

В Конституционный Суд Российской Федерации

по делу о проверке конституционности положений
статьи 19¹ Закона Российской Федерации
«О средствах массовой информации» в связи
с жалобой гражданина Е. Г. Финкельштейна

**от Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»**

129090, Москва, ул. Щепкина, д. 8
почтовый адрес: 129090, Москва, а/я 140
тел.: (495) 608-69-59; 608-66-35
факс: (495) 608-69-15
эл. почта: info@mail-ilpp.ru
<http://www.ilpp.ru>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о результатах международно-правового и сравнительно-правового исследования по вопросу регулирования иностранного участия в средствах массовой информации

I. Введение

1) Общие сведения

1. На рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации (*далее – Конституционный Суд, Суд*) находится дело о проверке конституционности положений статьи 19¹ Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации» (*далее – Закон о СМИ*) в связи с жалобой гражданина Е. Г. Финкельштейна. Оспариваемые положения, в частности, предусматривают, что гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства, не вправе выступать учредителем (участником) средства массовой информации (*далее – СМИ*) и не вправе осуществлять права участника СМИ. Как следует из открытых источников, заявитель оспаривает указанные положения в той мере, в какой практика её применения создаёт возможность лишения граждан России, имеющих двойное гражданство, принадлежащего им имущества¹.
2. Автономная некоммерческая организация «Институт права и публичной политики» (*далее – Институт*) является одним из ведущих правовых центров России в области конституционно-правовых и международно-правовых исследований. Институт

¹ Конституционный суд изучит судьбу иностранных акционеров российских СМИ // Ведомости. 2018. 2 октября (*приложение № 1*).

представляет данное инициативное научное заключение в Конституционный Суд на основании параграфа 34.1 Регламента Суда².

2) Фактические обстоятельства дела Е.Г.Финкельштейна

3. ООО «Радио-Шанс» создано 3 сентября 1997 года. Е.Г.Финкельштейн является участником ООО «Радио-Шанс» (*далее* – Общество), владея долей в уставном капитале организации в размере 49 процентов. Доля в уставном капитале в размере 51 процента принадлежит ЗАО «Русское радио – Евразия».
4. 18 мая 2016 года состоялось внеочередное общее собрание участников Общества. Голосами ЗАО «Русское радио – Евразия» было принято решение об уступке лицензии Общества на вещание в пользу ЗАО «Русское радио – Евразия» и о внесении изменений в концепцию вещания. В то же время со ссылкой на положение части 1 статьи 19¹ Закона о СМИ Е.Г.Финкельштейн не был допущен к голосованию, поскольку он как гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство, не может являться участником организации, осуществляющей вещание, и, соответственно, пользоваться правами участника.
5. Е.Г.Финкельштейн не согласился с принятым решением об уступке лицензии на вещание, принадлежащей Обществу, в пользу второго участника этого Общества, и обжаловал его в судебном порядке.
6. Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области в решении от 22 декабря 2016 года по делу № А56-38616/2016 установил, что заявитель как участник Общества не соответствует требованиям статьи 19¹ Закона о СМИ. Далее суд указал, что согласно частям 4 и 5 статьи 19¹ Закона о СМИ лица, не соответствующие требованиям данной статьи, не вправе осуществлять права, предусмотренные абзацами вторым – шестым пункта 1 статьи 65.2 Гражданского кодекса Российской Федерации (*далее* – ГК РФ), а принадлежащие данным лицам голоса не учитываются при определении кворума общего собрания участников и при подсчёте голосов.
7. Указанное решение было отменено постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 февраля 2017 года. Суд апелляционной инстанции указал, что Е.Г.Финкельштейн может быть ограничен в правах, связанных с учреждением организации (юридического лица), осуществляющей вещание, в случае несоответствия требованиям части второй настоящей статьи 19¹ Закона о СМИ о запрете владения более 20 процентов долей (акций) в уставном капитале такой организации. Суд пришёл к выводу, что при таких обстоятельствах Е.Г.Финкельштейн, имея двойное гражданство и владея 49 процентами долей в уставном капитале Общества, вправе осуществлять владение, управление либо контроль прямо или косвенно в отношении 20 процентов таких долей и, следовательно, осуществлять в этих пределах права, предусмотренные абзацами вторым – шестым пункта 1 статьи 65.2 ГК РФ.

² В работе над заключением принимали участие: Г.В.Вайпан (к.ю.н., руководитель судебной практики); О.Г.Подоплелова (старший юрист), Ж. В. Будаев (юрист).

8. Такой подход был отвергнут Арбитражным судом Северо-Западного округа, который в постановлении от 7 июня 2017 года пришёл к выводу о том, что положения части 2 статьи 19¹ Закона о СМИ «непосредственно к спорным отношениям не относятся», поскольку устанавливают ограничения (в том числе для граждан Российской Федерации, имеющих гражданство другого государства) в отношении владения более 20 процентами долей (акций) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя СМИ, редакции СМИ, организации (юридического лица), осуществляющей вещание. Напротив, по мнению суда, применению подлежала часть 1 статьи 19¹ Закона о СМИ, согласно которой граждане Российской Федерации, имеющие гражданство другого государства, не вправе выступать учредителями (участниками) СМИ, являться редакцией СМИ, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание. Исходя из этого, суд заключил, что такие граждане не вправе владеть долей в уставном капитале организации, осуществляющей вещание, вне зависимости от размера доли.
9. Таким образом, в деле Е.Г.Финкельштейна были применены положения частей 1, 2, 4 и 5 статьи 19¹ Закона о СМИ. Исходя из судебных актов, принятых по делу Е.Г.Финкельштейна, он ставит под сомнение конституционность указанных положений в той мере, в какой они:

во-первых, лишают гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство иностранного государства, права владеть, пользоваться и распоряжаться долями в уставном капитале организации, осуществляющей вещание, в размере до 20 процентов включительно;

во-вторых, лишают такого гражданина права на судебную защиту ввиду запрета на обращение в суд с иском об оспаривании действий органов управления организации, осуществляющей вещание.

3) Предмет заключения

10. Институт отмечает, что значение рассматриваемого Конституционным Судом дела выходит за рамки поставленных заявителем вопросов защиты права собственности и затрагивает положения статей 8 (часть 1), 13 (часть 1) и 29 (часть 5) Конституции Российской Федерации, гарантирующих поддержку конкуренции, признание идеологического многообразия, а также свободу массовой информации.

