

По делу о проверке конституционности статьи 19-1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в связи с жалобой гражданина Е.Г.Финкельштейна

Постановление · № 4-П · от 17.01.2019 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в связи с жалобой гражданина Е.Г.Финкельштейна

город Санкт-Петербург 17 января 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя гражданина Е.Г.Финкельштейна - кандидата юридических наук Д.В.Кожемякина, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации М.П.Беспаловой, представителя Совета Федерации - председателя комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А.А.Клишаса, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова, руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина Е.Г.Финкельштейна. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - судьи Верховного Суда Российской Федерации Е.Н.Золотовой, от Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации - М.Н.Харламова, от Министерства юстиции Российской Федерации - М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации - Т.А.Васильевой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Заявитель по настоящему делу гражданин Е.Г.Финкельштейн оспаривает конституционность статьи 19 1 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года № 2124-1 "О средствах массовой информации", в соответствии с которой, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо с иностранным участием, иностранный гражданин, лицо без гражданства,

гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства, в совокупности или каждый в отдельности, не вправе выступать учредителем (участником) средства массовой информации, являться редакцией средства массовой информации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание (часть первая);

если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации, иностранное государство, международная организация, а также находящаяся под их контролем организация, иностранное юридическое лицо, российское юридическое лицо, доля иностранного участия в уставном капитале которого составляет более 20 процентов, иностранный гражданин, лицо без гражданства, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства, в совокупности или каждый в отдельности, не вправе 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 отношении более 20 процентов долей (акций) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя средства массовой информации, редакции средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание (часть вторая);

не допускается установление лицами, указанными в части первой данной статьи, любых иных форм контроля над учредителем средства массовой информации, над редакцией средства массовой информации, организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание, равно как и над лицами, являющимися участниками (членами, акционерами) учредителя средства массовой информации, в результате которого указанные лица приобретают возможность прямо или косвенно владеть, управлять таким учредителем, такой редакцией, такой организацией, их контролировать, а также фактически определять принимаемые ими решения (часть третья);

лица, являющиеся участниками (учредителями) учредителей средств массовой информации или редакций средств массовой информации, а также организаций (юридических лиц), осуществляющих вещание, в случае несоответствия требованиям данной статьи не вправе осуществлять права, предусмотренные абзацами вторым - шестым пункта 1 статьи 65 2 ГК Российской Федерации ;

принадлежащие данным лицам голоса не учитываются при определении кворума общего собрания участников (членов, акционеров) и при подсчете голосов (часть четвертая);

любые сделки, которые приводят к нарушению требований данной статьи, ничтожны (часть пятая);

перечень документов, свидетельствующих о соблюдении требований данной статьи, утверждается Правительством Российской Федерации и подлежит предоставлению лицами, определенными данным Законом Российской Федерации (часть шестая).

1.1. Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 22 декабря 2016 года отказал в удовлетворении исковых требований Е.Г.Финкельштейна - участника ООО "Радио-Шанс", владеющего 49 процентами долей в уставном капитале этого общества, о признании недействительным решения внеочередного общего собрания его участников о переоформлении в порядке уступки имеющейся у общества лицензии на осуществление радиовещания на второго участника общества - ЗАО "Русское радио - Евразия", владеющего 51 процентом долей в его уставном капитале, с внесением изменений в концепцию вещания. По мнению Е.Г.Финкельштейна, эта сделка являлась сделкой с заинтересованностью, в связи с чем подлежала одобрению им как участником общества, не заинтересованным в ее совершении, в порядке, предусмотренном частью шестой статьи 45 Федерального закона от 8 февраля 1998 года № 14-ФЗ "Об обществах с ограниченной ответственностью". Принимая такое решение, суд указал, что Е.Г.Финкельштейн, будучи гражданином Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства - Королевства Нидерландов, в силу статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не может осуществлять права участника ООО "Радио-Шанс" - организации, осуществляющей радиовещание на территории Российской Федерации, предусмотренные абзацами

вторым - шестым пункта 1 статьи 65-2 ГК Российской Федерации , в том числе обращаться в суд с указанным иском.

Постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 февраля 2017 года решение суда первой инстанции было отменено и по делу был принят новый судебный акт - об удовлетворении исковых требований заявителя. Суд апелляционной инстанции, руководствуясь, помимо прочего, частью второй статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" , отметил, что Е.Г.Финкельштейн вправе осуществлять владение, управление либо контроль в отношении не более 20 процентов долей в уставном капитале общества (а значит, вправе обжаловать решения органов управления общества, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом); иное толкование чрезмерно ограничивало бы права заявителя по мотивам наличия у него, помимо гражданства Российской Федерации, гражданства другого государства, а также ставило бы его в ущемленное положение по сравнению с иными лицами, владеющими не более 20 процентами таких долей.

Арбитражный суд Северо-Западного округа названное постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда отменил и оставил в силе решение суда первой инстанции, указав, что Е.Г.Финкельштейн, будучи гражданином Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства, в силу статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не вправе выступать участником общества - организации, осуществляющей радиовещание на территории Российской Федерации, и не обладает правом на обжалование решений органов управления общества, в том числе решений общего собрания его участников. Кроме того, суд кассационной инстанции отметил, что часть вторая статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" к спорным отношениям не относится и не подлежит применению в деле заявителя (постановление от 7 июня 2017 года).

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 13 октября 2017 года в удовлетворении ходатайства Е.Г.Финкельштейна о восстановлении пропущенного процессуального срока отказано, кассационная жалоба возвращена заявителю; ходатайства Е.Г.Финкельштейна о направлении запроса в Конституционный Суд Российской Федерации и о приостановлении производства по делу оставлены без рассмотрения.

По мнению заявителя, статья 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 6 (части 2 и 3), 19 (часть 1), 28, 29 (части 1, 3, 4 и 5), 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 44 (части 1 и 2), 45, 46 (часть 1), 54 (часть 1), 55 (части 2 и 3), 56 (часть 3) и 62 (часть 2), поскольку несоразмерно ограничивает право частной собственности, право на судебную защиту, а также право свободно передавать, производить и распространять информацию (не способствуя при этом ограничению чрезмерного влияния иностранных инвесторов на вещательную политику средства массовой информации), имеет дискриминационный характер (ставя граждан Российской Федерации, имеющих иностранное гражданство, в ущемленное положение по сравнению с иными гражданами), является недостаточно определенной (не позволяя установить, какая доля участия в уставном капитале хозяйственного общества - организации, осуществляющей вещание, признается допустимой).

1.2. В силу статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , конкретизирующих статью 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации принимает к рассмотрению жалобу гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде, если придет к выводу, что оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы и что имеется неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли эти законоположения Конституции Российской Федерации; Конституционный Суд Российской Федерации принимает постановление только по предмету, указанному в жалобе, и лишь в отношении той части акта, конституционность которой подвергается

сомнению, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правовых норм.

Как следует из приложенных к жалобе Е.Г.Финкельштейна судебных актов, части третья, пятая и шестая статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" при разрешении его дела не применялись, в связи с чем производство по настоящему делу в этой части подлежит прекращению в силу пункта 2 статьи 43 и статьи 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" .

Соответственно, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются взаимосвязанные положения частей первой, второй и четвертой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации " в той мере, в какой на их основании решается вопрос о праве гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства, выступать в роли участника хозяйственного общества - организации, осуществляющей вещание, и реализовывать вытекающие из такого участия корпоративные права, а также оспаривать в судебном порядке решения органов управления этого общества.

