

Научная статья

УДК 341

DOI: 10.17323/2072-8166.2022.4.184.209

Обеспечение благоприятных условий для развития единого рынка телекоммуникаций и сферы аудиовизуальных медиа-услуг в Европейском союзе



Елена Владимировна Постникова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 123022, Российская Федерация, Москва, Б. Трехсвятительский пер., 3, epostnikova@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5464-1132>



Аннотация

В статье даны результаты анализа некоторых аспектов изменения правового регулирования Европейского союза во исполнение и в развитие обозначенной в Стратегии Единого цифрового рынка для Европы 2015 года цели создания благоприятных условий для развития цифровых сетей и услуг как одного из трех направлений деятельности по созданию единого цифрового рынка. Целью исследования выступает выявление предмета, особенностей и тенденций правового регулирования единого рынка телекоммуникаций и аудиовизуальных медиа-услуг для создания благоприятных условий развития цифровых сетей и услуг в рамках единого цифрового рынка ЕС и повышения эффективности функционирования внутреннего рынка ЕС в целом. Анализируется текст Стратегии, а также ряд как рекомендательных, так и нормативных правовых актов, в том числе программного характера, например, принятые во исполнение Стратегии регламенты и директивы, а также Сообщение Комиссии «Формирование цифрового будущего Европы» 2020 года, Сообщение Комиссии «Цифровой компас: европейский путь цифрового десятилетия» 2021 года, Регламент «Программа для цифровой Европы (2021–2027)». Внутренний рынок играет ведущую роль в реагировании на целую серию вызовов, с которыми в последнее время сталкивается ЕС, в частности, ускорение внедрения новых технологий, оказывающих сильное влияние на сферу как телекоммуникаций, так и аудиовизуальной аудиовизуальных медиа-услуг, которые в связи с этим характеризуются чрезвычайно быстрыми изменениями. Сделан вывод о том, что многое из запланированного Комиссией в Стратегии в сфере телекоммуникаций и аудиовизуальных медиа-

услуг было выполнено, однако все цели еще не достигнуты. Институты ЕС в короткие сроки способны предпринимать целый комплекс взаимосвязанных, последовательных и чрезвычайно необходимых мер для усовершенствования правового регулирования внутреннего рынка, создавая единый цифровой рынок. Актуальности теме исследования добавляет тот факт, что в Евразийском Экономическом Союзе в данный момент обсуждается заключение договора в сфере регулирования электронной торговли.



Ключевые слова

Европейский союз, право ЕС, внутренний рынок ЕС, единый цифровой рынок ЕС, электронная торговля, свобода услуг, принцип недискриминации, рынок телекоммуникаций, аудиовизуальные медиа-услуги.

Для цитирования: Постникова Е.В. Обеспечение благоприятных условий для развития единого рынка телекоммуникаций и сферы аудиовизуальных медиа-услуг в Европейском союзе // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 4. С. 184–209. DOI:10.17323/2072-8166.2022.4.184.209.

Research article

Ensuring Favorable Conditions for Development of Single Market in Telecommunications and of the Audiovisual Media Services Sphere in the European Union



Elena V. Postnikova

National Research University Higher School of Economics. 20 Myasnitkaya Str., Moscow 101000, Russia, epostnikova@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5464-1132>



Abstract

The article presents the results of an analysis of some aspects of changing the legal regulation of the European Union (EU) in order to implement and develop the goal outlined in the Strategy of the Digital Single Market Strategy for Europe 2015 of creating favorable conditions for the development of digital networks and services as one of the three areas of activity for the creation of a single digital market. The purpose of the study is to identify the subject, features and trends of legal regulation of the single market in telecommunications and the sphere of audiovisual media services in order to create favorable conditions for the development of digital networks and services within the framework of the creation of a single digital market of the EU, including in pursuance of the Strategy, and, consequently, to increase the efficiency of the functioning of the EU internal market as a whole. The text of the Strategy itself is analyzed, as well as a number of both advisory and regulatory legal acts, including programmatic ones. For example, the regulations and directives adopted in pursuance of the Strategy, as well as the Communication of the Commission “Shaping Europe’s Digital Future” in 2020, the Communication of the Commission “Digital Compass: the European way for the Digital Decade” in 2021, the Regulation “Digital Europe Programme (2021–2027)”. The internal

market plays a leading role in responding to a whole series of challenges that the EU has recently been facing. Among them is the acceleration of the introduction of new technologies that have a strong impact on both telecommunications and the audiovisual sphere, which in this regard are characterized by extremely rapid changes. It is concluded that much of the Commission's planned Strategy in the field of Telecommunications and Audiovisual Media services has been fulfilled, but still all the goals have not yet been achieved. EU institutions are able to take a whole range of interrelated, consistent and extremely necessary measures in a short time to improve the legal regulation of the internal market, creating a single digital market. The relevance of the research topic is added by the fact that the Eurasian Economic Union is currently discussing the conclusion of an agreement in the field of regulation of electronic commerce.

Keywords

European Union; European Union law; internal market of the European Union; single digital market of the European Union; electronic commerce; freedom to provide services; principle of non-discrimination; market in telecommunications; audiovisual media services.

For citation: Postnikova E.V. (2022) Ensuring Favorable Conditions for Development of Single Market in Telecommunications and of Audiovisual Media Services Sphere in the European Union. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 4, pp. 184–209 (in Russ.) DOI:10.17323/2072-8166.2022.4.184.209.

Введение

Создание благоприятных условий для развития цифровых сетей и инновационных услуг выступает в качестве одного из направлений создания единого цифрового рынка Европейского Союза (далее — ЕС), заявленных еще в Стратегии Единого цифрового рынка для Европы¹ (далее — Стратегия), принятой в 2015 году. Исследуя правовое регулирование единого цифрового рынка ЕС, невозможно не затронуть понятие внутреннего рынка². Внутренний рынок, являясь одним из основных достижений ЕС, представляет собой мощное направление экономического роста ЕС. Без внутреннего рынка ВВП ЕС снизился бы на 8,5%³. Он обладает значительным потенциалом для занятости, экономического развития и инноваций как для электронной, так и для тради-

¹ Commission staff working document «A Digital Single Market Strategy for Europe — Analysis and Evidence». Accompanying the document «A Digital Single Market Strategy for Europe». COM(2015) 192 final. Brussels, 6.5.2015 SWD(2015) 100 final.

² Internal market (англ.), marché intérieur — (фр.). В документах институтов ЕС часто используется синонимичный термин — «единый рынок» (single market — англ.; marché unique — фр.). В отечественной доктрине считается допустимым и термин «единый внутренний рынок». Далее в тексте статьи используются как термин «внутренний рынок», так и термин «единый рынок» в качестве синонимов без доктринальных рассуждений об их идентичности.

³ Commission staff working document «Single Market Performance Report 2019» Accompanying the document Communication from the Commission «Annual Sustainable Growth Strategy 2020» Brussels, 17.12.2019. SWD(2019) 444 final.

ционной торговли⁴. ЕС — первый мировой экспортер товаров и услуг, а также источник прямых иностранных инвестиций⁵. Результаты функционирования внутреннего рынка выражаются, в частности, в упрощенном доступе потребителей к многочисленным товарам и услугам с более низкими ценами, для предприятий — в преимуществах от рынка сбыта и поддержкой ЕС конкуренции, высоких требованиях к безопасности и защите окружающей среды⁶.

Время от времени ведутся дискуссии о недолговечности этого интеграционного объединения из-за большого числа различных проблем, с которыми ему пришлось столкнуться, особенно в последнее десятилетие. Однако под правовое регулирование внутреннего рынка подпадают все новые отношения, т.е. внутренний рынок, несмотря на скептицизм некоторых политиков, политологов и юристов, продолжает расширять свои границы (хотя территориально и сократился). Одной из сфер, вошедших в состав внутреннего рынка, выступает единый цифровой рынок, являясь его частью в связи с необходимостью регулирования вопросов, связанных с техническим прогрессом и потребностями общества в устранении границ и в Интернете.

