная задача директивы — содействие росту сильной европейской вещательной индустрии, способной противостоять телеконтенту из США.

Как пишут эксперты двух исследовательских программ института «Открытое общество» (Программа мониторинга и адвокатирования Евросоюза и программа «Медиасеть»), «основные положения Директивы касаются внесенных в особый перечень событий, представляющих особую значимость для общества; регулирования квот; рекламы и спонсорства; защиты несовершеннолетних; права на ответ» [Там же]. Директива TWF строится на принципе приоритета страны происхождения, или принципе единственной юрисдикции: телевещатели обязаны выполнять только требования национального законодательства государства — участника

ЕС, на территории которого они расположены, а страна, принимающая вещание из-за рубежа, может лишь убедиться, что вещатель не является ее резидентом и его продукция не должна проходить повторную проверку на соответствие национальному законодательству (ст. 2 директивы TWF 1997).

Директива, принятая в 1989 г., была впервые подвергнута пересмотру в 1997 г. для учета перемен на рынке и в технологиях. Ее применение государствами — участниками ЕС должно контролироваться путем Еврокомиссией, которая предоставляет отчеты Европейскому парламенту, совету и Европейскому комитету по социально-экономическим вопросам. В январе 2003 г. комиссия представила четвертый по счету доклад такого рода, включающий детализированную информацию о применении директивы во всех странах — членах ЕС. «После 2003 г. начался процесс второго пересмотра Директивы, каснувшийся в основном следующих аспектов: регулирования содержания аудиовизуальных программ; определения уровня конкретизации в регулировании рекламы; закрепления права на информацию и права на краткие информационные сообщения; содействия производству и распространению телепрограмм; разработки мер совместного регулирования в секторе СМИ; выработки регулятивного подхода к интерактивному телевидению» [Там же].

Европейская комиссия планировала представить новую редакцию директивы TWF до конца 2005 г., однако ее новая версия оказалась опубликована лишь на 2 года позже. «Новая редакция директивы „Телевидение без границ“ предусматривает давно ожидавшееся расширение существующей нормативно-правовой базы путем включения в нее так называемых новых аудиовизуальных услуг... Под *аудиовизуальной медиауслугой* [курсив автора. — С. Б.] понимается такая услуга, главной целью которой является предоставление населению посредством телекоммуникационных сетей программ с целью информирования, развлечения или образования» [19]. Как уже было сказано выше, основным отличием новой директивы (директива AVMS 2007) стало разбиение телеслужб на два типа. Русские переводчики, в том числе автор одной из первых статей о новой директиве А. Рихтер, предпочитают называть два эти типа «линейные» и «нелинейные» услуги, имея в виду неинтерактивное и интерактивное ТВ, позволяющее пользователю выбирать время показа передачи и ее содержание. Мы, однако, настаиваем на том, что главный смысл нововведения — акцентировать возможность выбора у пользователя, поэтому предлагаем переводить термин on-demand как «ТВ по выбору».

Подчеркнем, что введение директивы TWF нешло в Европе гладко. В середине 2000-х гг., спустя 15 лет после принятия первой директивы, среди ученых все еще было мнение, что «внедрение уже существующих общеевропейских стандартов, таких как принятая Советом Европы Конвенция о трансграничном телевидении (ЕСГТ) и директива „Телевидение без границ“ (TWF), ведется нерешительно и даже с пробелами, особенно в странах, недавно принятых в члены ЕС, и в странах — кандидатах на вступление в ЕС» [17]. В связи с неодинаковым состоянием регулирования ТВ в разных странах — членах ЕС эксперты двух исследовательских программ института «Открытое общество» (Программа мониторинга и адвокатирования Евросоюза и программа «Медиасеть») высказали в 2005 г. 41 рекомендацию для роста скорости формирования общего информационного пространства ЕС, в том числе увеличения эффекта директивы на общеевропейском и национальном уровнях [Там же].