11. В связи с этим предметом заключения является:

во-первых, исследование тенденции развития законодательства об иностранном участии в СМИ и места статьи 19¹ Закона о СМИ в системе правового регулирования (раздел II);

во-вторых, выявление международных стандартов в области иностранного участия в СМИ (раздел III);

в-третьих, изучение зарубежного опыта в области регулирования иностранных инвестиций в СМИ (раздел IV).

II. Развитие законодательства об иностранном участии в средствах массовой информации в 1991–2018 годах

12. Начиная с 2001 года, в российском законодательстве наметилась устойчивая тенденция к ограничению иностранного участия в СМИ. При этом введённые в 2014 году ограничения вступают в противоречие с системой действующего правового регулирования иностранных инвестиций. Далее будут рассмотрены ключевые этапы развития ограничительных требований.

1) 1991–2001 годы: минимальные ограничения

13. Закон о СМИ был принят 27 декабря 1991 года и не содержал ограничений на участие иностранного капитала в СМИ или организациях, осуществляющих вещание (*далее* – вещательные организации). Единственное ограничение было предусмотрено в отношении возможности учреждения СМИ: в части 2 статьи 7 Закона о СМИ было закреплено, что учредителем СМИ не могли выступать иностранные граждане или лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации. Указанная норма продолжает действовать в настоящее время.

2) 2001–2008 годы: ограничение учреждения и владения крупными телеканалами до 50 процентов

14. Ограничения иностранного участия в СМИ были впервые введены Федеральным законом от 4 августа 2001 года № 107-ФЗ. Так, новой статьёй 19¹ Закона о СМИ были закреплены следующие запреты.

15. *Во-первых*, ряду иностранных субъектов было запрещено выступать учредителями теле- и видеопрограмм (часть 1 статьи 19¹). Запрет коснулся трёх категорий субъектов: 1) иностранных юридических лиц; 2) российских юридических лиц с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которых составляет 50 процентов и более; 3) граждан Российской Федерации, имеющих двойное гражданство.

16. *Во-вторых*, упомянутые лица, а также иностранные граждане и лица без гражданства были не вправе учреждать организации (юридические лица), осуществляющие телевещание, зона уверенного приёма передач которых охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения Российской Федерации (часть 2 статьи 19¹).

17. *В-третьих*, законом было предусмотрено, что отчуждение акций (долей) учредителем теле-, видеопрограммы, в том числе после её регистрации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей (осуществляющим) телевещание, зона уверенного приёма передач которой (которого) охватывает половину и более половины субъектов Российской Федерации либо территорию, на которой проживает половина и более половины численности населения Российской Федерации, повлекшее появление в их уставном (складочном) капитале доли (вклада) иностранного участия, составляющей 50 процентов и более, не допускается.

18. Как отмечалось в пояснительной записке к законопроекту № 78801-3 «О внесении дополнения в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”» (приложение № 2), изменения в Закон о СМИ были предложены «в связи с необходимостью и в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны, безопасности государства, в том числе в целях информационной безопасности государства и предотвращения угроз информационной безопасности страны». В то же время, какие конкретные причины были положены в основу инициативы, в пояснительной записке не конкретизировалось.

3) Принятие законодательства о стратегических инвестициях в 2008 году: необходимость согласования владения более чем 25 процентов крупными телеканалами, радиостанциями и печатными СМИ

19. В дальнейшем был принят Федеральный закон от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства».

20. Данным законом были определены виды деятельности, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, среди которых фигурировали также некоторые виды деятельности в сфере массовой информации. К таким видам деятельности были отнесены, помимо прочего: осуществление телевизионного вещания на территории, в пределах которой проживает население, составляющее половину или более половины численности населения субъекта Российской Федерации (пункт 34 статьи 6); осуществление радиовещания на территории, в пределах которой проживает население, составляющее половину или более половины численности населения субъекта Российской Федерации (пункт 35 статьи 6); 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 (пункт 42 статьи 6)³.

³ В 2014 году данное положение было расширено. К видам деятельности, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, стали относиться осуществление хозяйствующим субъектом деятельности редакции, и (или) издателя, и (или) учредителя периодического печатного издания в случае, если совокупный тираж выпускаемой продукции, вышедшей в свет в течение одного года, предшествующего совершению сделки или подаче соответствующего ходатайства, составил не менее чем: а) 15 миллионов экземпляров периодических печатных изданий, выходящих в свет с периодичностью два и более раза в неделю; б) 2,5 миллиона экземпляров периодических печатных изданий, выходящих в свет с периодичностью один раз в неделю, один раз в две недели или один раз в три недели; в) 700 тысяч экземпляров периодических печатных изданий, выходящих в свет с периодичностью один раз в месяц или один раз в два месяца; г) 300 тысяч экземпляров периодических печатных изданий, выходящих в свет с периодичностью один раз в квартал и реже (Федеральный закон от 4 ноября 2014 года № 343-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое

21. *Во-вторых*, данным законом было введено требование о согласовании с правительственной комиссией сделок в отношении акций (доли) в уставном капитале хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, в ряде случаев, а именно сделок, в результате которых иностранный инвестор или группа лиц приобретают:

- право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение (подпункт «а» пункта 1 части 1 статьи 7);
- право назначать единоличный исполнительный орган и (или) более чем 50 процентов состава коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, и (или) безусловную возможность избирать более чем 50 процентов состава совета директоров (наблюдательного совета) или иного коллегиального органа управления такого хозяйственного общества (пункт «б» части 1 статьи 7);
- право осуществлять функции управляющего (управляющей организации) в отношении хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение (пункт 4 части 1 статьи 7).

22. Кроме того, согласованию подлежат сделки, направленные на приобретение иностранным государством, международной организацией или находящейся под их контролем организацией права прямо или косвенно распоряжаться более чем 25 процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, или иной возможности блокировать решения органов управления такого хозяйственного общества (пункт 5 части 1 статьи 7).

4) Поправки в Закон о СМИ 2011 года: распространение ограничительного регулирования на радио

23. Федеральным законом от 14 июня 2011 года № 142-ФЗ был расширен перечень СМИ, учредителями которых не могли выступать иностранное юридическое лицо, а равно российское юридическое лицо с иностранным участием, доля (вклад) иностранного участия в уставном (складочном) капитале которого составляет 50 процентов и более, и гражданин Российской Федерации, имеющий двойное гражданство. Помимо теле- и видеопрограмм, соответствующий запрет коснулся телеканалов, радиоканалов, а также радиопрограмм.