Действительно, без мобильного интернета, онлайн-платформ и иных цифровых изобретений трудно представить современную жизнь. Масштабы и последствия современного этапа информатизации общества носят революционный характер [Пилипенко А.Н., 2019: 186]. В 2020 году (год распространения Covid-19) люди как никогда почувствовали незаменимость цифровых технологий, прежде всего Интернета. Всем уже очевидно, что пандемия коронавируса усилила значение цифровизации. Цифровые технологии теперь стали еще более неотъемлемой частью разных сфер нашей жизни: работы, учебы, общения, приобретения товаров и различных услуг от сферы здравоохранения до культуры. Как отмечает И.М. Попова, «пандемия COVID-19 и ее последствия для социально-экономического развития сделали цифровую повестку особенно актуальной, так как несмотря на многочисленные ограничения и препятствия для роста, Интернет и цифровая экономика создали возможности для закрепления новых форм занятости, торговли и другой онлайн-деятельности, что смягчило последствия повсеместного локдауна» [Попова И.М., 2021: 257]. Пандемия также продемонстрировала в очередной раз уязвимость цифрового пространства, а следовательно, и необходимость еще более детального его правового регулирования.

⁴ Communication from the Commission «Annual Growth Survey 2015» Brussels, 28.11.2014. COM(2014) 902.

⁵ См.: World Trade Statistical Review 2019. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts19_toc_e.htm (дата обращения: 25.01.2020)

⁶ См. в том числе: L'UE en 2015 — Rapport général sur l'activité de l'Union européenne. Commission européenne. Bruxelles. Available at: <http://publications.europa.eu/fr/web/general-report> (дата обращения: 3.04.2018)

Прошло более семи лет с момента принятия Стратегии Единого цифрового рынка для Европы, и на уровне ЕС был принят целый ряд как рекомендательных, так и нормативных правовых актов, в том числе программного характера. Например, в 2020 году — Сообщение Комиссии «Формирование цифрового будущего Европы»⁷, в 2021 году — Сообщение Комиссии «Цифровой компас: европейский путь цифрового десятилетия»⁸, а также в форме Регламента (что немаловажно) Программа для цифровой Европы (2021–2027)⁹. В Программе для цифровой Европы закреплены общие и конкретные цели (перечисляются в ст. 3 Регламента, раскрываются в последующих). К общим целям относятся: поддержка и ускорение цифровой трансформации европейской экономики, промышленности и общества на благо гражданам, государственным властям и бизнесу на территории всего ЕС, а также повышение конкурентоспособности Европы в мировой цифровой экономике. Что касается конкретных целей, то их пять: Высокопроизводительные вычисления. Искусственный интеллект. Кибербезопасность и доверие. Продвинутое цифровые навыки. Развертывание и оптимальное использование цифровых возможностей и функциональной совместимости.

Целесообразно проследить, как происходило и происходит создание единого цифрового рынка с момента принятия Стратегии в 2015 году, какие субъекты и при помощи каких правовых средств или инструментов в этом процессе задействованы. Очевидно, что создание единого цифрового рынка принесет ЕС массу преимуществ, например, укрепит позиции ЕС в сфере цифровой экономики. К тому же ЕС продолжает оставаться примером для иных интеграционных объединений, что придает актуальность, естественно, и исследованиям механизмов правового регулирования единого цифрового рынка ЕС. Например, в Евразийском Экономическом Союзе (далее — ЕАЭС) Евразийской экономической комиссией совместно с государствами-членами ЕАЭС ведется разработка комплексных подходов к регулированию внешней и взаимной электронной торговли в Союзе. В рамках этой работы сформирован план мер («дорожная карта») по созданию благоприятных условий для электронной торговли, который предусматривает разработку международного договора по вопросам электронной торговли в рамках Союза, и к участию в работе привлекают экспертов и по праву ЕС.

⁷ Communication From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Shaping Europe's Digital Future. COM (2020) 67 final. Brussels, 19 February.

⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. Brussels, 9.03.2021. COM/2021/118 final/2.

⁹ Regulation (EU) 2021/694 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the Digital Europe Programme and repealing Decision (EU) 2015/2240 (Text with EEA relevance) // OJL 166, 11.5.2021, pp. 1–34.

Сфера действия права единого цифрового рынка ЕС огромна, и невозможно в рамках одной статьи все охватить. Ввиду этого объектом исследования выступает часть отношений, подпадающих под данное правовое регулирование, касающаяся единого рынка телекоммуникаций и сферы аудиовизуальных медиа-услуг с целью создания благоприятных условий для развития цифровых сетей и инновационных услуг.

Цель исследования — выявление предмета, особенностей и тенденций правового регулирования данной сферы отношений, в том числе во исполнение Стратегии, и, следовательно, повышения эффективности функционирования внутреннего рынка ЕС в целом. Достижение цели потребовало решения следующих задач: раскрыть содержание ключевых понятий права ЕС в анализируемой сфере; установить, предметом регулирования каких видов правовых актов ЕС является создание благоприятных условий для развития единого рынка телекоммуникаций и сферы аудиовизуальных медиа-услуг; определить и оценить сферу действия данных правовых актов; провести сравнительный анализ этих актов с иными актами ЕС; оценить эффективность данного правового регулирования; дать характеристику деятельности институтов ЕС в создании соответствующей правовой базы.

Понимание механизмов правового регулирования единого цифрового рынка ЕС как части внутреннего рынка ЕС, имеет важное значение для Российской Федерации как члена активно развивающихся экономических интеграционных объединений.

1. Стратегия Единого цифрового рынка для Европы

В свете множества принимаемых институтами ЕС мер внутренний рынок находится в постоянном развитии. Поддерживается равновесие между необходимым усилением интеграции и наилучшим распределением благ в пользу потребителей, предприятий и граждан. Для этого необходима эффективность права ЕС, в частности, регламентов и директив, а также ясность и простота функционирования внутреннего рынка.

Следует помнить о роли институтов ЕС в восполнении пробелов в правовом регулировании, прежде всего Суда ЕС и Европейской Комиссии (далее — Комиссия). Роль Комиссии объясняется, прежде всего, ее участием в правотворческом процессе¹⁰ и той деятельностью, которая ему предшествует. Разъяснения Суда ЕС относительно природы и действия права ЕС имеют существенный политический характер и формируют правовую систему ЕС

¹⁰ Напр.: ст. 17 Договора о Европейском Союзе (ДЕС), ст. 249, 289, 290 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС); Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 115. 09.05.2008.

[Моисеев А.А., 2007: 162]. Из учредительных договоров ЕС¹¹ не вытекает, что Суд ЕС связан своими предыдущими решениями, но на практике редко от них отходит, хотя такие случаи несомненно были [Энтин К.В., 2015: 58–59]. Суд ЕС все чаще стал основывать решения на своей предыдущей практике. Конечно, следует отметить и роль преюдициальных заключений Суда ЕС для национальных судов, хотя в учредительных договорах их юридическая сила тоже замалчивается¹². Более того, сам Суд ЕС устанавливает на их основе новые принципы и нормы, хотя формально суды ЕС не являются правотворческими органами [Кашкин С.Ю., 2019: 19]. А.С. Исполинов обращает внимание на то, что далеко не каждое решение Суда ЕС обладает прецедентной силой и не каждое прецедентное решение становится нормой права. Он, как и Т. Тридимас, считает, что хотя прецедент не является формально источником права ЕС, он играет очень важную роль в функционировании правопорядка ЕС, обеспечении его единства и целостности, приобретая с течением времени квазинормативный характер [Исполинов А.С., 2016: 65, 76]; [Tridimas T., 2012: 328].

Различные институты ЕС, в том числе Комиссия и Европейский Совет¹³ неоднократно подтверждали значимость должного функционирования внутреннего рынка ЕС. Комиссия подчеркнула, что «полностью интегрированный и хорошо функционирующий единый рынок поможет защитить Европу от будущих шоков и кризисов, в то время как подлинный Союз рынков капитала откроет дополнительное финансирование роста Европы»¹⁴. В свою очередь Европейский совет отметил, что должное функционирование внутреннего рынка включает содействие экономическому росту, инвестициям и инновациям, развитию конкуренции, благостоянию граждан и увеличению числа рабочих мест. Это стало возможным благодаря существенному прогрессу при выполнении различных стратегий ЕС. Однако как подчеркивает Совет, остаются пробелы, требующие дополнительного внимания. Это касается, в частности, рынков услуг, капитала и энергетики, а также едино-

¹¹ См.: ст. 280 ДФЕС.

