

Исх. № Ю1/02-06 от 28.02.2022  
на э/п б/н от 22.02.2022

## ОТЗЫВ

### на проект федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»»

В связи с обращением вице-президента Союза предприятий печатной индустрии (СППИ-ГИПП) Е.В. Абова от 22.02.2022, содержащим просьбу дать отзыв на проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 6 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»» (далее – *Законопроект № 19728-8*), Кафедра ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее – *Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ*) полагает возможным дать настоящий Отзыв, представляющий собой научное юридическое заключение, опирающееся на анализ действующего российского законодательства, международно-правового инструментария, доктринального толкования и правоприменительной практики.

При подготовке настоящего Отзыва Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ исходит из того, что затронутые в обращении вопросы в полном объеме относятся к сфере научной деятельности Кафедры ЮНЕСКО, как она определена Соглашением между Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) об учреждении Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам от 07.08.2020 г.

В ходе подготовки настоящего Отзыва Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ использовала компьютерные файлы с текстами законопроекта, пояснительной записки и других документов, размещенных в Системе обеспечения законодательной деятельности на официальном сайте Государственной Думы ФС РФ. Использовались также подготовленные Кафедрой ранее отзывы на проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения процедуры признания физических и юридических лиц иностранными агентами и порядка предоставления отчетности» (законопроект №.

Проведенный научный юридический анализ Законопроекта № 19728-8 позволяет Кафедре ЮНЕСКО НИУ ВШЭ сделать следующие выводы и предложения:

1. Законопроект № 19728-8 был внесен в Государственную Думу ФС РФ депутатами Государственной Думы С.М. Мироновым, О.А. Ниловым, Г.Ю. Семигиным и др. в целях, как сказано в Пояснительной записке, «совершенствования правового регулирования распространения массовой информации иностранными средствами массовой информации».

В пояснительной записке вполне обоснованно отмечается нарушение принципа правовой определенности при формулировании в статье 6 Закона о СМИ понятия иностранного СМИ, выполняющего функции иностранного агента. Из этого делается правильный вывод о необходимости корректировки статьи 6 Закона о СМИ. Напомним, что Конституционный Суд РФ неоднократно подчеркивал, что «закон должен быть конкретным и понятным, исключая правовую неопределенность», которая, в свою очередь, ведет «к произвольному выбору нормы, подлежащей применению, к нарушению принципа равенства перед законом»<sup>1</sup>.

Законопроект № 19728-8 предлагает исправить недостатки юридического механизма, закрепленного в статье 6 Закона о СМИ, путем, в частности, конкретизации понятия «финансирование из иностранного источника» с помощью использования признаков неоднократности и значительности размера. Кроме того, предлагается вопрос о признании лица выполняющим функции иностранного агента отнести к компетенции суда, а не федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере регистрации некоммерческих организаций (Минюст России), как это предусмотрено в действующей редакции статьи 6 Закона о СМИ.

В пользу законопроекта № 19728-8 говорит и тот факт, что он соответствует пункту 9 Перечня поручений Президента РФ В.В. Путина по итогам заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, состоявшегося 09.12.2021, в котором указывается на необходимость изучения правоприменительной практики в отношении лиц, признаваемых выполняющими функции иностранного агента, и подготовки предложений по корректировке законодательства<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См., напр.: постановления Конституционного Суда РФ от 15.06.2021 № 28-П, от 12.05.2021 № 17-П, от 13.04.2021 № 13-П, от 24.07.2020 № 40-П и др.

<sup>2</sup> <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/67660>

Сказанное выше позволяет, в принципе, поддержать законопроект как содержащий важные и полезные идеи для совершенствования данного юридического института.

2. Однако предлагаемые авторами изменения в частях 7 и 8 статьи 6 Закона о СМИ далеко не достаточны для того, чтобы институт иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента, приобрел необходимые правовую определенность и непротиворечивость.

Уже в Пояснительной записке авторы допускают ошибку, когда пишут, что «в реестр лиц, выполняющих функции иностранного агента могут быть занесены физические лица или организации, которые действуют в качестве средств массовой информации». Внимательное прочтение части 3 статьи 6 Закона о СМИ в действующей редакции показывает, что в ней речь идет **не о средствах массовой информации, а о физических и юридических лицах**, которые распространяют «предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы (в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»)». Эти лица могут быть признаны иностранными СМИ, выполняющими функции иностранного агента, если они получают денежные средства или иное имущество из иностранных источников.

3. Ошибка законодателя, мимо которой прошли, к сожалению, авторы Законопроекта № 19728-8, состоит в том, что в части 3 и в последующих частях статьи 6 Закона о СМИ средства массовой информации **отождествляются** с физическими и юридическими лицами, осуществляющими распространение массовой информации. Однако, согласно статье 2 Закона о СМИ, средствами массовой информации называются «**формы** периодического распространения массовой информации», а физические и юридические лица, осуществляющие производство и выпуск СМИ, называются **редакциями СМИ**. Следовательно, если законодатель хочет маркировать физических и юридических лиц, распространяющих массовую информацию и получающих при этом имущество от иностранного источника, то их следует именовать **редакциями иностранных СМИ, выполняющими функции иностранного агента**.