5) Правовое регулирование с 2014 года: введение жёстких ограничений участия иностранного капитала в российских СМИ

24. В 2014 году в Государственную Думу был внесён законопроект № 604509-6 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой

значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

информации” (в части уточнения ограничений, связанных с учреждением средств массовой информации)»⁴. При обсуждении указанного законопроекта его авторы отмечали, что ключевой целью предложенного регулирования было обеспечение «информационной безопасности государства»⁵ и «защита национального суверенитета»⁶.

25. Статья 19¹ Закона о СМИ в новой редакции устанавливает наиболее жёсткие за весь период действия законодательства о СМИ и иностранных инвестициях ограничения, связанные с учреждением и управлением деятельностью СМИ и вещательных организаций.
26. *Во-первых*, часть 1 статьи 19¹ запрещает иностранным субъектам выступать учредителем и (или) участником *любых* СМИ, являться редакцией *любых* СМИ или *любой* вещательной организации. Такой запрет касается следующих иностранных субъектов: 1) иностранных государств, 2) международных организаций, 3) находящихся под их контролем организаций, 4) иностранных юридических лиц, 5) российских юридических лиц с иностранным участием (в любом размере), 6) иностранных граждан, 7) лиц без гражданства и 8) граждан Российской Федерации, имеющих гражданство другого государства.
27. *Во-вторых*, часть 2 статьи 19¹ запрещает иностранным субъектам осуществлять владение, управление либо контроль прямо или косвенно (в том числе через подконтрольных лиц или посредством владения в совокупности более 20 процентами долей (акций) любого лица) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя СМИ, редакции СМИ или вещательной организации. Данный запрет касается следующих иностранных субъектов: 1) иностранных государств, 2) международных организаций, 3) находящихся под их контролем организаций, 4) иностранных юридических лиц, 5) российских юридических лиц, доля иностранного участия в уставном капитале которого составляет более 20 процентов; 6) иностранных граждан, 7) лиц без гражданства и 8) граждан Российской Федерации, имеющих гражданство другого государства.
28. *В-третьих*, согласно части 3 статьи 19¹, не допускается установление лицами, указанными в части 1 этой статьи, любых иных форм контроля над учредителем СМИ, над редакцией СМИ или вещательной организацией, равно как и над лицами, являющимися участниками (членами, акционерами) учредителя СМИ, в результате которого указанные лица приобретают возможность прямо или косвенно владеть,

⁴ Впоследствии – Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”».

⁵ См. пояснительную записку к законопроекту № 604509-6 (*приложение № 3*). См. также фрагменты стенограммы заседания Государственной Думы 23 сентября 2014 года (заседание № 184) (*приложение № 4*).

⁶ См.: *Политов Ю.* Пятая доля: иностранцы не смогут иметь больше 20 процентов в СМИ // Российская газета. 2014. 17 октября. Федеральный выпуск № 6510 (238) (*приложение № 5*).

управлять таким учредителем, такой редакцией, такой организацией, их контролировать, а также фактически определять принимаемые ими решения.

29. *Наконец*, часть 4 статьи 19¹ закрепляет, что лица, являющиеся участниками (учредителями) учредителей СМИ или редакций СМИ, а также вещательных организаций, в случае несоответствия изложенным требованиям не вправе осуществлять права, предусмотренные абзацами вторым – шестым пункта 1 статьи 65.2 ГК РФ. Принадлежащие данным лицам голоса не учитываются при определении кворума общего собрания участников (членов, акционеров) и при подсчёте голосов.
30. Исходя из статьи 2 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”», новые требования к структуре владения, управления и контроля над СМИ, редакциями СМИ и вещательными организациями вступили в силу с 1 января 2016 года (часть 1 статьи 2). Для приведения учредителями и (или) участниками СМИ, редакций СМИ и вещательных организаций своей корпоративной структуры в соответствие новым требованиям был предусмотрен достаточно короткий переходный период.

б) Противоречия в действующем законодательстве

31. Введённые в 2014 году ограничения участия иностранного капитала в СМИ вступают в прямое противоречие с рядом положений действующего законодательства.
32. *Первое противоречие* затрагивает правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, положение части 2 статьи 7 Закона о СМИ запрещает выступать учредителями СМИ иностранному гражданину и лицу без гражданства, если они не проживают постоянно на территории Российской Федерации. При этом продублированный в части 1 статьи 19¹ Закона о СМИ запрет не содержит оговорки о постоянном проживании иностранного гражданина и лица без гражданства в Российской Федерации. И если в период 2001–2014 годов такое умолчание могло быть оправдано тем, что в статье 19¹ Закона о СМИ содержалось специальное правовое регулирование в отношении лишь ряда наиболее крупных и значимых СМИ, то в настоящий момент оно не может быть логически обосновано и создаёт ситуацию правовой неопределённости.
33. *Второе противоречие* касается видов СМИ и вещательных организаций, на которые распространяются ограничения с точки зрения их учреждения и участия в них иностранных субъектов. Следует отметить, что Федеральным законом от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ были выделены сферы деятельности, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства. К таким сферам была отнесена только деятельность СМИ со значительной аудиторией, территориально охватывающей не менее половины какого-либо из субъектов Российской Федерации или не менее определённого количества человек. В настоящий момент введённые законом о СМИ ограничения не учитывают данного обстоятельства, и на практике ограничивается владение в том числе местными СМИ и вещательными организациями, чья аудитория несопоставима по размерам со СМИ регионального и федерального уровней. Такое ограничение напрямую противоречит положениям Федерального закона

от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ и в любом случае выглядит избыточным и несоразмерным в свете тех сфер деятельности, которые отнесены законодателем к стратегическим (статья 6 Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ).

34. Наконец, *третье противоречие* касается максимально допустимого объёма иностранного участия в ряде СМИ и вещательных организациях и порядка осуществления государственного контроля над его соблюдением. Такой объём был существенно понижен новой редакцией статьи 19¹ Закона о СМИ по сравнению с Федеральным законом от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ и вступает в противоречие с установленным им 50-процентным ограничением иностранного участия. В связи с этим упоминаемые в статье 6 Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ СМИ и вещательные организации поставлены в ситуацию правовой неопределённости в отношении их статуса и условий продолжения деятельности.

7) Дальнейшие инициативы ограничения иностранного участия в сфере информационных технологий и массовых коммуникаций

35. Впоследствии в предельно сжатые сроки новая модель законодательного регулирования СМИ была использована как минимум трижды.

36. *Во-первых*, максимально допустимый объём иностранного участия в размере 20 процентов в уставном капитале был распространён на уполномоченные организации по исследованию объёма зрительской аудитории телеканалов (телепрограмм, телепередач) (части 3 и 4 статьи 24² Закона о СМИ, введённой Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 281-ФЗ) (*приложение № 6*).