¹² См.: Case C-160/14 João Filipe Ferreira da Silva e Brito and Others v Estado português [2015]. Available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584012811615&uri=C_ELEX:62014CJ0160 (дата обращения: 12.03.2020)

¹³ European Council conclusions. Brussels, 14 December 2018. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/37535/14-euco-final-conclusions-en.pdf> (дата обращения: 17.01.2019); European Council conclusions on jobs, growth and competitiveness, as well as other items (Paris Agreement and Digital Europe), 22 March 2018. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/33430/22-euco-intermediary-conclusions-en.pdf> (дата обращения: 17.01.2019); European Council conclusions. Brussels, 23 June 2017. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/media/31807/22-23-euco-final-conclusions.pdf> (дата обращения: 3.04.2018)

¹⁴ Communication from the Commission «Annual Growth Survey 2019: For a stronger Europe in the face of global uncertainty. Brussels, 21.11.2018. COM(2018) 770 final.

го цифрового рынка. Европейский совет настаивал на том, что внутренний рынок должен эволюционировать таким образом, чтобы полностью интегрировать цифровую трансформацию, включая искусственный интеллект, развитие экономики данных и услуг, связь и переход к более «зеленой экономике».

Для совершенствования правового регулирования внутреннего рынка необходимо постоянное его эволюционирование путем распространения интеграции в том числе на различные сферы цифровой деятельности. Так, технологический прогресс служит одной из причин обновления правового регулирования. В качестве примера можно привести включение единого цифрового рынка в политику внутреннего рынка ЕС для реагирования на подобные вызовы.

В 2015 г. Комиссия приняла Стратегию, что являлось ключевым приоритетом как для Комиссии, так и для европейского совета и Парламента и обозначено в Ежегодном обзоре роста за 2015 г. Н.С. Ревенко обосновывает целесообразность принятия Стратегии тем, что «мировая экономика быстро становится цифровой, а информационно-коммуникационные технологии уже являются основой для инноваций и современных экономических систем, меняя методы работы и людей, и компаний» [Ревенко Н.С., 2016: 7]. В 2017 г. Комиссия опубликовала Среднесрочный обзор¹⁵ об исполнении Стратегии для единого цифрового рынка. Высказывается точка зрения, что Стратегия затрагивает множество различных областей политики с довольно расплывчатыми и поверхностными предложениями¹⁶. Однако с такой позицией можно согласиться только частично. Стратегия направлена на устранение препятствий в рамках единого цифрового (электронного) рынка, которые лишают граждан ЕС возможности пользоваться преимуществами от выбора товаров и услуг, а предприятия в Интернет-сфере — возможности в полной мере участвовать в будущем развитии сектора цифровых технологий. И.М. Попова отмечает, что Стратегия действовала до 2020 г. и ее приоритетом было устранение сохранявшихся барьеров в цифровой среде и обеспечение развития по-настоящему единого цифрового пространства как фактически еще одного пространства свобод в ЕС. Новая Стратегия, принятая в феврале 2020 г., ставит амбициозные цели большей независимости ЕС, лидерства в регуляторной среде и в некоторых передовых технологиях [Попова И.М., 2021: 257]. Однако документ, на который она ссылается, офи-

¹⁵ Communication from the Commission on the Mid-Term Review on the implementation of the Digital Single Market Strategy. A Connected Digital Single Market for All. {SWD(2017) 155 final} Brussels, 10.5.2017 COM(2017) 228 final.

¹⁶ Mette M. The European Digital Single Market Strategy and Related Copyright Law Implications: The Status Quo. Available at: <https://www.whitecase.com/publications/article/european-digital-single-market-strategy-and-related-copyright-law-implications> (дата обращения: 27.12.2020)

циально не носит название стратегии, это упомянутое выше Сообщение «Формирование цифрового будущего Европы».

Нельзя не остановиться на ключевой терминологии. Естественно, к ней относится понятие единого цифрового рынка¹⁷, закрепленное в Стратегии: «Рынок, в котором обеспечивается свободное передвижение товаров, людей, услуг и капитала, и где граждане, физические и юридические лица могут беспрепятственно получать доступ и осуществлять онлайн-операции в условиях добросовестной конкуренции, а также с высоким уровнем защиты прав потребителей и персональных данных, независимо от их национальности или места жительства». Проанализировав текст Стратегии, выделим предметы регулирования: это электронная торговля, цифровые сети и информационные услуги, а также цифровая экономика. Конечно, не следует забывать как о рекомендательном характере данного документа, так и об особой значимости актов, принимаемых Комиссией. Полезно проследить, какова значимость именно этой Стратегии для повышения эффективности правового регулирования единого цифрового рынка.

Стратегия предусматривала принятие ряда ключевых действий для создания единого цифрового рынка в рамках трех опор: онлайн-доступ к товарам и услугам в рамках всего ЕС; условия для развития цифровых сетей и услуг и цифровая экономика и общество. Тут же приходит на ум ассоциация с тремя опорами¹⁸ ЕС по Маастрихтскому договору 1992 г. (о Европейском союзе)¹⁹.

Для обеспечения благоприятных (необходимых и равных) условий в целях развития цифровых сетей и услуг (вторая опора) предлагалось принять целый ряд мер в следующих сферах: единый рынок телекоммуникаций, аудиовизуальные медиа-услуги, защита персональных данных, кибербезопасность и борьба с киберпреступлением, онлайн-платформы и ответственность онлайн-посредников²⁰. Данная статья посвящена первым двум направлениям этой опоры: это единый рынок телекоммуникаций и аудиовизуальные медиа-услуги.

¹⁷ Определение внутреннего рынка дается в п. 2 ст. 26 ДФЕС: «Внутренний рынок охватывает пространство без внутренних границ, в котором согласно положениям Договоров обеспечивается свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов».

¹⁸ Конечно, можно говорить не об опорах, а направлениях деятельности, но в рамках каждого такого направления есть еще более мелкие направления. В связи с этим удобнее использовать разные термины для обозначения более широких и более узких направлений деятельности ЕС по созданию единого цифрового рынка.

¹⁹ Treaty on European Union // OJ C 191, 29.7.1992, p. 1–112.

²⁰ Для упорядочения материала в статье использована классификация мер, разработанная Комиссией и содержащаяся в Стратегии Единого цифрового рынка, хотя исследование не ограничивается периодом с 2015 по 2020 год, а охватывает также последующий период.

2. Условия развития цифровых сетей и услуг

2.1 Единый рынок телекоммуникаций

Меры по обеспечению благоприятных условий для развития цифровых сетей и услуг включают, согласно Стратегии, усовершенствование правового регулирования в сфере телекоммуникаций в рамках внутреннего рынка. В 2015 году телекоммуникационные рынки преимущественно были национальными, региональными или локальными, следствием чего выступали разные условия спроса и предложения. В свете подобных событий Комиссия обращала внимание на существенные различия в правовом регулировании данного рынка в рамках всего ЕС, которые не могут быть оправданы национальными обстоятельствами и, в свою очередь, препятствуют дальнейшему развитию инвестиционной деятельности и появлению инновационного бизнеса на уровне ЕС. Интересно сослаться на мнение А.А. Шишлова (высказанное в 2011 г.), согласно которому положительный опыт телекоммуникационных реформ стран-членов ЕС был использован на уровне Союза, что, в свою очередь, позволило создать единый рынок телекоммуникационных услуг ЕС [Шишлов А.А., 2011: 8]. Действовавшее в 2015 г. правовое регулирование электронных коммуникаций²¹ характеризовалось успешной либерализацией прежде монополизированных национальных рынков и

²¹ Для упорядочивания материала в статье использована классификацию мер, разработанную Комиссией и представленную в Стратегии Единого цифрового рынка, хотя исследование не ограничивается периодом 2015 — 2020 годов, а охватывает и последующий период. Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive) // OJ L 108, 24.4.2002, p. 33; Directive 2002/22/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services (Universal Service Directive) // OJ L 108, 24.4.2002, p. 51; Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications) // OJ L 201, 31.7.2002, p. 37; Regulation (EU) No 531/2012 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union // OJ L 172, 30.6.2012, p. 10; Directive 2009/136/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services, Directive 2002/58/EC concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector and Regulation (EC) No 2006/2004 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws // OJ L 337, 18.12.2009, p. 11–36; Directive 2009/140/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 amending Directives 2002/21/EC on a common regulatory framework for electronic communications networks and services, 2002/19/EC on access to, and interconnection of, electronic communications networks and associated facilities, and 2002/20/EC on the authorisation of electronic communications networks and services // OJ L 337, 18.12.2009, p. 37–69; Regulation (EC) No 1211/2009 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Office // OJ L 337, 18.12.2009, p. 1–10.