2. Согласно Конституции Российской Федерации каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1); право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (статья 35, части 1 и 2). Права требования, в том числе удостоверенные акциями (долями участия) юридического лица, также охватываются понятием имущества, в связи с чем, по смыслу приведенных положений Конституции Российской Федерации и статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, снижение стоимости акций (долей участия) может составить лишение частной собственности в нарушение статьи 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2004 года № 3-П; решение Европейского Суда по правам человека от 7 ноября 2002 года по делу "Ольжак (Olczak) против Польши" и др.). При этом институт частной собственности формируется посредством не только частноправовых норм, для которых характерен общедозволительный метод регулирования (включая отдельные положения корпоративного законодательства), но и публично-правовых норм, в том числе устанавливаемых законодательством о средствах массовой информации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом; гарантируется свобода массовой информации; цензура запрещается (статья 29, части 4 и 5). В свою очередь, на государстве лежит позитивное обязательство по введению адекватных законодательной и административной основ, отвечающих требованиям ясности и определенности, для гарантирования эффективного плюрализма в средствах массовой информации и по поддержанию конкуренции в аудиовизуальном секторе (постановление Европейского Суда по правам человека от 7 июня 2012 года по делу "Чентро Эуропа 7 С.р.л. и Ди Стефано" ("Centro Europa 7 S.r.l. and Di Stefano") против Италии"), Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации" устанавливает, что в Российской Федерации учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации (статья 1).

Как следует из Конституции Российской Федерации, названные права, основополагающие для демократического правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой, базирующейся на началах конкуренции и свободы экономической деятельности, а также идеологического многообразия, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья,

прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 1, часть 1; статья 8, часть 1; статья 13, часть 1; статья 55, часть 3). Вместе с тем - для достижения баланса конституционно защищаемых ценностей и интересов - следует использовать лишь строго обусловленные конституционно одобряемыми целями ограничительные меры, отвечающие требованиям адекватности, необходимости и правовой определенности, а устанавливаемое федеральным законодателем правовое регулирование - с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации - должно содержать нормы, не допускающие расширительного толкования вводимых ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

3. Как ранее указал Конституционный Суд Российской Федерации, для федерального законодателя не исключается возможность предусмотреть - с соблюдением конституционных принципов и норм, в том числе с учетом статьи 62 (часть 3) Конституции Российской Федерации, - дополнительные условия занятия предпринимательством на территории Российской Федерации для иностранных граждан и организаций, включая ограничения на участие в российских хозяйственных обществах, имеющих особую значимость с точки зрения обеспечения национальных интересов; такие ограничения во всяком случае должны быть конституционно обоснованными и отвечать требованию формальной определенности, вытекающему из закрепленного статьей 19 Конституции Российской Федерации принципа равноправия (Определение от 5 июля 2011 года № 924-О-О).

Так, Федеральным законом 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" к видам деятельности, имеющим стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, отнесено, в частности, осуществление радиовещания на территории, в пределах которой проживает население, составляющее половину или более половины численности населения субъекта Российской Федерации (пункт 35 статьи 6); сделки, в результате совершения которых иностранный инвестор или группа лиц приобретает право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставный капитал хозяйственного общества, имеющего стратегическое значение, подлежат предварительному согласованию с уполномоченным государственным органом (часть 1 статьи 7).

Приведенное регулирование само по себе не препятствует введению иных ограничительных мер в отдельных секторах экономики, включая рынок средств массовой информации, при соблюдении названных условий. К числу таких мер относится и установленное частью первой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" изъятие из права выступать учредителем (участником) средства массовой информации, являться организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание, для отдельных лиц, включая граждан Российской Федерации, имеющих иное гражданство.

В силу статьи 62 (часть 2) Конституции Российской Федерации наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации. При этом, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, находится в политико-правовой связи одновременно с Российской Федерацией и с соответствующим иностранным государством, перед которым он также несет конституционные и иные, вытекающие из законов данного иностранного государства, обязанности (Определение от 4 декабря 2007 года № 797-О-О). Следовательно, учитывая к тому же особую роль, которую в современном демократическом государстве средства массовой информации играют в формировании общественного мнения, в том числе участвуя в информационном обеспечении выборов (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля

2013 года № 512-О), не может быть полностью исключено распространение оспариваемых заявителем ограничений не только на иностранных граждан и лиц без гражданства, не проживающих постоянно в Российской Федерации (что прямо предусмотрено частью второй статьи 7 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"), но и на граждан Российской Федерации, имеющих гражданство другого государства, а равно российских юридических лиц с иностранным участием.

