

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

**на Федеральный закон «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»,
принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации
26 сентября 2014 г.**

Изучив текст Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 26 сентября 2014 г., а также пояснительную записку к законопроекту №604509-6, можно прийти к следующим выводам.

1. Авторы законопроекта не в полной мере проанализировали действующее законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации и об иностранных инвестициях. Так, 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% иностранным участием выступать учредителями средств массовой информации, является ошибочным. Сама по себе практика установления ограничений по иностранному участию в уставных капиталах хозяйственных обществ не является новеллой для российского законодательства. Достаточно сказать, что запрет иностранцам учреждать любые средства массовой информации с самого начала наличествует в статье 7 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (далее – Закон о СМИ).

Регулируемые анализируемым Федеральным законом общественные отношения являются предметом правового регулирования Федерального закона 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). Включение этих общественных отношений в предмет правового регулирования Закона о СМИ не только неоправданно расширяет данный предмет, но и порождает дублирование одних и тех же общественных отношений различными правовыми актами одной и той же юридической силы, одновременно порождая коллизии между этими правовыми актами.

Несомненно, средства массовой информации далеко не всегда создаются в организационно-правовой форме хозяйственных обществ. Однако, статья 19¹, которой предлагается дополнить Закон о СМИ, говорит не только о средствах массовой информации, но и об «организациях (юридических лицах), осуществляющих вещание». В остальном же деятельность иностранных организаций, являющихся учредителями средств массовой информации, в полной мере коррелирует с понятием инвестиционной деятельности, содержащимся в законодательстве Российской Федерации.

Стратегическая важность средств массовой информации для обеспечения обороны страны и безопасности государства также является очевидной. Статья 6 ФЗ № 57 называет 45 видов деятельности, имеющих стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. Законодатель пошел именно по пути обобщения указанных (и к тому же достаточно разноплановых) видов деятельности в одном специальном законе, а не по пути внесения изменений в большое количество федеральных законов. Более того, в перечень видов деятельности, имеющих стратегическое значение, входят такие виды деятельности, как осуществление телевизионного 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 ст. 6).

Таким образом, действие ФЗ № 57 уже фактически распространяется на отношения, связанные с участием иностранных юридических лиц в деятельности средств массовой информации. В этой ситуации анализируемый закон порождает ряд правовых коллизий с нормами ФЗ №57. В частности, речь идет о различных критериях признания участия иностранного инвестора в уставном капитале хозяйственного общества / средства массовой информации – 25 и более процентов уставного капитала в ФЗ № 57 против 20 и более процентов уставного капитала в анализируемом законе. Сложности в правоприменительной практике могут также возникнуть в связи с разными понятийными аппаратами Закона о СМИ и ФЗ № 57.

По итогам проведенного анализа можно сделать вывод, что сжатые сроки принятия закона породили ряд неустранимых терминологических недостатков, создав тем самым реальную опасность возникновения правовых коллизий.

2. Как следует из пояснительной записки к законопроекту, по замыслу его авторов, 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. Целью такого ограничения авторам законопроекта видится необходимость пресечь для указанных лиц с иностранным элементом 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».

Сущностная ценность задачи укрепления информационной безопасности нашего государства, а равно создания правовых условий для дополнительной защиты от нанесения вреда правам и свободам российских граждан, ни в коей мере не может быть нами поставлена под сомнение. Однако, как представляется, разработчикам законопроекта, к сожалению, не удалось приблизиться к достижению заявленных целей.

Используемые в законе правовые конструкции создают для недобросовестных иностранных организаций и граждан, а равно иных категорий лиц, на ограничение правомочий которых направлен законопроект, необоснованно широкие возможности с помощью несложных юридических комбинаций уйти из-под действия анализируемого закона. Это и переход на франчайзинговую схему управления российским СМИ, и использование так называемого «казахского опыта» (раздробление системы управления на несколько юридических лиц, где организация, выступающая учредителем, издателем и выполняющая функции редакции полностью удовлетворяет требованиям, заложенным в анализируемом законе, а фактически управление осуществляется через формально не связанное с ним юридическое лицо, не являющееся СМИ, но выступающее по сути контент - агентством, учредителем которого и будет выступать лицо с иностранным элементом) и т.д. В отдельных случаях иностранцу достаточно будет оставить за собой статус собственника помещения, в котором он будет размещать творческие и технические мощности на правах аренды, полностью удовлетворяющее требованиям анализируемого закона российского СМИ.