37. *Во-вторых*, иностранным субъектам было запрещено выступать владельцами аудиовизуальных сервисов (информационных ресурсов). Единственное исключение коснулось аудиовизуальных сервисов, количество пользователей которых на территории Российской Федерации составляет менее 50 процентов от общего количества их пользователей. В этой ситуации иностранные субъекты вправе прямо или косвенно владеть более чем 20 процентами долей (акций) в уставном капитале владельца аудиовизуального сервиса при условии согласования с правительственной комиссией (часть 7 статьи 10⁵ Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», введённой Федеральным законом от 1 мая 2017 года № 87-ФЗ) (*приложение № 7*).

38. *В-третьих*, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится законопроект № 570420-7 «О внесении изменения в статью 10-4 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»» (*приложения № 8 и № 9*). Указанным законопроектом предлагается ввести ограничения на иностранное участие во владении новостными агрегаторами, аналогичные рассматриваемым в настоящем деле ограничениям такого участия в СМИ, редакциях СМИ и вещательных организациях.



39. Таким образом, анализ развития законодательства об ограничении иностранного участия в СМИ позволяет сделать несколько ключевых выводов в отношении регулирования, действовавшего вплоть до 2016 года:

- *ограничения иностранного участия распространялись лишь на наиболее крупные и значимые СМИ и не затрагивали, в частности, периодические печатные издания, сетевые издания с незначительной аудиторией, а также телеканалы и радиоканалы с незначительной зоной уверенного приёма передач;*
- *для наиболее крупных и значимых СМИ максимально допустимая доля иностранного участия в уставном капитале составляла 50 процентов, и любые сделки с более чем 25 процентами акций (долей) в их уставном капитале подлежали контролю со стороны специальной правительственной комиссии.*

40. Новое правовое регулирование, принятое в 2014 году и вступившее в силу в 2016 году:

- *распространило ограничения иностранного участия на все виды СМИ без исключения, а также на редакции СМИ и на вещательные организации;*
- *существенно расширило перечень иностранных субъектов, чьё участие в СМИ, редакциях СМИ и вещательных организациях в качестве учредителей и собственников запрещается;*
- *кардинально понизило максимально допустимую долю иностранного участия в учредителях и собственниках СМИ, редакций СМИ и вещательных организаций с 50 процентов участия до 20 процентов косвенного участия;*
- *создало неразрешимые противоречия в действующей системе правового регулирования в отношении ряда вопросов, в частности: 1) определения статуса инвесторов – иностранных лиц и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, – в части возможности учреждения СМИ; 2) определения конкретных СМИ, подпадающих под новые ограничения участия в них иностранного капитала; а также 3) определения максимально допустимого объёма иностранных инвестиций в такие СМИ;*
- *предопределило использование подобной модели в смежных сферах правового регулирования, касающихся организаций, уполномоченных на исследование зрительской аудитории, аудиовизуальных сервисов, а также новостных агрегаторов.*

III. Международные стандарты в области регулирования иностранного участия в СМИ

41. В рамках европейских правовых порядков признаётся, что вопрос о владении СМИ наряду с вопросами многообразия источников информации и доступного контента является одним из аспектов принципа плюрализма СМИ⁷. Комитет Министров Совета Европы в Рекомендации CM/Rec(2007)2 «О плюрализме и многообразии медийного контента» (*приложение № 10*) подчёркивает, что государства для защиты и развития плюрализма выражения мнений и идей должны, среди прочего, адаптировать с этой целью регулирование вопросов владения СМИ (преамбула); обеспечивать разнообразие среди владельцев СМИ (пункт 1.1); обеспечить разнообразие мнений, представленных политическими, идеологическими, культурными и социальными группами (пункт 2.1).
42. Указанные положения были актуализированы в Рекомендации CM/Rec(2018)1 «О плюрализме и прозрачности владения СМИ» (*приложение № 11*), которая в преамбуле напрямую отсылает к статье 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (*далее* – Конвенция) и соответствующей практике Европейского Суда по правам человека (*далее* – Европейский Суд). Среди прочего, в рекомендации был подтверждён принцип запрета произвольных ограничений в отношении иностранного владения СМИ в контексте позитивного обязательства государств по обеспечению плюрализма в СМИ (пункт 3.7).
43. Статья 10 Конвенции закрепляет право каждого на свободное выражение своего мнения. В первом параграфе данной статьи указано, что это право включает свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ. Второй параграф статьи 10 устанавливает, что осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.
44. Из практики Европейского Суда следует, что он признаёт основополагающую роль принципа плюрализма в демократическом обществе в контексте свободы получать и

⁷ Advisory Panel on media diversity. Report on Media diversity in Europe. H/APMD (2003)1. URL: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680483b2c> (дата обращения: 07.11.2018) (*приложение № 12*); European Commission staff working document. Media pluralism in the Member States of the European Union. 16 January 2007. SEC/2007/0032. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007SC0032> (дата обращения: 07.11.2018) (*приложение № 13*).

распространять информацию⁸, в особенности в рамках регулирования деятельности аудиовизуальных СМИ (радио и телевидения)⁹. Он также указывает на решающую роль государства в обеспечении этого принципа¹⁰. Согласно подходам Европейского Суда, государство не только должно воздерживаться от неправомерного вмешательства в деятельность аудиовизуальных СМИ, но также имеет позитивную обязанность по установлению надлежащего законодательного и административного регулирования в целях эффективного обеспечения принципа плюрализма¹¹.

45. В качестве одной из гарантий обеспечения плюрализма в СМИ Европейский Суд отметил обеспечение не только теоретической, но и эффективной возможности для доступа к рынку аудиовизуальных СМИ¹². Отсутствие такого доступа, согласно его подходам, наносит ущерб реализации свободы получать и распространять информацию¹³. Кроме того, Европейский Суд указывает, что защита и развитие плюрализма должны защищаться государствами, среди прочего, посредством осуществления соответствующего нормативного регулирования с целью расширения возможностей по доступу к владению СМИ¹⁴. Любые ограничительные меры

⁸ Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 13 августа 2012 года по делу «Швейцарское движение раэлитов (*Mouvement raëlien suisse*) против Швейцарии», жалоба № 16354/06, § 48 (*приложение № 14*).

⁹ Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 23 сентября 1994 года по делу «Йерсилд (*Jersild*) против Дании», жалоба № 15890/89, § 31 (*приложение № 15*); постановление Большой Палаты Европейского Суда от 17 декабря 2004 года по делу «Педерсен и Баадсгаард (*Pedersen and Baadsgaard*) против Дании», жалоба № 49017/99, § 79 (*приложение № 16*).