Как следует из пояснительной записки к проекту Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "О средствах массовой информации", которым статья 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" изложена в действующей редакции, федеральный законодатель, вводя ограничения, связанные с учреждением средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание, стремился воспрепятствовать установлению контроля над учредителями средств массовой информации со стороны иностранных лиц и оказанию ими влияния на принятие стратегических решений, поскольку в отдельных случаях такое влияние может угрожать информационной безопасности государства и наносить вред правам и свободам российских граждан. Указанные задачи согласуются с целями, изложенными в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № 646), согласно которой реализация национальных интересов в информационной сфере направлена на формирование безопасной среды оборота достоверной информации и устойчивой к различным видам воздействия информационной инфраструктуры в целях обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, стабильного социально-экономического развития страны, а также национальной безопасности Российской Федерации (пункт 9).

Соответственно, с учетом того что понятие "безопасность государства", использованное в статьях 55 (часть 3) и 114 (пункт "д" части 1) Конституции Российской Федерации, включает в себя, помимо военной безопасности (что преимущественно охватывается понятием "оборона страны"), экономическую, санитарно-эпидемиологическую, продовольственную и иные виды безопасности, в том числе информационную безопасность (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2012 года № 17-П ; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 года № 287-О-О), а согласно статье 2 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" , в частности, вещание радиоканала предполагает, по общему правилу, формирование радиоканала (т.е. изготовление (производство) радиопрограмм и (или) иных звуковых сообщений и материалов) и его распространение, оспариваемые заявителем ограничения являются в целом допустимыми с конституционной точки зрения.

Между тем использование в части первой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" наряду с понятием "учредитель средства массовой информации" также термина "участник средства массовой информации" не только не согласуется с иными положениями данного Закона Российской Федерации (в частности, его статьями 2 "Средства массовой информации. Основные понятия" и 7 "Учредитель", которые не предусматривают такого правового статуса), но и затрудняет установление действительных адресатов предусмотренного ею запрета, поскольку в отношении субъектов, которые через свое корпоративное участие могут влиять на деятельность учредителя средства массовой информации и организацию, осуществляющую вещание, частью второй той же статьи предполагаются самостоятельные ограничения. Более того, при буквальном ее истолковании запрет является организацией (юридическим лицом), осуществляющей вещание, обращен в том числе к гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства (т.е. к физическим лицам), что свидетельствует о допущенном законодателем нарушении правил юридической техники.

При этом в деле заявителя суд кассационной инстанции истолковал часть вторую статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" как не подлежащую применению,

придя к выводу о том, что заявитель, исходя из части первой данной статьи, не вправе владеть долей в уставном капитале общества в любом размере. Принимая во внимание, что практика применения данной статьи судами не является сложившейся (как это следует из письма заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации от 22 октября 2018 года, полученного Конституционным Судом Российской Федерации при подготовке к рассмотрению настоящего дела), указанный подход, по смыслу статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", может рассматриваться как иное, кроме официального, толкование, подлежащее учету при оценке конституционности оспариваемого регулирования и свидетельствующее, имея в виду противоположное в этой части решение суда апелляционной инстанции, о неопределенности законодательного установления тех субъектов, на которых распространяются предусмотренные оспариваемыми положениями ограничения. Таким образом, использование термина "участник средства массовой информации", не конкретизированного в законодательстве, создает неопределенность в установлении круга субъектов, на которых распространяются закрепленные частью первой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" ограничения, притом что право законодателя запретить в целях обеспечения информационной безопасности государства гражданам Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства, осуществлять прямой контроль средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, само по себе не ставится под сомнение.

4. Часть вторая статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" ограничивает гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства, в праве осуществлять владение, управление либо контроль прямо или косвенно в отношении более 20 процентов долей (акций) в уставном капитале лица, являющегося участником (членом, акционером) учредителя средства массовой информации, редакции средства массовой информации, организации (юридического лица), осуществляющей вещание. Буквальное истолкование этого положения не исключает возможности его понимания и в том смысле, что оно распространяется не на лиц, являющихся участниками хозяйственного общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, а лишь на лиц, являющихся участниками юридического лица, участвующего, в свою очередь, в юридическом лице, учредившем средство массовой информации, являющемся организацией, осуществляющей вещание.