Таким образом, лицо с иностранным элементом путем несложных юридических действий впишется в новые требования, имея массу возможностей «оказывать влияние на принятие стратегических решений», ... «угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан».

Таким образом, эффективность анализируемого законодательного решения в его нынешнем виде не может достигнуть поставленной цели избранными правовыми средствами.

3. Кроме того, анализируемый закон характеризуется многочисленными изъянами юридической техники и дефектами воли законодателя.

3.1. В части предлагаемых к внесению в текст Закона о СМИ положений, предусмотренных в пункте 1 статьи 1 анализируемого закона, необходимо отметить, что отсутствует ясность в вопросе о том, какие документы могут подтверждать соблюдение требований статьи 19.1, если учредитель, например, гражданин Российской Федерации, или российское юридическое лицо.

3.2. В части положений, содержащихся в подпункте «а» пункта 2 статьи 1 анализируемого закона, необходимо учитывать, что институт приостановления деятельности СМИ в рассматриваемом случае неприменим, поскольку к содержанию СМИ претензий нет, а редакция, главный редактор, журналистский коллектив, очевидно, не могут отвечать за финансовую сторону работы соответствующего 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 организация имеет стратегическое значение. Ведь если иностранный инвестор нефтяной компании нарушил закон, то это не означает приостановку добычи нефти.

3.3. Поправки, содержащиеся в подпункте «б» пункта 2 статьи 1 анализируемого закона, как представляется, 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.

3.4. В части положений, содержащихся в пункте 3 статьи 1 анализируемого закона (в отношении части 2 проектируемой статьи 19.1), необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Предлагаемая поправка входит в противоречие с пунктом 3 статьи 2 ФЗ № 57 (в нем предусматривается обязательность предварительного получения иностранным инвестором согласия компетентного государственного органа для любых сделок с более чем 25 процентами акций). Кроме того, согласно статье 14 ФЗ № 57 любые сделки с 5 и более процентами акций требуют обязательного информирования компетентного государственного органа.

3.5. Положения, содержащиеся в пункте 3 статьи 1 анализируемого закона (в отношении части 1 проектируемой статьи 19.1) отчасти дублируют часть 2 статьи 7 Закона о СМИ, где сказано, что гражданин другого государства вообще не может выступать учредителем любого СМИ (эта норма действует с 1991 года).

В отношении СМИ, учрежденного или финансируемого иностранным государством, вопрос решается в части 3 статьи 54 Закона о СМИ. Такие СМИ считаются зарубежными СМИ и для распространения их продукции с 1991 года Законом о СМИ установлен разрешительный порядок.

3.6. Кроме того, необходимо учитывать, что анализируемый закон использует термин «учредитель (участник) средства массовой информации». Однако Закон о СМИ не знает такого понятия, как «участник СМИ». И это логично, поскольку согласно статье 2 Закона о СМИ средство массовой информации является всего лишь формой распространения информации. Следовательно, термин «участник формы» лишен какого-либо смысла.

3.7. Деятельность по производству и выпуску СМИ подпадает под действие пунктов 34, 35, 36 и 42 статьи 6 ФЗ № 57.

С учетом вышеизложенного, представляется, что анализируемый закон в его нынешней редакции не решает поставленных задач, но порождает как внутренние противоречия в Законе о СМИ, так и коллизии с другими федеральными законами (ФЗ №57, ГПК РФ). Целесообразно вернуться к доработке его текста, дабы устранить многочисленные юридические неточности, ошибки, и заведомо не работающие положения.