сокращением препятствий для эффективной конкуренции, а также созданием общих принципов, действующих на территории всего ЕС. Важно то, что основные положения экономического регулирования были основаны на результатах анализа рынка, проведенного национальными властями. Комиссия отмечала, что, несмотря на возможное существование общего консенсуса в отношении необходимости (при определенных обстоятельствах) регулирования доступа к широкополосным сетям, могут значительно различаться средства регулирования, выбранные национальными властями для исправления конкретных рыночных сбоев и выявленных проблем в области конкуренции.

Последние технологические достижения играют ключевую роль для понимания меняющейся среды электронных коммуникаций и быстроты происходящих изменений. В 2010 г. была принята Цифровая повестка дня Европы, и тогда поставленные в ней цели казались важными и актуальными. Однако в ракурсе темпов технологического развития этих мер было уже недостаточно, и они являлись несколько устаревшими. Особое внимание Комиссия уделила решению проблемы диапазона радиочастот, который был предметом национального регулирования. Помимо этого, была подчеркнута необходимость в регулировании сферы проводных сетей, особенно там, где появилась конкуренция на региональном и национальном уровнях. Также было отмечено, что необходимо поощрять развертывание современных сетей на условиях честной конкуренции и обеспечения дохода, соразмерного рискам [Ревенко Н.С., 2016: 10]. В итоге было предложено внести изменения в Директиву 2002/22 об универсальных услугах, а также принять пакет документов, касающихся единого рынка телекоммуникаций.

Были ли реализованы планы и предложения Комиссии по совершенствованию правового регулирования рынка телекоммуникаций и, если были, то насколько? Приведем лишь несколько примеров. В 2015 г. принят Регламент 2015/2120, закрепляющий меры в отношении открытого доступа к Интернету и вносящий изменения в Директиву 2002/22 об универсальных услугах и в Регламент 531/2012 о роуминге при использовании публичных мобильных коммуникационных сетей в Союзе²². Регламент закрепляет общие правила для обеспечения равного и недискриминационного отношения к трафику при предоставлении услуг доступа в Интернет и связанных с этим прав конечных пользователей. Регламент также устанавливает новый механизм розничного ценообразования на регулируемые услуги роуминга в рамках

²² Regulation (EU) 2015/2120 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 laying down measures concerning open internet access and amending Directive 2002/22/EC on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services and Regulation (EU) No 531/2012 on roaming on public mobile communications networks within the Union // OJ L 310, 26.11.2015, p. 1.

Союза, чтобы отменить надбавки на розничный роуминг без искажения внутренних и посещаемых рынков. Необходимо упомянуть также принятый в 2018 г. в форме директивы Европейский кодекс электронных коммуникаций²³, а также Регламент 2018/1971 об учреждении Органа европейских регуляторов электронных коммуникаций и Агентства по поддержке данного Органа²⁴.

Директива 2018/1972 о Европейском кодексе электронных коммуникаций должна была быть включена (имплементирована) в законодательства государств-членов к концу 2020 г. Она устанавливает гармонизированные рамки регулирования электронных коммуникационных сетей, электронных коммуникационных услуг, связанных средств и связанных услуг, а также определенных аспектов терминального оборудования. Кроме этого, она закрепляет задачи национальных регулирующих органов и, где это применимо, других компетентных органов, а также устанавливает набор процедур для обеспечения гармонизированного применения базовых правовых положений во всем Союзе. Данная Директива имеет в качестве цели создание внутреннего рынка электронных коммуникаций в рамках ЕС, обеспечив при этом высокий уровень инвестирования, инноваций и защиты прав потребителей посредством усиления конкуренции.

Согласно закрепленному в ст. 12 правилу общей авторизации сетей и услуг электронных коммуникаций, государства-члены обязаны обеспечить свободу предоставления сетей и услуг электронной коммуникации в соответствии с условиями, изложенными в Директиве. С этой целью государства-члены не должны препятствовать предприятию предоставлять сети или услуги электронной коммуникации, за исключением случаев, когда это необходимо по причинам, изложенным в ст. 52 (1) ДФЕС. Любое такое ограничение свободы должно быть обосновано и доведено до сведения Комиссии. Речь идет о таких основаниях ограничения, как защита общественного порядка, государственной безопасности и общественного здоровья при соблюдении принципа пропорциональности. Также в Директиве закрепляется целый ряд новых задач, которые стоят перед Органом европейских регуляторов электронных коммуникаций, например, издание руководящих принципов по нескольким темам, отчетность по техническим вопросам, ведение реестров, списков или баз данных и предоставление заключений по вну-

²³ Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code (Recast) // OJ L 321, 17.12.2018, p. 36–214.

²⁴ Regulation (EU) 2018/1971 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) and the Agency for Support for BEREC (BEREC Office), amending Regulation (EU) 2015/2120 and repealing Regulation (EC) No 1211/2009 // OJ L 321, 17.12.2018, p. 1–35.

тренним рыночным процедурам для проектов национальных мер по регулированию рынка.

Кодексом внесены изменения в действующее правовое регулирование, поскольку этого требовал технический прогресс. Новые правила в области телекоммуникаций обеспечат гражданам ЕС высокоскоростную связь и делают телефонные звонки безопасными и доступными в пределах ЕС, а также проложат путь для увеличения инвестиций в высокоскоростной Интернет и плавного внедрения 5G на рынок ЕС.

Интересно обратить внимание на нарушение права ЕС государствами-членами. Так, в связи с тем, что не были приняты меры по приведению национального законодательства в соответствие с Европейским кодексом об электронных коммуникациях, Комиссия направила 24 государствам в феврале 2021 г. письма о формальном уведомлении. Только Греция, Венгрия и Финляндия уведомили Комиссию, что они приняли все необходимые меры по включению Директивы в свое законодательство²⁵. В ноябре 2021 г. Комиссия решила направить Бельгии и Чехии (из 24 государств) мотивированные мнения, чтобы призвать их включить в должной мере положения Европейского кодекса об электронных коммуникациях в национальное законодательство²⁶.

В декабре 2021 г. Комиссия направила мотивированное мнение Венгрии в связи с решением Венгерского совета СМИ отклонить заявку радиостанции «Klubradio» на использование радиочастотного спектра на весьма сомнительных, с точки зрения Комиссии, основаниях²⁷. Европейский кодекс электронных коммуникаций содержит нормы, касающиеся условий, связанных с использованием радиочастотного спектра, и процедур предоставления, продления, возобновления или отзыва этих прав, т.е. последние выступают предметом регулирования права ЕС. Например, особый акцент следует сделать на том, что эти нормы, в частности, закрепляют принципы пропорциональности и недискриминации, которые, по мнению Комиссии, были нарушены Венгрией, поскольку решение Совета по СМИ не было пропорциональным и прозрачным, а венгерский закон о средствах массовой информации был применен дискриминационным образом. Комиссия открыла

²⁵ Commission opens infringement procedures against 24 Member States for not transposing new EU telecom rules. European Commission. 4 february 2021. Brussels. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_206 (дата обращения: 20.06.2022)

²⁶ October infringements package: key decisions. European Commission. 12 November 2021. Brussels. Available at https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/october-infringements-package-key-decisions-2021-11-12_en (дата обращения: 23.06.2022)

²⁷ December infringements package: key decisions. European Commission. 02 December 2021. Brussels. Available at: https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/december-infringements-package-key-decisions-2021-12-02_en (дата обращения: 20.06.2022)

процедуру нарушения, направив 09.06.2021. официальное уведомление венгерским властям, и их ответ не устранил опасений Комиссии²⁸. Если Венгрия не приведет свое решение в соответствие с нормами в сфере телекоммуникаций ЕС в течение двух месяцев, Комиссия вправе принять решение о передаче дела в Суд ЕС²⁹.