¹⁰ Постановление Европейского Суда от 14 ноября 1993 года по делу «Информационсферайн Лентиа (*Informationsverein Lentia*) и другие против Австрии», жалоба № 13914/88, § 38 (*приложение № 17*); постановление Европейского Суда от 17 сентября 2009 года по делу «Маноле (*Manole*) и другие против Молдовы», жалоба № 13936/02, § 95 (*приложение № 18*).

¹¹ Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 7 июня 2012 года по делу «Центро Европа 7 С.Р.Л. и Ди Стефано (*Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano*) против Италии», жалоба № 38433/09, § 134 (*приложение № 19*).

¹² Там же. § 130.

¹³ Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 30 июня 2009 года по делу «Ферайн геген Тирфабрикен Швайц (*Verein gegen Tierfabriken Schweiz*) против Швейцарии», жалоба № 32772/02, § 80 (*приложение № 20*); Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 7 июня 2012 года по делу «Центро Европа 7 С.Р.Л. и Ди Стефано (*Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano*) против Италии», жалоба № 38433/09, § 133, 134 (*приложение № 19*).

¹⁴ Постановление Большой Палаты Европейского Суда от 7 июня 2012 года по делу «Центро Европа 7 С.Р.Л. и Ди Стефано (*Centro Europa 7 S.R.L. and Di Stefano*) против Италии», жалоба № 38433/09, § 134 (*приложение № 19*).

предполагают обоснование необходимости их принятия в контексте интересов общества¹⁵.

46. Так, к примеру, Европейский Суд считает полный запрет частным лицам на учреждение и участие в деятельности СМИ нарушающим статью 10 Конвенции. По его мнению, такой запрет не способен достичь целей обеспечения объективности и беспристрастности распространения информации и независимости СМИ; во всяком случае эти цели могут быть достигнуты посредством менее жёстких мер (например, введением специальных лицензий, в которых бы чётко устанавливались требования к характеру распространяемой информации¹⁶).
47. Приведённые правовые позиции Европейского Суда применимы и в настоящем деле в рамках оценки конституционности положений Закона о СМИ и указывают на нарушение положений статьи 10 Конвенции.
48. *Во-первых*, ограничение иностранного участия в СМИ не отвечает требованиям защиты и развития принципа плюрализма в контексте статьи 10 Конвенции. В результате введения статьи 19¹ Закона о СМИ был установлен полный запрет для всех иностранных лиц на учреждение и участие в СМИ, редакциях СМИ и вещательных организациях, что противоречит позитивной обязанности Российской Федерации обеспечивать эффективный доступ к владению СМИ.
49. *Во-вторых*, ограничения участия иностранного капитала, предусмотренные статьёй 19¹ Закона о СМИ, не соответствуют требованиям пропорциональности ограничения прав как минимум ввиду нескольких причин: их беспрецедентно жёсткого характера; отсутствия попыток введения альтернативных менее ограничительных мер, охватывающих только такое иностранное владение СМИ, которое представляет реальную, а не гипотетическую угрозу интересам и безопасности государства; а также отсутствия обоснования необходимости этих мер достоверными экспертными данными как об уровне концентрации СМИ, так и о возможности его реального снижения за счёт привлечения в эту сферу российских инвесторов.
50. *Таким образом, статья 19¹ Закона о СМИ не отвечает требованиям Конвенции в части пропорциональности введённых мер, поскольку, устанавливая*

¹⁵ Постановление Европейского Суда от 14 ноября 1993 года по делу «Информационсферайн Лентиа (*Informationsverein Lentia*) и другие против Австрии», жалоба № 13914/88, § 39 (*приложение № 17*); Решение Комиссии от 16 апреля 1991 года по делу «Пёрселл (*Purcell*) и другие против Ирландии», жалоба № 15404/89 (*приложение № 21*); Постановление Палаты Европейского Суда от 13 февраля 2003 года по делу «Сетин (*Çetin*) против Турции», жалобы № 40153/98 40160/98, § 62, 63 (*приложение № 22*); Решение Палаты Европейского Суда от 14 ноября 2006 года по делу «Медия ФМ Реха Радио и коммандитное товарищество Илетисим Хизметлери (*Medya FM Reha Radyo ve İletişim Hizmetleri A.Ş*) против Турции», жалоба № 32842/02 (*приложение № 23*).

¹⁶ Постановление Европейского Суда от 14 ноября 1993 года по делу «Информационсферайн Лентиа (*Informationsverein Lentia*) и другие против Австрии», жалоба № 13914/88, § 39 (*приложение № 17*).

препятствия для учреждения и владения СМИ, она не способствует достижению целей развития плюрализма СМИ и носит чрезмерно ограничительный характер.

IV. Зарубежный опыт в области регулирования иностранных инвестиций в средства массовой информации

51. В пояснительной записке к законопроекту № 604509-6 (впоследствии принятому как Федеральный закон от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О средствах массовой информации”») ужесточение ограничений в отношении иностранного участия в СМИ обосновывалось его разработчиками в том числе со ссылкой на якобы аналогичное регулирование этой сферы в других государствах. В качестве примера разработчики приводили законодательство США, Франции, Австралии, Индонезии, Канады и Испании. Однако эти ссылки некорректны по следующим причинам:

- *Во-первых*, указанная информация не соответствует действительности. Приведённые данные либо устарели ещё к моменту внесения законопроекта в Государственную Думу, либо явились результатом неверного толкования законодательства и практики иностранных государств.
- *Во-вторых*, в любом случае в зарубежной практике, на которую ссылаются авторы законопроекта, наблюдается устойчивая тенденция к смягчению соответствующего регулирования.
- *В-третьих*, по сравнению со всеми ограничениями, действующими на данный момент, а также с большинством ограничений, когда-либо действовавших в государствах – членах Совета Европы, ограничения, установленные в статье 19¹ Закона о СМИ, являются наиболее жёсткими.

52. Ниже представлены результаты сравнительно-правового анализа законодательства и практики ряда государств в области ограничения иностранного участия в СМИ, в том числе указанных в пояснительной записке к законопроекту № 604509-6.

1) Государства – члены Совета Европы, не устанавливающие ограничений иностранных инвестиций в СМИ

53. Значительная часть государств – членом Совета Европы не вводит каких-либо ограничений в области иностранных инвестиций в СМИ. Как минимум, такие ограничения не установлены в следующих государствах: Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Дания, Ирландия, Исландия, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Нидерланды, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Чехия, Швеция, Эстония (*приложение № 24*).