С одной стороны, как призванная исключить возможность косвенного (опосредованного) контроля путем участия гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство другого государства, в уставном капитале общества, являющегося, в свою очередь, учредителем средства массовой информации, организацией, осуществляющей вещание, эта норма в большей мере согласуется с целями оспариваемого регулирования в случае, если распространяется именно на лиц, являющихся участниками общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание. С другой стороны, в отсутствие прямого и недвусмысленного предписания об этом в законе истолкование части второй статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" в этом смысле вело бы к ограничению конституционных прав не на основании закона и к отступлению от требования определенности правового регулирования, носило бы расширительный характер.

В силу неоднократно выраженной Конституционным Судом Российской Федерации правовой позиции неоднозначность, неясность и противоречивость законодательного регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей

Конституции Российской Федерации (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.). Если взаимоисключающие варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательного усмотрения, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удастся не всегда. В подобной ситуации наиболее корректным, если не единственно возможным способом выявления реального содержания и значения установленного законодателем правового регулирования является - во исполнение принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) - законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, непреодолимая средствами юридического толкования, создает серьезные препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (Постановление от 30 марта 2018 года № 14-П).

5. Согласно части четвертой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" лица, являющиеся участниками (учредителями) учредителей средств массовой информации или редакций средств массовой информации, а также организаций (юридических лиц), осуществляющих вещание, - т.е., по существу, те лица, которые имеются в виду в части второй данной статьи при системном ее истолковании, - в случае несоответствия требованиям данной статьи не вправе осуществлять права, предусмотренные абзацами вторым - шестым пункта 1 статьи 65 2 ГК Российской Федерации; принадлежащие этим лицам голоса не учитываются при определении кворума общего собрания участников (членов, акционеров) и при подсчете голосов. В числе таких корпоративных прав статья 65 2 ГК Российской Федерации называет права: участвовать в управлении делами корпорации; получать информацию о деятельности корпорации и знакомиться с ее бухгалтерской и иной документацией; обжаловать решения органов корпорации, влекущие гражданско-правовые последствия, в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом; требовать, действуя от имени корпорации, возмещения причиненных ей убытков; оспаривать, действуя от имени корпорации, совершенные ею сделки.

Приведенное положение Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" устанавливает своего рода меру принуждения гражданско-правового характера, действующую совокупно с административно-правовой мерой в виде приостановления и прекращения по заявлению уполномоченного органа деятельности средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, которые в надлежащие сроки не привели в соответствие со статьей 19 1 данного Закона Российской Федерации свои учредительные документы или не соблюдают требований данной статьи (часть 6 статьи 2 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ). Названная мера направлена на полное и своевременное выполнение предусмотренных законом ограничений всеми лицами, которым они адресованы, а ее сдерживающий эффект состоит в том, что доля (акция) теряет свойство имущества, наделяющего его обладателя определенными корпоративными правами.

Ограничив тем самым имущественные права названных в части второй статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" лиц, федеральный законодатель прямо не установил обязанность отчуждения (и соответствующую ей процедуру) принадлежащих им долей (акций) в уставном капитале общества в размере, превышающем 20 процентов; равным образом он не оговорил невозможность участия таких лиц в управлении делами хозяйственного общества в указанных пределах в случае, когда они отказались или не смогли по не зависящим от них причинам (в силу положений устава, наличия корпоративного конфликта и др.) произвести это отчуждение. Между тем правомерные действия (бездействие) гражданско-правового характера участника общества во всяком случае не могут вести к неблагоприятным правовым последствиям для самого

этого общества.