Европейский кодекс электронных коммуникаций тесно связан с «Планом действий по 5G» 2016 г. Оба документа направлены на поощрение конкурентоспособности промышленности в рамках Единого цифрового рынка.

Регламент 2018/1971 об учреждении Органа европейских регуляторов электронных коммуникаций и Агентства по поддержке данного органа заменил Регламент 1211/2009 — часть Пакета документов о реформировании в сфере телекоммуникаций³⁰. Орган создан взамен Группы европейских регуляторов электронных коммуникаций и уполномочен следить за должным выполнением, в частности, Кодекса об электронных коммуникациях. Стратегия этого Органа на 2021–2025 годы принята на пять лет. До этого разрабатывались трехлетние стратегии. Новый подход позволит лучше согласовать их с законодательным циклом Европейской комиссии.

Как отмечает И.М. Попова, для сложной структуры принятия решений в ЕС создание специализированных эффективных институтов является значимым фактором успеха реализации политики цифровизации [Попова И.М., 2021: 259–260]. В отношении оценки роли этих органов можно согласиться с И.М. Поповой, однако не совсем понятно, в чем заключается «сложность» процедуры принятия решений в ЕС.

Если обратиться к Программе цифровой Европы, принятой в апреле 2021 г., то меры по усовершенствованию правового регулирования в сфере телекоммуникаций в рамках внутреннего рынка можно отнести к пятой специальной цели: «Развертывание и оптимальное использование цифровых возможностей и функциональной совместимости (интероперабельности — авт.)». В Программе отмечается, что для сильной цифровой экономики Европы необходимо надлежащее применение механизма «Фонда объединения

²⁸ June infringements package: key decisions. European Commission. 9 June 2021. Brussels. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/INF_21_2743 (дата обращения: 20.06.2022)

²⁹ Информация о передаче дела в Суд ЕС пока отсутствует.

³⁰ Кроме Регламента 1211/2009, в Пакет входили еще Директивы 2009/136 и 2009/140.. Е.Я. Велихова подробно исследовала директивы, входящие в «телекоммуникационные пакеты» 2002 и 2009 годов: «Следуя по пути либерализации отрасли, упрощения лицензирования, законодатели также не забывают о возрастающей роли регулирующих учреждений и независимости их деятельности; отдельное внимание уделяется универсальным услугам и их правовому регулированию. Немалая роль в данных директивах отводится и ценообразованию, положению доминирующих участников на рынке телекоммуникаций и развитию инноваций» [Велихова Е.Я., 2016: 13].

Европы³¹» (далее — ФОЕ), учрежденного регламентом Парламента и Совета в 2014 г.³², а также имплементация Европейского кодекса электронных коммуникаций (Директива 2018/1972). В июле 2021 г. принят новый Регламент, отменяющий и тот, о котором говорится в этой Программе, и Регламент 2021/1153 о создании Фонда объединения Европы³³. Очевидно, что в этом прослеживается последовательность политики институтов ЕС. Общие цели ФОЕ, в частности, состоят в том, чтобы построить, развивать, модернизировать и завершить трансевропейские сети в сфере транспорта, энергетики и в цифровом секторе, а также обеспечить доступ к внутреннему рынку и развитие интеграции с акцентом на упрощение синергии между соответствующими секторами.

Генеральный директорат по интернет-коммуникациям, контенту и технологиям регулярно проводит опрос граждан ЕС в сфере электронных коммуникаций. На июнь 2021 г. все еще оставались существенные различия в рамках всего ЕС в отношении доступа к Интернету и использования приложений и услуг³⁴.

Очевидно, что сделано немало из запланированного в Стратегии, однако все цели еще не достигнуты. Так, в Ежегодном отчете по функционированию внутреннего рынка, опубликованном в мае 2021 г.³⁵, отмечаются основные препятствия на пути реализации внутреннего рынка, среди которых неэф-

³¹ Возможно, правильное перевести «Connecting Europe Facility» (CEF) как механизм, объединяющий или соединяющий Европу, но поскольку по сути речь идет о фонде, то уже устоялось такое название.

³² Regulation (EU) No 1316/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 establishing the Connecting Europe Facility, amending Regulation (EU) No 913/2010 and repealing Regulations (EC) No 680/2007 and (EC) No 67/2010 // OJ L 348, 20.12.2013, p. 129–171.

³³ Regulation (EU) 2021/1153 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing the Connecting Europe Facility and repealing Regulations (EU) No 1316/2013 and (EU) No 283/2014 // OJ L 249, 14.7.2021, p. 38–81.

³⁴ Например, в большинстве государств-членов как минимум три четвертых респондентов имеют доступ в интернет, а в таких странах как Румыния, Болгария и Италия — менее двух третей. Однако существуют большие различия, когда речь идет про электронные коммуникации между государствами-членами (сообщения по Интернету, звонки по интернет-приложениям, смс, звонки по стационарным телефонам).

Special Eurobarometer 510. Report. E-Communications in the Single market. European Commission. June 2021. Available at: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7e0981d4-da16-11eb-895a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-259942445> (дата обращения: 22.06.2022)

³⁵ Commission staff working document. Annual Single Market Report 2021. Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions «Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery». Brussels, 05.05.2021. SWD/2021/351 final.

фektivность развертывания сетей электронных коммуникаций. Основными причинами подобной ситуации выступают юридические и административные трудности (высокие сборы, обременительный процесс получения разрешений, проблемы с доступом к физической инфраструктуре, отсутствие информации об инфраструктуре и т.д.). Комиссия обращает внимание на то, что за последние годы был выдвинут или пересмотрен значительный свод правовых актов (в сфере электронных коммуникаций, защиты данных, кибербезопасности). Там, где были выявлены пробелы в правовом регулировании, Комиссия внесла соответствующие предложения или находится в процессе их внесения.

2.2. Аудиовизуальные медиа-услуги

Меры по обеспечению благоприятных условий для развития цифровых сетей и услуг включают согласно Стратегии также меры в области регулирования аудиовизуальных медиа-услуг. Аудиовизуальные медиа-услуги являются цифровыми услугами, под которыми понимаются услуги, обычно оказываемые за вознаграждение, на расстоянии, при помощи электронных средств и по индивидуальному запросу получателя услуг³⁶.

В сфере аудиовизуальных медиа-услуг по сравнению с многими иными рекомендуемыми Комиссией направлениями деятельности не предложено никаких радикальных действий, а лишь подчеркнута необходимость пересмотра правовых актов с учетом технического прогресса, поскольку аудиовизуальная сфера характеризуется чрезвычайно быстрыми изменениями, в том числе в связи с появлением новых технологий распространения контента и бизнес-моделей. Например, иногда новые участники («игроки») медиарынка оказываются не охваченными юрисдикцией ЕС или новый тип услуг не подпадает под закрепленное определение аудиовизуальных медиа-услуг. Подобные случаи вызывают вопросы о защите прав зрителей, в частности несовершеннолетних, а также об уровне нормативного бремени для традиционных и новых услуг.

Говоря о необходимости постоянного совершенствования правовых актов ЕС, Комиссия имеет в виду в том числе Директиву 2010/13 о координации некоторых, законодательных, регламентарных и административных положений государств-членов, касающихся аудиовизуальных медиа-услуг

³⁶ Directive (EU) 2015/1535 of the European Parliament and of the Council of 9 September 2015 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical regulations and of rules on Information Society services // OJ L 241, 17.9.2015, p. 1–15; Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce') // OJ L 178, 17.7.2000, p. 1–16.