2) Государства – члены Совета Европы, устанавливающие ограничения иностранных инвестиций в СМИ

i) Австрия

54. Отношения, связанные с ограничениями иностранного участия в СМИ в Австрии установлены Федеральным законом «Об аудиовизуальных медиа услугах» (*приложение № 25*). Анализ показывает, что ограничения, установленные в Австрии, *во-первых*, распространяются только на аудиовизуальные СМИ; *во-вторых*, устанавливают ограничение на уровне 49 % долей, которые могут принадлежать иностранным лицам; наконец, *в-третьих*, охватывают иностранных граждан и юридических лиц, а также любых лиц, находящихся под их контролем или способных оказывать давление.

ii) Великобритания

55. Ранее согласно части 2 Приложения к Акту о вещании 1990 года (*приложение № 26*) в Великобритании действовало полное ограничение на иностранное участие в СМИ в отношении: 1) граждан государств, не являющихся участниками Европейской Экономической Зоны; 2) юридических лиц государств, не являющихся участниками Европейской Экономической Зоны; 3) лиц, чьи цели полностью или преимущественно имеют политический характер, аффилированных с ними лиц, их представителей; 4) юридических лиц, долей размером более 5 % в которых владеют указанные в пункте 3 аффилированные лица; 5) лиц, контролируемых лицами, перечисленными выше.

56. Таким образом, ограничения затрагивали иностранных лиц, а также лиц, в отношении которых были бы доказаны политические цели деятельности, и их представителей. Нельзя не отметить, что данный подход отличается значительной избирательностью при принятии решения об отказе в праве на владение СМИ в отличие от абсолютного запрета на такое владение без рассмотрения релевантных факторов, которые могли бы указывать на исходящую от иностранного владения угрозу.

57. Тем не менее с принятием Акта о Коммуникациях 2003 года указанные ограничения были отменены в силу статьи 348(1) (*приложение № 27*). На данный момент в Великобритании не установлены какие-либо иные ограничения в отношении иностранного владения СМИ.

iii) Испания

58. Как указывается в пояснительной записке к законопроекту № 604509-6, ограничения на иностранные инвестиции вещателей в Испании установлены на уровне 25 %.

59. Однако согласно части 4 статьи 36 Общего закона «Об аудиовизуальной коммуникации», в Испании допустимый объём долей и соответствующих корпоративных прав в телевизионных СМИ иностранных лиц из государств, не входящих в Европейскую Экономическую Зону, устанавливается на основании принципа взаимности (*приложение № 28*). В случае увеличения доли этих лиц в таких СМИ после вступления в силу рассматриваемого закона общий объём долей в телевизионных СМИ не может превышать 50 %. В отношении же радио или прессы закон не устанавливает какие-либо ограничения на участие иностранных лиц.

60. Таким образом, регулирование иностранного участия в СМИ в Испании, *во-первых*, устанавливает ограничения только в отношении телевизионных СМИ. *Во-вторых*, по общему правилу, допустимый объём долей, принадлежащих иностранным лицам, регулируется на основании принципа взаимности; только в случае увеличения долей уже после вступления в силу рассматриваемого закона ограничивает максимально допустимую долю на уровне 50 %, таким образом исключая из-под действия этого правила доли, приобретённые иностранными лицами до вступления в силу этого закона.
61. Таким образом, приведённая авторами законопроекта № 604509-6 информация не соответствует действительности, а предусмотренный статьёй 19¹ Закона о СМИ запрет на участие иностранных субъектов во всех видах СМИ вне зависимости от размера долей несопоставим с ограничениями, установленными в Испании.

iv) Норвегия

62. В Норвегии установлены косвенные ограничения в отношении иностранного владения СМИ посредством Закона «О национальной безопасности» (*приложение № 29*). Статья 10 в совокупности со статьёй 1-3 Закона устанавливает, что не только иностранное, но любое лицо, желающее приобрести более одной трети активов или прав голоса в организации, осуществляющей деятельность, которая имеет решающее значение для обеспечения национальной безопасности, должна уведомить о своём намерении министерство обороны, которое, в свою очередь, принимает окончательное решение о возможности осуществления сделки с учётом возможных рисков национальной безопасности.
63. Таким образом, *во-первых*, круг субъектов, на которых распространяются ограничения, не ограничен только иностранными лицами; *во-вторых*, одобрение сделки государством осуществляется в зависимости от конкретных обстоятельств каждой заявки, принимая во внимание наличие потенциальной угрозы безопасности страны в результате совершения сделки; *в-третьих*, необходимость одобрения сделки возникает только в случае приобретения доли в организации, имеющей решающее значение для национальной безопасности, что, вероятно, не включает в себя мелкие локальные СМИ. Тем самым в Норвегии соответствующее регулирование осуществляется не посредством широких прямых запретов на иностранное участие в СМИ, а посредством индивидуальной оценки каждого конкретного случая вне зависимости от статуса заявителя.

v) Польша

64. В Польше Закон «О вещании», в частности статьи 35 и 40а, накладывает определённые ограничения на владение СМИ иностранными лицами (*приложение № 30*).
65. При этом, *во-первых*, ограничения установлены только в отношении аудиовизуальных СМИ (телевидение и радио);
66. *Во-вторых*, лицензия на осуществление вещания предоставляется только польским гражданам и юридическим лицам. Польские юридические лица, долями в которых владеют иностранные лица, могут получить лицензию при условии, что объём этих долей

и прав голоса иностранных лиц не превышает 49 %, а также органы управления этого лица и его представители состоят преимущественно из граждан Польши;

67. *В-третьих*, в случае осуществления сделок, связанных с приобретением долей или прав голоса в компаниях, владеющих лицензией на вещание, такие сделки должны быть подтверждены председателем Национального совета.

vi) Франция

68. В пояснительной записке к законопроекту № 604509-6 утверждается, что «во Франции участие иностранных (не из стран Европейского союза) физических или юридических лиц в акционерном капитале телекомпаний ограничено 20 %». Указанные данные не соответствуют действительности.

69. Отношения, связанные с иностранным участием в СМИ, во Франции регулируются Законом «О свободе коммуникации» 1986 года (*приложение № 31*). Введённые им ограничения не аналогичны правилам, установленным в статье 19¹ Закона о СМИ, по следующим основаниям. *Во-первых*, данное ограничение затрагивает только эфирное радио и телевидение, таким образом, не охватывая иные виды вещания и виды СМИ в целом (кабельное, спутниковое телевидение, печатные СМИ). *Во-вторых*, ограничение действует в отношении вещания только на французском языке. Иностранное участие в СМИ, распространяющих информацию на других языках, полностью свободно. *В-третьих*, понятие «иностранного лица» во французском законе значительно уже. В него не включены, например, лица без гражданства, а также лица с двойным гражданством.