#### Литература

1. Быкова А. С. Массмедиа стран — членов Европейского союза: Учеб. пособие. СПб.: Издат. дом «Санкт-Петербургский университет», 2004.

2. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л.М.Энтина. М.: Норма, 2001.
3. Pluralism and Media Concentration in the Internal Market: An Assessment of the Need for Community Action // Mission of the European Communities COM(92)480 final: Commission Green Paper. Brussels, 23 December 1992: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ifj.org>.
4. Council Directive 89/552/EEC of 3 October 1989 on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities // Official Journal of the European Communities. 1989. L. 298. P. 23–30.
5. Directive 97/36/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 amending Council Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities // Official Journal of the European Communities. 1997. L. 202. P. 60–70.
6. Harcourt A. The European Commission and regulation of the media industry // Media&Law. 1997: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.medialaw.ru/laws/other\\_laws/european/e-eh.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/e-eh.htm).
7. Opinion on the compatibility of the laws „Gasparri“ and „Frattini“ of Italy with the Council of Europe standards in the field of freedom of expression and pluralism of the media: adopted by the Venice Commission at its 63rd Plenary Session (Venice, 10–11 June 2005). Strasburg, 13 June 2005: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)017-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)017-e.asp).
8. Варшанова Е.Л. Северная модель в конце столетия: печать, ТВ и радио стран Северной Европы между государственным и рыночным регулированием. М.: Изд-во МГУ, 1997.
9. European Convention on Transfrontier Television. Strasbourg, 5 May 1989. Text amended according to the provisions of the Protocol (ETS No. 171) which entered into force, on 1 March 2002: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/132.htm>.
10. Transnational media concentrations in Europe: Report prepared by the AP-MD / Media Division of the Directorate General of Human Rights. Strasbourg, November 2004: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.ebu.ch/CMSimages/en/BRUDOC\\_INFO\\_EN\\_158\\_tcm6-34549.pdf](http://www.ebu.ch/CMSimages/en/BRUDOC_INFO_EN_158_tcm6-34549.pdf).
11. Marsden C. Pluralism in the multi-channel market: suggestions for regulatory scrutiny // International Journal of Communications Law and Policy. 2000. Vol.4: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.ijclp.org/4\\_2000/pdf/ijclp\\_webdoc\\_5\\_4\\_2000pdf](http://www.ijclp.org/4_2000/pdf/ijclp_webdoc_5_4_2000pdf).
12. Scheuer A., Strothmann P. Media Supervision on the Threshold of the 21st Century: what are the Requirements of Broadcasting, Telecommunications and Concentration Regulation? // IRIS plus. 2002. Issue 2.
13. Iosifides P. Pluralism and media concentration policy in the European Union // Javnost The Public. 1997. Vol. 4, Issue 1. P. 85–104.
14. i2010 A European Information Society for growth and employment: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm).
15. Boccali D. Antitrust: regolamento di attuazione degli artt. 81 e 82 trattato CE: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.key4biz.it/News/2003/10/11/Media/Antitrust/regolamento\\_di\\_attuazione\\_degli\\_artt.html](http://www.key4biz.it/News/2003/10/11/Media/Antitrust/regolamento_di_attuazione_degli_artt.html).
16. Official Journal of the European Communities. 1997. 10 Nov.
17. Телевидение в Европе: регулирование, политика и независимость: краткий отчет по мониторингу 2005 г. Центра экстремальной журналистики / Open Society Institute. 2006: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.library.cjes.ru/online/?a=con&b\\_id=747&c\\_id=10202](http://www.library.cjes.ru/online/?a=con&b_id=747&c_id=10202).
18. Commission clarifies application of State aid rules to Public Service Broadcasting. 2001. IP/01/1429: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1429>.
19. Ruxheimer A. Директива об аудиовизуальных медиауслугах заменила директиву «Телевидение без границ» // Media&Law. 2008: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/165/3.htm>.