(далее — Директива об аудиовизуальных медиа-услугах)³⁷. Эта Директива — акт минимальной гармонизации в отношении некоторых аспектов национальных законодательств в сфере аудиовизуальных медиа-услуг с целью облегчения их движения на внутреннем рынке на основе принципа страны происхождения. Директива закрепляет минимальные стандарты, которые должны учитывать государства-члены, при регулировании таких сфер, как реклама, защита прав несовершеннолетних и продвижение европейских аудиовизуальных произведений³⁸. Каждое государство-член должно гарантировать, что все аудиовизуальные медиа-услуги, предлагаемые поставщиками, находящимися под его юрисдикцией, соответствуют нормам, применимым к аудиовизуальным медиа-услугам, предназначенным для населения в этом государстве-члене.

Принцип страны происхождения часто рассматривается как синоним принципа взаимного признания; к условиям его применения существуют разные подходы [Craig P., de Búrca G., 2008: 836]; [Nikolaidis K., Schmidt S., 2007: 717–734]. В соответствии с принципом взаимного признания для обеспечения, например, свободы движения товаров или свободы услуг не требуется гармонизация национального законодательства государств-членов³⁹. Объектом принципа выступают национальные нормы государств-членов. Так, например, услуга, законно оказываемая в одном государстве-члене, не может быть запрещена в другом государстве-члене и ей должен быть обеспечен доступ на рынок другого государства-члена. Государство-член не должно применять дискриминационных мер в отношении данных услуг на основании их происхождения.

Недостатком принципа страны происхождения является обязанность государств допускать на рынок услуги даже более низкого качества, чем разрешенные на территории данного государства. Естественно, это возможно при условии, что услуги отвечают требованиям государства происхождения и не подпадают под исключения. Таким образом, государство с более высокими стандартами не может ограничить доступ к своему рынку услуг из другого государства-члена, в котором предусмотрены более низкие стандарты (однако Директива предусматривает определенные исключения). Ю.М. Юмашев, отмечая эту теневую сторону принципа страны происхождения, которую еще называют «race to the bottom» («скатывание вниз»), обращает внимание

³⁷ Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services (Audiovisual Media Services Directive) // OJ L 95, 15.4.2010, p. 1–24.

³⁸ «European works» (англ.) «œuvres européennes» (фр.).

³⁹ Communication de la Commission «La reconnaissance mutuelle dans le cadre du suivi du plan d'action pour le marché intérieur» [COM(1999) 299 final — Non publié au Journal officiel].

на то, он несмотря на это стал существенным шагом вперед на пути ускорения интеграционных процессов [Юмашев Ю.М., 2015: 83]. Комиссия этот принцип называет краеугольным камнем правового регулирования медиа-услуг.

Комиссия в Стратегии предлагала оценивать положения Директивы об аудиовизуальных медиа-услугах с точки зрения как адекватного регулирования стремительного развития аудиовизуальной сферы, так и эффективности в достижении закрепленных в ней целей. Также Комиссии внушали опасения, в частности, процедуры применения исключений из принципа страны происхождения для принятия мер, связанных с государственной политикой по предотвращению, расследованию, выявлению и преследованию преступлений, включая действия по защите несовершеннолетних и борьбу с любым подстрекательством к ненависти по признаку расы, пола, религии или национальности, а также с посягательствами на человеческое достоинство в отношении отдельных лиц. Переоценке должны периодически подвергаться нормы Директивы, связанные со свободой информации с целью обеспечения полного уважения свободы и плюрализма средств массовой информации. В этом контексте оценка должна быть посвящена независимости регулирующих органов, как и доступности информации, представляющей общественный интерес.

Во исполнение Стратегии в 2018 г. принята Директива 2018/1808, которая внесла изменения в Директиву об аудиовизуальных медиа-услугах с учетом эволюции реалий рынка⁴⁰. В частности, изменения коснулись определений следующих терминов: аудиовизуальные медиа-услуги, программа, аудиовизуальные коммерческие коммуникации, спонсорство, размещение продукта. Определения таких терминов, как услуга по предоставлению платформы для совместного использования видеозаписей⁴¹, поставщик услуги по предоставлению платформы для совместного использования видеозаписей, созданное пользователем видео, редакционное решение были исключены из текста Директивы.

В Директиве 2018/1808 оговаривается, что необходимые меры защиты несовершеннолетних, применимые к услугам в сфере телевидения, должны применяться и к аудиовизуальным медиа-услугам, оказываемым по запросу (т.е. нелинейным аудиовизуальным медиа-услугам)⁴², под которыми пони-

⁴⁰ Directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels»), compte tenu de l'évolution des réalités du marché // JO L 303 du 28.11.2018, p. 69–92.

⁴¹ Video-sharing platform service (англ.)

⁴² On-demand audiovisual media services (англ.)

маются аудиовизуальные медиа-услуги, оказываемые поставщиком медиа-услуг для просмотра программ в момент, выбранный пользователем, и по его индивидуальному запросу на основе каталога программ, выбранных поставщиком медиа-услуг. Это должно повысить уровень защиты.

Минимальная гармонизация позволяет государствам-членам обеспечивать более высокий уровень защиты контента, который может ухудшить физическое, умственное или моральное развитие несовершеннолетних. Подобный вредоносный контент, не обязательно связанный с преступлением, должен быть объектом строжайших мер, среди которых — шифрование и родительский контроль. Государства-члены вправе, в свою очередь, принимать более строгие меры. Регламент 2016/679⁴³ признает, что ребенок заслуживает особой защиты при процессе обработки его персональных данных. Создание механизмов защиты детей поставщиками медиа-услуг неизбежно приводит к обработке персональных данных несовершеннолетних.

Директива 2010/13 распространила определенные аудиовизуальные правила на платформы для обмена видео и аудиовизуальный контент, размещаемый в определенных социальных сетях. С целью защиты несовершеннолетних от вредоносного контента и всех граждан от подстрекательства к ненависти, насилию и терроризму, эти услуги должны подпадать под действие Директивы 2010/13 в той мере, в какой они соответствуют определению услуги платформ по размещению видео.

В текст Директивы 2010/13 включено положение о том, что Комиссия должна на основе сообщаемой государствами-членами информации и данных независимого исследования направлять отчет Европейскому парламенту и Совету о применении некоторых норм⁴⁴. В преамбуле Директивы 2018/1808 отмечается, что с целью упрощения имплементации Директивы 2010/13 создается Контактный комитет⁴⁵, и с ним следует регулярно консультироваться по любым практическим проблемам, возникающим в связи

⁴³ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) // OJ L 119, 4.5.2016, p. 1–88.

⁴⁴ Речь о нормах п. 1 и 2 ст. 13. Например, согласно п.1 ст. 13 Директивы 2010/13 государства-члены должны следить за тем, чтобы поставщики аудиовизуальных медиа-услуг предоставляемых по запросу, находящиеся под их юрисдикцией, обеспечат не менее 30% доли европейских произведений в своих каталогах и известность этих произведений. В 2020 г. Комиссия опубликовала два сообщения о руководящих принципах: одно для платформ обмена видео, которые помогут государствам-членам применять новые правила (разъясняют в какой степени новые правила будут распространяться на участников социальных сетей), а другое о расчете доли европейских произведений в каталогах видео по запросу и об определении исключений для низкой аудитории и низкого оборота.

⁴⁵ Согласно ст. 29 Директивы 2010/13 Контактный комитет создается под эгидой Комиссии и состоит из представителей компетентных властей государств-членов.

с ее применением. Работа Контактного комитета не должна ограничиваться существующими вопросами аудиовизуальной политики, но также должна охватывать соответствующие изменения, возникающие в этом секторе.

С 2019 г. действует Директива 2019/770 о некоторых аспектах, касающихся договоров по предоставлению цифрового контента и цифровых услуг⁴⁶, в преамбуле которой упоминается Стратегия и отмечается, что потенциал роста электронной торговли в Союзе не использован в полной мере. Целью Директивы является содействие надлежащему функционированию внутреннего рынка, обеспечивая при этом высокий уровень защиты потребителей путем установления общих правил в отношении определенных требований, касающихся договоров между продавцами (поставщиками) и потребителями на предоставление цифрового контента или цифровых услуг. В контексте Директивы под цифровой услугой понимается услуга, которая позволяет потребителю создавать, обрабатывать, хранить или получать доступ к данным в цифровой форме; или услуга, которая позволяет обмениваться данными или любое другое взаимодействие с данными в цифровой форме, загруженными или созданными потребителем или другими пользователями этой услуги.