70. Таким образом, правовое регулирование отношений, связанных с иностранным участием в СМИ во Франции, не может быть использовано для оправдания значительно более жёстких ограничений в статье 19¹ Закона о СМИ.

vii) Хорватия

71. Хорватия не устанавливает каких-либо непосредственных запретов на иностранное участие в СМИ. Тем не менее в отношении СМИ присутствуют ограничения, вытекающие из антимонопольного регулирования.

72. Статья 62 Закона «Об электронных СМИ» в общем виде предписывает, что положения о владении и концентрации применяются в равной степени к иностранным юридическим и физическим лицам (*приложение № 32*).

73. Статья 58(1) раздела «Запрет концентрации», регулирующего деятельность аудиовизуальных СМИ, предусматривает, что «национальное юридическое лицо, учредители которого являются иностранными юридическими лицами, созданными в государствах, правовое регулирование которых не позволяет установить происхождение их активов, не может участвовать в процедуре получения концессии [на предоставление аудиовизуальных услуг]».

74. Тем самым в Хорватии признается право иностранных лиц на участие в СМИ, а ограничения, связанные с их участием, действуют только в рамках антимонопольного

регулируемая и связана с прозрачностью информации о конечных иностранных бенефициарах.

viii) Швейцария

75. Статья 44 Федерального закона «О радио и телевидении» содержит ряд требований, предъявляемых к СМИ, и не устанавливает конкретные ограничения на иностранное участие в СМИ (*приложение № 33*). Тем не менее в части 2 статьи 44 закреплено, что в отсутствие какого-либо международного обязательства юридическому лицу, находящемуся под контролем из-за границы, швейцарскому юридическому лицу с иностранным участием или физическому лицу без гражданства Швейцарии может быть отказано в предоставлении лицензии в случае, если соответствующее иностранное государство взаимно не гарантирует это право в аналогичном объёме.
76. Таким образом, в Швейцарии ограничения на иностранное участие в СМИ могут устанавливаться только на основании принципа взаимности.

3) Иные государства из числа упомянутых разработчиками законопроекта № 604509-6

i) Соединённые Штаты Америки

77. Как отмечают авторы законопроекта, в США иностранные лица могут контролировать не более 25 % долей (акций) американских телевизионных каналов и радиостанций.
78. Ограничения в отношении иностранного участия в СМИ в США содержатся в Секции 310(b) Акта о коммуникациях (*приложение № 34*). Авторы законопроекта № 604509-6 ошибочно толкуют это положение, как и в целом регулирование в рассматриваемой сфере в США. Это регулирование не аналогично ограничениям, введённым статьёй 19¹ Закона о СМИ, ввиду следующего.
79. *Во-первых*, иностранные лица могут контролировать более 25 % долей американских СМИ. В законодательстве США не установлен абсолютный запрет на владение более чем 25 % долей в американских СМИ. В случае превышения установленного лимита окончательное решение о допустимости такого владения принимает контролирующий орган в лице Федеральной Комиссии с учётом общественных интересов. Комиссия уже неоднократно принимала решения о допустимости превышения установленного ограничения, в том числе в отношении владения 100 % долей в СМИ гражданами другого государства (*приложения № 35 и № 36*).
80. *Во-вторых*, круг субъектов, в отношении которых действует ограничение, значительно уже. Секция 310(b)(4) Акта о коммуникациях устанавливает ограничение на участие в СМИ в отношении иностранных граждан и организаций; организаций, контролируемых иностранными лицами; иностранных правительств. Данное положение, в отличие от статьи 19¹ Закона о СМИ, не называет лиц без гражданства, международные организации и граждан США, имеющих гражданство другого государства, в качестве лиц, чьи права подлежат ограничению. Таким образом, круг субъектов, охваченных рассматриваемым ограничением в США, значительно уже по сравнению с запретами, установленными в статье 19¹ Закона о СМИ.

81. *В-третьих*, развитие регулирования иностранного участия в СМИ в США направлено не на ужесточение, а на смягчение установленных ограничений.
82. 14 ноября 2013 года, ещё до принятия оспариваемых ограничений, закреплённых в статье 19¹ Закона о СМИ, Федеральная Комиссия по связи приняла Декларативное решение в целях разъяснения регулирования вопросов иностранного участия в СМИ (*приложение № 37*). В этом решении была признана необходимость рассмотрения случаев, в которых превышает установленный предел владения долей американских СМИ иностранными лицами, с учётом конкретных обстоятельств дела в общественных интересах. Комиссия признала тенденцию к либерализации регулирования и отсутствие необходимости жёсткого подхода к ограничению, закреплённому в Акте о коммуникациях.
83. Таким образом, ограничение иностранного участия в СМИ в США не является аналогичным запрету, установленному в статье 19¹ Закона о СМИ. Ссылка авторов законопроекта на якобы аналогичное регулирование в США является ошибочной.

ii) Канада

84. Согласно пояснительной записке к законопроекту № 604509-6, ограничения на иностранные инвестиции вещателей в Канаде установлены на уровне 20 %.
85. Однако, согласно статье 16 Акта о телекоммуникациях Канады, регулирующей отношения по владению СМИ, предельный объём иностранных долей устанавливается только в отношении голосующих акций, то есть тех долей, которые наделяют лицо правами управления в организации. Объём акций без права голоса не учитывается в целях регулирования иностранного владения СМИ в Канаде (*приложение № 38*). Таким образом, не учитывается иностранное участие, которое обладает ограниченными возможностями по оказанию влияния на деятельность СМИ, что отражает гибкость правового регулирования и учёт реальных рисков в отличие от абсолютного запрета на участие в СМИ без возможных допустимых альтернатив.
86. Таким образом, в Канаде не ограничены иностранные инвестиции посредством приобретения долей в СМИ, которые не наделяют их владельца правом голоса. Информация, предоставленная авторами законопроекта № 604509-6, не является достоверной.

iii) Австралия

87. В отношении Австралии авторы законопроекта № 604509-6 утверждают, что в этой стране ограничения на иностранные инвестиции вещателей установлены на уровне 20 %.
88. Действительно, в статье 57 Акта «Об услугах вещания» 1992 года, который регулирует отношения, связанные с иностранным владением СМИ, на момент его принятия содержалось подобное ограничение (*приложение № 39*). Тем не менее оно относилось исключительно к телевещанию, не охватывая иные виды СМИ (радио или прессу).
89. Согласно статье 6 Акта, понятие «иностранное лицо» включало в себя: 1) физическое лицо, не являющееся гражданином Австралии; 2) юридическое лицо вне зависимости от

места учреждения, в которой физические лица, не являющиеся гражданами Австралии, владеют более 50 % долей; 3) юридическое лицо вне зависимости от места учреждения, в которой юридические лица, указанные в пункте 2, или физические лица, не являющиеся гражданами Австралии и юридические лица, указанные в пункте 2, владеют более 50 % долей.

