

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»

Предметом настоящего экспертного заключения является Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 26 сентября 2014 г. и одобренный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 1 октября 2014 г. Изучив и проанализировав текст закона, а также пояснительную записку к законопроекту № 604509-6 и другие материалы, Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека приходит к следующим выводам.

1. Авторы законопроекта недостаточно учли действующее законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации и об иностранных инвестициях. Так, содержащийся в пояснительной записке тезис о том, что в настоящее время в Российской Федерации требования по участию иностранного капитала в средствах массовой информации предусмотрены только в части запрета иностранным юридическим и физическим лицам, а также российским юридическим лицам с более чем 50-процентным иностранным участием выступать учредителями средств массовой информации, является **ошибочным**. Достаточно сказать, что запрет иностранцам учреждать средства массовой информации с **самого начала** наличествует в части второй статьи 7 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ).

Сама по себе практика установления ограничений в отношении иностранного участия в уставных капиталах хозяйственных обществ также **не является новеллой** для российского законодательства. В наиболее концентрированном и обобщенном виде эта практика закреплена Федеральным законом от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» (далее – ФЗ № 57). Статья 6 данного закона называет **45 видов деятельности, имеющих стратегическое значение** для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Характерно, что законодатель пошел именно по пути обобщения указанных (и к тому же достаточно разноплановых) видов деятельности в одном законе, а не по пути внесения изменений в большое количество специальных федеральных законов.

Согласно **ФЗ № 57**, деятельность средств массовой информации, имеющих многомиллионную аудиторию, имеет стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. В перечень видов деятельности, имеющих стратегическое значение, входят такие виды деятельности, как осуществление телевизионного вещания и радиовещания на территории, в пределах которой проживает население, составляющее половину или более половины численности населения субъекта Российской Федерации, а также осуществление хозяйствующим субъектом деятельности редакции и (или) издателя периодического печатного издания, продукция которого выходит в свет тиражом каждого отдельного номера не менее чем один миллион экземпляров (пункты 34, 35, 42 статьи 6 **ФЗ № 57**).

Более того, согласно статье 14 **ФЗ № 57** любые сделки иностранных инвесторов **даже с 5 процентами акций** требуют обязательного информирования компетентного государственного органа.

Таким образом, действующий **ФЗ № 57** содержит **достаточные гарантии безопасности государства, общества и личности в информационной сфере**.

В свою очередь, анализируемый закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» предполагает **иной порядок осуществления иностранных инвестиций в сфере массовой информации, чем установленный ФЗ № 57**. Это, с одной стороны, неоправданно расширяет предмет правового регулирования Закона о СМИ, а с другой, порождает **взаимоисключающее дублирование** правового регулирования одних и тех же общественных отношений разными федеральными законами, порождая **неразрешимые коллизии** между этими законами. В частности, речь идет о пункте 3 статьи 1 анализируемого закона (в отношении части 2 проектируемой статьи 19.1), который входит в **прямое противоречие** с пунктом 3 статьи 2 **ФЗ № 57**, в частности, в вопросе о нормативах разрешенного участия иностранного инвестора в уставном капитале организаций, осуществляющих производство и выпуск СМИ, осуществляющих вещание и т.д.: – **25 процентов уставного капитала в ФЗ № 57 и 20 процентов уставного капитала в анализируемом законе**.

Сложности в правоприменительной практике могут также возникнуть в связи с разными понятийными аппаратами анализируемого закона и **ФЗ № 57**.

2. Как следует из пояснительной записки, по замыслу инициаторов закона он призван «ограничить право на учреждение СМИ, право выступать редакцией СМИ, а также право на участие в уставном капитале учредителей СМИ или редакции СМИ» отдельных категорий лиц с иностранным элементом (иностранных инвесторов). Целью такого

ограничения авторам законопроекта видится необходимость пресечь для указанных иностранных инвесторов гипотетическую возможность «оказывать влияние на принятие стратегических решений. В отдельных случаях такое влияние может угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан».