При этом следует иметь в виду, что в Законе о СМИ **отсутствует определение понятия «иностранное средство массовой информации»**, которое по законам юридической логики должно быть **видовым** применительно к родовому понятию «**средство массовой информации**», и

**родовым** – применительно к понятию «**иностранное средство массовой информации, выполняющее функции иностранного агента**».

Наряду с этим, в части 3 статьи 54 Закона о СМИ имеется определение одного из видов иностранного средства массовой информации – «зарубежного периодического печатного издания». Данное определение может быть успешно использовано для конструирования понятия «иностранное средство массовой информации». В этом случае следует дополнить статью 2 Закона о СМИ новой частью следующего содержания: *«под иностранным средством массовой информации понимается не зарегистрированное в Российской Федерации средство массовой информации, имеющее место постоянного пребывания его учредителя или редакции вне ее пределов, а равно финансируемое иностранными государствами, юридическими лицами или гражданами»*. Как видим, в этом определении уже соединены распространение массовой информации и финансирование из иностранного источника.

При этом следует иметь в виду, что Закон о СМИ распространяется на иностранные СМИ только в части, касающейся распространения их продукции на территории Российской Федерации (часть 1 статьи 6). Таким образом вопрос об иностранных СМИ, продукция которых не распространяется на территории Российской Федерации, снимается сам собой.

В свою очередь, определение в законе родового понятия позволит правильно сконструировать и видовое понятие – иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента. Предлагается дополнить статью 2 Закона о СМИ новой частью следующего содержания:

**«под иностранным средством массовой информации, выполняющим функции иностранного агента, понимается иностранное средство массовой информации, продукция которого распространяется на территории Российской Федерации и которое финансируется иностранным государством, применяющим дискриминационные меры по отношению к средствам массовой информации, зарегистрированным в Российской Федерации»**.

4. В порядке обоснования предлагаемой формулировки вспомним причины, побудившие отечественного законодателя сконструировать в Законе о СМИ институт «иностранного средства массовой информации, выполняющего функции иностранного агента». Это стало **ответом** на понуждение телеканала Russia Today - America к регистрации в США в

качестве иностранного агента<sup>3</sup>. Впрочем, в этом не было никакой необходимости, поскольку в части 6 статьи 55 Закона о СМИ уже есть правовая норма, согласно которой «Правительством Российской Федерации могут быть установлены ответные ограничения в отношении корреспондентов средств массовой информации тех государств, в которых имеются специальные ограничения для осуществления профессиональной деятельности журналистов средств массовой информации, зарегистрированных в Российской Федерации».

Предлагаемая в настоящем Отзыве формулировка построена по той же правовой модели, опирающейся на международно признанный принцип взаимности.

Использование предлагаемой формулировки позволит сконструировать прозрачный и непротиворечивый судебный механизм признания того или иного иностранного СМИ выполняющим функции иностранного агента. В свою очередь, на физическое или юридическое лицо, осуществляющее производство и выпуск такого средства массовой информации, могут быть возложены определенные обязанности (например, маркировка продукции, усиленная отчетность и т. д.), неисполнение которых предполагает соответствующую публично-правовую или частноправовую ответственность. Прекращение статуса иноагента для такого СМИ должно иметь место в случае *прекращения дискриминационных мер*, применяемых к российским СМИ в соответствующем иностранном государстве, что опять-таки подтверждается решением суда. Как отмечал Президент РФ В.В. Путин, «Вы же знаете, как к нашим средствам массовой информации относятся за границей. Их объявляют иноагентами, их вызывают в суды, их вызывают на допросы, им грозит тюремное заключение за неявку»<sup>4</sup>.

Предлагаемая норма позволит адекватно реагировать как на ущемление прав и законных интересов российских журналистов, работающих за рубежом, так и на недружественные действия иностранных государств в отношении российских СМИ, чья продукция распространяется за рубежом, в том числе посредством сети Интернет. В качестве наглядного примера могут быть названы радиоканалы «Голос Америки» и «Свобода/Свободная Европа».

4. Полагаем, что совершенствование законодательства об иностранных СМИ, выполняющих функции иностранного агента, требует внесения и

---

<sup>3</sup> «Нам нужно дать симметричный ответ,» - заявил председатель Государственной Думы седьмого созыва В.В. Володин на пленарном заседании 10.11.2017 при обсуждении вопроса о дискриминации телеканала Russia Today – America. - <http://duma.gov.ru/news/14660/>

<sup>4</sup> <http://www.kremlin.ru/events/president/news/67331>

других изменений, о которых подробно сказано в заключениях Кафедры ЮНЕСКО НИУ ВШЭ от 02.02.2022 и от 08.02.2022 на законопроект № 35591-8.

Настоящий Отзыв подготовлен доктором юридических наук М.А. Федотовым и утвержден на заседании Кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» 28 февраля 2022 г. (протокол № 9).

М.А.Федотов,  
директор МНОЦ  
«Кафедра ЮНЕСКО НИУ ВШЭ»,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист РФ,  
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ



Исп. Якимовская Н.Л. +7 (916) 633-02-17