90. Тем самым ограничение владения в СМИ в Австралии, *во-первых*, относилось только к владению СМИ в области телевидения и, *во-вторых*, охватывало значительно более узкий круг субъектов, исключая, например, лиц без гражданства и лиц с двойным гражданством.
91. Однако к 25 июня 2014 года, то есть, как минимум, за несколько месяцев до внесения законопроекта в Государственную Думу, это положение уже было исключено из текста закона, и законодательство Австралии больше не ограничивало объём иностранных инвестиций в СМИ. На данный момент данный закон содержит только обязательство иностранных участников СМИ по уведомлению уполномоченных органов о таком участии (*приложение № 40*).



92. Проведённый сравнительно-правовой анализ регулирования отношений, связанных с иностранным участием в СМИ, в странах, на которые ссылались авторы законопроекта № 604509-6, а также в некоторых других государствах – членах Совета Европы, позволяет прийти к следующим выводам:
93. *Во-первых*, информация, предоставленная авторами рассматриваемых поправок в Закон о СМИ, не соответствует действительности. Эта информация либо устарела к моменту внесения законопроекта, либо являлась неверной изначально.
94. *Во-вторых*, в значительной части государств – членов Совета Европы не действуют какие-либо ограничения на иностранное участие в СМИ. Там, где они всё же установлены, а также в государствах с высоким уровнем развития демократии они повсеместно имеют значительно менее жёсткий характер по сравнению с ограничениями, установленными в России посредством статьи 19¹ Закона о СМИ. Ограничения, установленные в этих зарубежных государствах, характеризуются следующим:
- распространяются только на аудиовизуальные СМИ (зачастую исключительно на телевидение);
 - устанавливают узкий дифференцированный круг субъектов исходя из оценки рисков их деятельности для государства;
 - устанавливают значительно более высокий предельно допустимый объём доли владения СМИ;
 - зачастую учитывают только такие доли владения СМИ, которые предоставляют права управления.
95. *В-третьих*, на протяжении последних лет наблюдается тенденция либерализации правового регулирования иностранного участия в СМИ. Государства признают отпадающую необходимость в установлении соответствующих ограничений и либо

смягчают их, либо полностью отменяют. При этом даже те изначальные ограничения, которые были впоследствии смягчены или отменены, в большинстве случаев всё равно были значительно менее жёсткими, чем закреплённые в статье 19¹ Закона о СМИ.

96. Таким образом, предусмотренные статьёй 19¹ Закона о СМИ ограничения на иностранное участие в СМИ явно и недвусмысленно противоречат зарубежной практике, ссылка на которую являлась одним из главных аргументов в пользу ужесточения этой статьи.

V. Заключение

97. Несмотря на то что заявитель по настоящему делу ставит перед Конституционным Судом вопросы о конституционности статьи 19¹ Закона о СМИ исключительно в контексте защиты права собственности, данное дело также затрагивает положения статей 8 (часть 1), 13 (часть 1) и 29 (часть 5) Конституции Российской Федерации, гарантирующих поддержку конкуренции, признание идеологического многообразия, а также свободу массовой информации.

98. Проведённое исследование действующего российского законодательства, международных стандартов в сфере плюрализма СМИ и зарубежного опыта регулирования иностранного участия в СМИ позволяет сделать следующие выводы.

99. *Во-первых*, статья 19¹ Закона о СМИ создала неразрешимые противоречия в действующей системе правового регулирования в отношении ряда вопросов, в частности: 1) определения статуса инвесторов – иностранных лиц и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, – в части возможности учреждения СМИ (в контексте статьи 7 Закона о СМИ); 2) определения конкретных СМИ, подпадающих под новые ограничения участия в них иностранного капитала; 3) определения максимально допустимого объёма иностранных инвестиций в такие СМИ (в контексте действия Федерального закона от 29 апреля 2008 года № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»).

100. *Во-вторых*, статья 19¹ Закона о СМИ не соответствует стандартам Совета Европы и, в частности, требованиям статьи 10 Конвенции постольку, поскольку, устанавливая ограничения на учреждение и владение СМИ, она не способствует достижению целей развития плюрализма СМИ и носит чрезмерно ограничительный характер.

101. *В-третьих*, на фоне исследованных зарубежных правовых порядков российское регулирование доступа иностранных субъектов к владению СМИ является законодательной аномалией и устанавливает наиболее ограничительный правовой режим. В значительной части государств – членов Совета Европы не действуют какие-либо ограничения иностранного участия в СМИ. В демократических государствах, где такие ограничения установлены, они повсеместно имеют значительно менее жёсткий характер и, как правило:

- распространяются только на аудиовизуальные СМИ (зачастую исключительно на телевидение);
- устанавливают узкий дифференцированный круг субъектов исходя из оценки рисков их деятельности для государства;
- устанавливают значительно более высокий предельно допустимый объём доли владения СМИ;
- зачастую учитывают только такие доли владения СМИ, которые предоставляют права управления.

102. В любом случае, на протяжении последних лет в зарубежном законодательстве наблюдается тенденция либерализации правового регулирования иностранного участия в СМИ. Напротив, регулирование, предусмотренное статьёй 19¹ Закона о СМИ, начинает распространяться на смежные сферы правового регулирования, касающиеся, к примеру, организаций, уполномоченных на исследование зрительской аудитории; аудиовизуальных сервисов; новостных агрегаторов.

103. В силу статьи 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд не связан указанными в обращении основаниями для признания оспариваемых законоположений неконституционными. Исходя из этого, а также с учётом описанных мировых и российских тенденций развития правового регулирования иностранного участия в СМИ, в рассматриваемом деле Конституционный Суд имеет возможность оценить ограничения, предусмотренные статьёй 19¹ Закона о СМИ, на соответствие конституционным принципам поддержки конкуренции, идеологического многообразия, а также свободы массовой информации (часть 1 статьи 8, часть 1 статьи 13, часть 5 статьи 29 Конституции Российской Федерации).

Директор
Автономной некоммерческой организации
«Институт права и публичной политики»

О. Б. Сидорович

8 ноября 2018 года