Однако, анализируемый закон **не отвечает поставленным целям и не может внести сколько-нибудь позитивный вклад в укрепление информационной безопасности нашего государства, общества и личности.**

Напротив, анализируемый закон по сравнению с ФЗ №59 **сокращает возможности государства** в вопросах регулирования иностранных инвестиций в сфере СМИ. Если в ныне действующей редакции статьи 19¹ Закона о СМИ устанавливался 50-процентный норматив разрешенного иностранного участия в уставном капитале, а ФЗ № 57 обязывал иностранного инвестора **предварительно получить разрешение** уполномоченного государственного органа на любые операции с, как минимум, **25-процентным пакетом акций**, то у государства имелась возможность **разрешать или не разрешать** любые операции иностранного инвестора в пределах **от 25 до 50 процентов** акций. Анализируемый закон сводит эту возможность **к нулю**, поскольку максимальный разрешенный норматив устанавливается **ниже** норматива, требующего разрешения государства.

3. Используемые в анализируемом законе правовые конструкции не только не достигают продекларированных его инициаторами целей, но и создают для недобросовестных иностранных инвесторов, на ограничение правомочий которых направлен данный нормативный правовой акт, широкие возможности **обойти его** с помощью несложных юридических комбинаций. Это и использование договора коммерческой концессии, и раздробление системы управления производством и выпуском СМИ на несколько юридических лиц, полностью удовлетворяющих требованиям анализируемого закона, и управление, основанное на обязательном праве, интеллектуальных правах и так далее. Тем самым иностранный инвестор, выстроив **абсолютно законную юридическую схему**, легко впишется в требования анализируемого закона, сохраняя массу возможностей «оказывать влияние на принятие стратегических решений», ... «угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан».

Заранее обрекать закон на хроническое неисполнение без признаков формального нарушения, значит потворствовать правовому нигилизму.

4. Сопоставление анализируемого закона с ФЗ № 57 выявляет очевидный и красноречивый парадокс при сравнении видов деятельности, в отношении которых установлен **разрешительный** порядок осуществления иностранных инвестиций, начиная с **25-процентного** пакета акций, и деятельности в области СМИ, где устанавливается исключительно **запретительный** порядок на еще более низком **20-процентном** уровне. Так, более либеральный, чем предусмотрено анализируемым законом, разрешительный порядок осуществления иностранных инвестиций, начиная с 25-процентного пакета акций, установлен в ФЗ № 57 в отношении таких видов деятельности, как:

размещение, сооружение и эксплуатация **ядерных установок**;
разработка и производство **шифровальных (криптографических) средств**;

деятельность по выявлению электронных устройств, предназначенных для **негласного получения информации**;

разработка и производство **вооружения и военной техники**;

производство **оружия и боеприпасов**;

деятельность по обеспечению **авиационной безопасности** и т.д. (пункты 4, 11, 15, 17, 18, 22, 25, 28 статьи 6 ФЗ № 57).

Приведенное сравнение приводит к **абсурдному и никак не опровергаемому** в пояснительной записке выводу, что иностранные инвестиции в районную газету, городскую FM-радиостанцию или журнал о моде составляют **значительно большую угрозу** для обороноспособности страны и безопасности государства, чем иностранные инвестиции в производство вооружений или создание ядерных установок.

5. Анализируемый закон вызывает серьезные сомнения также с точки зрения реальных целей правового регулирования. Согласно **Доктрине информационной безопасности, утвержденной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 9 сентября 2000 г. и представляющей собой стратегический, комплексный документ**, одной из важнейших задач в данной сфере является вовсе **не ограничение** иностранных инвестиций в СМИ, а «уточнение статуса... инвесторов при привлечении иностранных инвестиций для развития информационной инфраструктуры России». В свою очередь, «первая составляющая национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере включает в себя соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею».