Интересно рассмотреть ст. 4 Директивы, касающуюся уровня гармонизации. В соответствии с ней государства-члены не должны сохранять и вводить в свое национальное право положения, отличающиеся от закрепленных в Директиве. Это касается национальных норм, которые закрепляют не только более мягкие, но и более строгие требования, создавая тем самым разный уровень защиты прав потребителей, если иное не предусмотрено в настоящей директиве. Директива представляет собой пример «старого подхода» к сближению законодательств — полной гармонизации.

В Ежегодном отчете Комиссии о применении права ЕС, опубликованном в июле 2021 г.⁴⁷, отмечается, что срок, в который государства должны придать силу национальным правовым положениям, необходимым для соблюдения Директивы 2018/1808, истек 19.09.2020. В 2020 году Комиссия начала процедуры о нарушениях против 23 государств-членов за неспособность своевременно включить в законодательства пересмотренные правила Директивы об аудиовизуальных медиа-услугах⁴⁸. Этим государствам в ноябре 2020 г. были направлены формальные уведомления, а в ноябре 2021 г. Ко-

⁴⁶ Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services // OJ L 136, 22.5.2019, p. 1–27.

⁴⁷ Report from the Commission. Monitoring the application of European Union law. 2020. Annual Report. Brussels, 23.07.2021. COM(2021) 432 final.

⁴⁸ October infringements package: key decisions. European Commission. 12 November 2021. Brussels. Available at: https://cyprus.representation.ec.europa.eu/news/october-infringements-package-key-decisions-2021-11-12_en (дата обращения: 23.06.2022)

миссия решила направить Румынии и Франции мотивированные мнения, чтобы призвать их включить положения Директивы об аудиовизуальных медиа-услугах в свое законодательство.

В Сообщении Комиссии «Формирование цифрового будущего Европы» (2020 г.), отмечается, что Комиссия в ближайшие пять лет сосредоточится на достижении трех ключевых целей, среди которых «Открытое, демократическое и устойчивое общество»⁴⁹. Для достижения этой цели Комиссия планирует принять ряд ключевых действий, среди которых составление Плана действий в области средств массовой информации и аудиовизуальных средств (Media and Audiovisual Action Plan), а также Плана действий в сфере европейской демократии. Первый призван поддержать цифровую трансформацию и конкурентоспособность аудиовизуального сектора и сферы средств массовой информации, а второй — повысить устойчивость демократических систем, поддержать плюрализм средств массовой информации и устранить угрозы внешнего вмешательства в европейские выборы.

Нельзя отдельно не отметить предложение Комиссии, сделанное ею также в 2020 г. в русле реализации Стратегии. Речь о пакете документов, направленных на усиление единого рынка цифровых услуг и укрепление конкурентоспособности онлайн-среды — «Акт о цифровых услугах»⁵⁰,⁵¹. Это проект Регламента. Планируется модернизация правового регулирования цифровых услуг в рамках двух опор.

Предложения, направленные на закрепление более четких норм об ответственности поставщиков цифровых услуг по снижению рисков, с которыми сталкиваются их пользователи, и для защиты их прав. Это может быть достигнуто благодаря современной системе сотрудничества для надзора за платформами.

Предложение о принятии норм *ex ante*, охватывающих крупные онлайн-платформы, которые будут устанавливать правила для их пользователей и их конкурентов⁵².

Цель будущего Регламента заключается в обеспечении надлежащего функционирования внутреннего рынка посреднических услуг, а также в установлении единых правил для безопасной, предсказуемой и надежной онлайн-среды, в которой защищены основные права, закрепленные в Хартии. Комиссия

⁴⁹ Две другие цели: «Технологии, которые работают на людей» и «Справедливая и конкурентоспособная экономика».

⁵⁰ Digital Services Act package (англ.)

⁵¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC. Brussels, 15.12.2020. COM/2020/825 final.

⁵² The Digital Services Act package. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package> (дата обращения: 05.10.2020)

инициировала публичные консультации по поводу данного проекта, которые должны были завершиться еще в сентябре 2020 г. На данный момент отсутствует более детальная информация о форме воплощения проекта.

План действий в области средств массовой информации и аудиовизуальных средств и Акт о цифровых услугах упоминаются и в последующих документах Комиссии, демонстрируя последовательность ее политики. Так, в Сообщении Комиссии «Цифровой компас: европейский путь цифрового десятилетия» (2021 г.) одним из четырех кардинальных пунктов — задач, которые необходимо выполнить для достижения поставленных перед Союзом целей к 2030 году, отображающих траекторию развития, выступает «Цифровая трансформация бизнеса». Комиссия подчеркивает, что быстрое принятие и реализация предложений Комиссии по Единому цифровому рынку и стратегий для формирования цифрового будущего Европы будут способствовать цифровой трансформации бизнеса и обеспечению справедливой и конкурентоспособной цифровой экономики. Среди подобных стратегий — План действий в области средств массовой информации и аудиовизуальных средств, а также Акт о цифровых услугах, Акт о цифровых рынках⁵³. Акт о цифровых услугах вместе с Актом о цифровых рынках задуманы как всеобъемлющий пакет мер по предоставлению цифровых услуг в ЕС и направлены, в частности, на решение проблем, связанных с онлайн-платформами. Если вновь обратиться к «Программе цифровой Европы» 2021 г., то меры в области регулирования аудиовизуальных медиа-услуг, как и меры в сфере телекоммуникаций относятся к пятой специальной цели: «Развертывание и оптимальное использование цифровых возможностей и функциональной совместимости (интероперабельности.–Е.П..)». В частности, планируются меры в сфере образования, культуры и средств массовой информации, а также иные меры для поддержания единого цифрового рынка. Например, следует содействовать повышению цифровой и медиа-грамотности, осведомленности несовершеннолетних, родителей и учителей о рисках, с которыми несовершеннолетние могут столкнуться в Интернете, и способах их защиты, а также продвигать меры, направленные на выявление и борьбу с преднамеренным распространением дезинформации, тем самым повышая общую устойчивость Союза.

Заключение

Сфера телекоммуникаций, как и аудиовизуальная сфера характеризуются чрезвычайно быстрыми изменениями, в том числе в связи с появлением

⁵³ Помимо этого упоминаются, в частности, Стратегия кибербезопасности ЕС для Цифрового десятилетия, Стратегии в области данных и искусственного интеллекта. Платформа для регулирования бизнеса.

новых технологий. На момент принятия Стратегии в ЕС, с одной стороны, правовое регулирование телекоммуникаций характеризовалось либерализацией прежде монополизированных национальных рынков и сокращением препятствий для эффективной конкуренции, а также созданием общих принципов, действующих на территории всего ЕС, с другой, наблюдались существенные различия в правовом регулировании этого рынка в государствах-членах. Эти различия нельзя было оправдать национальными интересами и они, в свою очередь, препятствовали развитию инвестиционной деятельности и появлению инновационного бизнеса на уровне ЕС. Например, существенно могли различаться средства регулирования государств-членов для исправления рыночных сбоев и проблем в области конкуренции. Комиссия считала особенно необходимым совершенствовать правовое регулирование диапазона радиочастот, сферы проводных и иных сетей на условиях честной конкуренции и обеспечения дохода, соразмерного рискам. Действуют, например, Регламент 2015/2020 о мерах об открытом доступе к Интернету, Директива 2018/1972 о Европейском кодексе электронных коммуникаций, а также Регламент 2018/1971 об учреждении Органа европейских регуляторов электронных коммуникаций и Агентства по поддержке данного Органа.

В сфере аудиовизуальных медиа-услуг Комиссией был сделан акцент не на разработке новых правовых актов, а на пересмотре действующих исходя из развития технических возможностей. Например, изменения внесены в Директиву 2010/13 об аудиовизуальных медиа-услугах. В Стратегии предлагалось оценивать положения Директивы глобально, с точки зрения адекватного регулирования и технического прогресса, эффективности в достижении закрепленных в ней целей, а в отношении отдельных норм речь шла о пересмотре связанных со свободой информации, с целью уважения свободы и плюрализма средств массовой информации.

Таким образом, правовые акты в сфере телекоммуникаций и аудиовизуальных медиа-услуг направлены на создание нормативно-правовой базы, соответствующей цифровой эпохе. Цифровые услуги значительно эволюционировали за последние 20 лет, поскольку появилось много новых. Ландшафт цифровых услуг продолжает быстро развиваться и меняться вместе с технологическими преобразованиями и растущей доступностью инноваций.

Если обратиться к документам Комиссии о процедурах, связанных с нарушениями государствами-членами обязательств в связи с включением принятых правовых актов в сферах телекоммуникаций (Кодекс об электронных коммуникациях) и аудиовизуальных медиа-услуг (изменения в Директиве об аудиовизуальных медиа-услугах) в национальные законодательства, то с последней дело обстоит намного лучше. Возможно, это связано с тем, что речь шла об изменениях в действующем правовом акте, а не о принятии но-

вого. В любом случае почти через год после того, как эти директивы должны были быть включены в национальные законодательства, почти все страны выполнили свои обязательства.

Сфера телекоммуникаций и аудиовизуальных медиа-услуг выступают предметом для совершенствования правового регулирования ЕС и после срока, на который была рассчитана Стратегия. За последние несколько лет были приняты новые акты в форме как директив, так и регламентов или пересмотрены уже действующие правовые акты. Эти акты вторичного права представляют собой инструменты разной степени сближения законодательств. Следует подчеркнуть принятие целого ряда рекомендательных актов Комиссии как программного характера, так и отчетов по соблюдению права ЕС. Для повышения эффективности правового регулирования в сфере телекоммуникаций и аудиовизуальных медиа-услуг созданы консультационные и контролирующие органы. Также не следует забывать о полномочии Комиссии по контролю за соблюдением права ЕС, включая контроль за своевременным и должным включением правовых актов институтов ЕС в законодательства государств-членов, что приносит положительные результаты. Многие из запланированного Комиссией в Стратегии выполнены, однако не все цели достигнуты, и Комиссия продолжает устранение пробелов в правовом регулировании.

Институты ЕС в короткие сроки способны предпринимать целый комплекс логичных, взаимосвязанных, скорее всего своевременных, чрезвычайно необходимых и оправданных мер усовершенствования правового регулирования внутреннего рынка, создавая единый цифровой рынок как ответ на ряд вызовов, с которыми сталкивается и весь мир, и ЕС в частности. Хотя, конечно, только в процессе применения правовых актов можно будет уверенно оценивать достижение поставленных ЕС целей.



Список источников

1. Велихова Е.Я. Правовое регулирование оказания услуг в сфере телекоммуникаций (на примере законодательства Европейского союза и Российской Федерации): автореф. дис... к.ю.н. М, 2016. 21 с.
2. Исполинов А.С. Прецедент в практике Суда Европейского союза // Международное правосудие. 2016. № 3. С. 64–77.
3. Кашкин С.Ю. (отв. ред.) Интеграционное правосудие: сущность и перспективы. М.: Норма, 2019. 112 с.
4. Моисеев А.А. Надгосударственность в современном международном праве. М.: Научная книга. 2007. 287 с.
5. Пилипенко А.Н. Франция: к цифровой демократии // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. Т. 14. № 4. С. 185–207.

6. Попова И.М. Механизмы влияния ЕС на международное регулирование цифровой экономики // Вестник международных организаций. 2021. Т. 16. № 3. С. 256–272.
7. Ревенко Н.С. Европейский союз на пути к единому цифровому рынку // Мир новой экономики. 2016. № 2. С. 6–14.
8. Талапина Э.В. Цифровая трансформация во Франции: правовые новеллы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2019. Т.14. № 4. С. 164–184.
9. Шишлов А.А. Международно-правовое регулирование электронной связи в Европейском Союзе: автореф. дис. ...к.ю.н. М., 2011. 26 с.
10. Энтин К.В. Право Европейского союза и практика Суда Европейского союза. М.: Норма, 2015. 240 с.
11. Юмашев Ю.М. Экономическое право Европейского союза. М.: Норма, 2015. 382 с.
12. Boutayeb C. Droit matériel de l'Union Européenne. Libertés de mouvement, espace de concurrence et secteur publique. 4^e édition. LDGJ : Lextenso, 2017, 578 p.
13. Craig P., de Búrca G. EU Law. Text, cases and materials. Oxford: University Press, 1998, 1152 p.
14. Dony M. Droit de l'Union Européenne. Troisième édition revue et augmentée. Bruxelles: Université, 2008, 2010, 763 p.
15. Nikolaidis K., Schmidt S. Mutual recognition “on trial”: the long road to services liberalization. *Journal of European Public Policy*, 2007, no. 5, pp. 717–734.
16. Tridimas T. Precedent and the Court of Justice: A jurisprudence of doubt? In: *Philosophical foundations of European Union law*. J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds.). Oxford: University Press, 2012, pp. 307–330.



References

1. Boutayeb C. (2017) *Droit matériel de l'Union Européenne. Libertés de mouvement, espace de concurrence et secteur publique*. LDGJ : Lextenso, 578 p.
2. Craig P., de Búrca G. (1998) *EU Law. Text, cases and materials*. Oxford : University Press, 1152 p.
3. Dony M. (2010) *Droit de l'Union Européenne*. Bruxelles: Université, 763 p.
4. Entin K.V. (2015) *The law of the European Union and the practice of the Court of Justice of the European Union*. Moscow: Norma, 240 p. (in Russ.)
5. Ispolinov A.S. (2016) Precedent in the practice of the Court of Justice of the European Union. *Mezhdunarodnoe pravosudie=International Justice*, no. 3, pp. 64–77 (in Russ.)
6. Kashkin S.Y. (ed.) (2014) *Integration justice: essence and prospects*. Moscow: Norma, 112 p. (in Russ.)
7. Moiseev A.A. (2007) *Supranationality in modern international law*. Moscow: Nauchnaya kniga, 287 p. (in Russ.)
8. Nikolaidis K., Schmidt S. (2007) Mutual recognition “on trial”: the long road to services liberalization. *Journal of European Public Policy*, no. 14 (5), pp. 717–734.
9. Pilipenko A.N. (2019) France: towards digital democracy. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki=Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 12, no. 4, pp. 185–207 (in Russ.)
10. Popova I.M. (2021) Mechanisms of the EU's influence on the international regulation of the digital economy. *Vestnik mezhdunarodnyh organizatsiy=Bulletin of International Organizations*, т. 16, no. 3, pp. 256–272 (in Russ.)

11. Revenko N.S. (2016) The European Union on its way to a single digital market. *Mir novoy ekonomiki*=World of the New Economy, no. 2, pp. 6–14 (in Russ.)
 12. Shishlov A.A. (2011) International legal regulation of electronic communications in the European Union. Candidate of Juridical Sciences Summary. Moscow, 26 p. (in Russ.)
 13. Talapina E.V. (2019) Digital transformation in France: legal innovations. *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*=Law. Journal of the Higher School of Economics, vol. 12, no. 4, pp. 164–184 (in Russ.)
 14. Tridimas T. (2012) Precedent and the Court of Justice: A jurisprudence of doubt? In: Philosophical foundations of European Union Law. J. Dickson, P. Eleftheriadis (eds). Oxford: University Press, pp. 307–330.
 15. Velikhova E.Ya. (2016) Legal regulation of the provision of telecommunications services (on the example of the legislation of the European Union and the Russian Federation). abstract. diss. Candidate of Juridical Sciences Summary. Moscow. 21 p. (in Russ.)
 16. Yumashev Y.M. (2015) *Economic law of the European Union*. Moscow: Norma, 382 p. (in Russ.)
-

Информация об авторе:

Е.В. Постникова — кандидат юридических наук, доцент.

Information about the author:

E.V. Postnikova — Candidate of Sciences (Law), Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 12.07.2022; одобрена после рецензирования 23.09.2022; принята к публикации 28.10.2022.

The article was submitted to the editorial office 12.07.2022; approved after reviewing 23.09.2022; accepted for publication . 28.10..2022.