Напротив, предусмотренные анализируемым законом меры по ограничению иностранных инвестиций в сфере СМИ могут быть интерпретированы как попытка подорвать материальную базу независимых от государства средств массовой информации, и тем самым **ущемить свободу массовой информации, свести к минимуму**

идеологическое и политическое многообразие, гарантированные статьями 13 и 29 Конституции Российской Федерации. В этой связи необходимо напомнить, что Доктрина информационной безопасности **одной из первостепенных угроз** конституционным правам и свободам человека и гражданина в области информационной деятельности называет «принятие федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, ущемляющих конституционные права и свободы граждан в области духовной жизни и информационной деятельности». Исходя из этого, на наш взгляд, именно анализируемый закон, а не гипотетическая опасность вполне контролируемых государством иностранных инвестиций, представляет собой **серьезную угрозу информационной безопасности Российской Федерации.**

6. Анализируемый закон может быть интерпретирован и как **форма асимметричного ответа на санкции** в отношении Российской Федерации, введенные Европейским Союзом, США и некоторыми другими странами. Однако в таком случае следовало бы **прямо указать на это** в преамбуле закона, закрепить его временный характер и вывести из-под его действия иностранных инвесторов из тех стран, которые не участвуют в санкционной кампании.

7. Анализируемый закон характеризуется также **многочисленными изъянами юридической техники и дефектами воли законодателя.**

7.1. В пункте 1 статьи 1 анализируемого закона отсутствует ясность в вопросе о том, какие именно документы могут подтверждать соблюдение требований статьи 19.1, если учредитель, например, является гражданином Российской Федерации, объединением граждан или российским юридическим лицом.

7.2. Предусмотренный в подпункте «а» пункта 2 статьи 1 анализируемого закона **порядок приостановления деятельности СМИ** противоречит правовому содержанию института приостановления деятельности СМИ, поскольку в данном случае к содержанию СМИ претензий нет, а редакция, главный редактор, журналистский коллектив по Закону о СМИ не могут отвечать за финансовую сторону работы учредителя СМИ, вещателя или иного юридического лица (организации).

Статья 16 ФЗ № 57 дает исчерпывающий перечень последствий нарушения иностранным инвестором требований закона: ничтожность сделок, лишение голосов и т.д. Однако о приостановлении деятельности организации здесь речи нет и быть не может именно потому, что эта **деятельность имеет стратегическое значение.** Ведь если иностранный инвестор, например, оборонного завода нарушил закон, то это не означает приостановку выполнения государственного оборонного заказа.

Кроме того, эти поправки входят в противоречие с положениями главы 13 («Обеспечение иска») Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, которая, как известно, не предусматривает такого института как «обеспечение заявления». Следовательно, применение данной нормы Закона о СМИ **в судебном порядке невозможно**.

7.3. Положения, содержащиеся в пункте 3 статьи 1 анализируемого закона (в отношении части 1 проектируемой статьи 19.1), - в вопросе о средстве массовой информации, учрежденном иностранцем или лицом без гражданства, - **дублируют** часть 2 статьи 7 Закона о СМИ, где сказано, что гражданин другого государства, а равно лицо без гражданства, не проживающее постоянно на территории Российской Федерации, не может выступать учредителем СМИ (эта норма действует с 1991 года).

Одновременно эти положения – в вопросе о средстве массовой информации, учрежденном или финансируемым иностранным государством, - **вступают в противоречие** с частью 3 статьи 54 Закона о СМИ. Согласно действующему закону такие печатные СМИ считаются зарубежными СМИ и для распространения их продукции с 1991 года Законом о СМИ установлен **разрешительный порядок**.

7.4. Очевидной ошибкой является использование в анализируемом законе термина «учредитель (участник) средства массовой информации». Действующий Закон о СМИ **не знает такого понятия**, как «участник СМИ». И это естественно, поскольку согласно статье 2 Закона о СМИ средство массовой информации является всего лишь «формой периодического распространения массовой информации». Следовательно, **термин «участник формы» не имеет какого-либо смысла**.

По итогам проведенного анализа следует прийти к выводу, что, видимо, сжатые сроки обсуждения и принятия закона в палатах Федерального Собрания Российской Федерации породили в нем многочисленные существенные недостатки, которые не могут быть устранены в процессе правоприменительной практики. С учетом вышеизложенного, представляется, что **анализируемый закон нуждается в серьезной переработке**, дабы устранить многочисленные юридические ошибки, противоречия и заведомо не работающие положения.

Настоящее экспертное заключение принято Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека путем заочного голосования 1-3 октября 2014 г.

Председатель Совета

М.Федотов