Кроме того, в частях второй и четвертой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", рассматриваемых в их взаимосвязи, сохраняется неопределенность в вопросе о том, вправе ли гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство другого государства и владеющий более 20 процентами долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества, реализовывать свои корпоративные права в пределах не более 20 процентов такого участия, притом что существо меры принуждения к исполнению требований закона в сопоставлении с его конституционно оправданными целями допускает, - по крайней мере, при наличии возможности беспрепятственного отчуждения соответствующих долей (превышающих долю в 20 процентов) - и одно и другое решение (в том числе с учетом того, что в конкретной правовой ситуации осуществление корпоративных прав даже в пределах не более 20 процентов участия не исключает влияния на принятие стратегических для хозяйственного общества решений).

В условиях юридической неопределенности возникают риски как для имущественных прав участника общества, так и для самого общества, что не согласуется с требованиями поддержания доверия к закону и стабильности гражданских правоотношений, составляющими ядро принципа правовой определенности, имеющего универсальное значение в отношениях государства и индивида (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 2012 года № 8-П).

Таким образом, положения части второй статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" во взаимосвязи с частью четвертой той же статьи в силу неопределенности своего содержания не позволяют однозначно установить:

на каких субъектах корпоративных правоотношений (участников хозяйственного общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, или же участников иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание) распространяется предусмотренное ею правовое регулирование;

вправе ли гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иного государства и владеющий более 20 процентами долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества, являющегося учредителем средства массовой информации или организацией, осуществляющей вещание (либо иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание), реализовывать корпоративные права в пределах, не превышающих 20 процентов такого участия.

В любом случае федеральный законодатель, учитывая, что в целях защиты перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации публично значимых интересов допустимо использовать не любые возможные, а наименее обременительные для субъектов правоотношений средства, мог бы предусмотреть и иные правовые механизмы, наряду с отчуждением имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу (пункт 2 статьи 129 и статья 238 ГК Российской Федерации), не исключая институт доверительного управления, объектом которого могут выступать в том числе ценные бумаги, права, удостоверенные бездокументарными ценными бумагами (пункт 1 статьи 1013 ГК Российской Федерации).

6. Ограничивая обладателя долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества в реализации его корпоративных прав, федеральный законодатель не может не учитывать, что, по смыслу статей 46 (часть 1) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации, право на судебную защиту выступает гарантией всех иных прав и свобод, включая право собственности и свободу экономической деятельности, и не подлежит ограничению. Конституционный правовой порядок, основанный на идее правового государства и всеобъемлющем характере судебной защиты, не допускает такого регулирования корпоративных правоотношений, которое превращало бы право участника хозяйственного общества в nudum jus ("голое право"). Как неоднократно подчеркивал

Конституционный Суд Российской Федерации, вытекающий из Конституции Российской Федерации и признанный международным сообществом в качестве фундаментального, принцип беспрепятственного доступа к правосудию предполагает право на обращение в суд и возможность получения реальной судебной защиты путем восстановления нарушенных прав и свобод (постановления от 18 мая 2015 года № 10-П, от 15 февраля 2016 года № 3-П, от 21 ноября 2017 года № 30-П и др.).

Таким образом, ввиду того что реализация права оспаривать совершенные обществом сделки, а равно обжаловать решения органов управления общества, влекущие гражданско-правовые последствия, сама по себе, в отличие от реализации иных корпоративных прав, не связана с влиянием на вещательную политику организации (т.е. не сопряжена с изготовлением (производством) радиопрограмм и (или) иных звуковых сообщений и материалов и их распространением), ограничение права на судебную защиту принадлежащих участнику общества имущественных прав и законных интересов, связанных с деятельностью общества, не может быть оправдано целью рассматриваемого правового регулирования.

Поскольку, как в случае заявителя по настоящему делу, безвозмездная уступка лицензии на радиовещание в пользу одного из участников общества (в том числе с целью избежать применения к обществу мер административно-правового характера) означает утрату существенной части активов общества и, как следствие, влечет пропорциональное уменьшение действительной стоимости долей каждого из его участников, у заявителя имеется юридический интерес в оспаривании такой сделки. Вместе с тем эффективная судебная защита имущественных прав участника общества возможна только при наличии разумной определенности относительно принадлежности ему и объема этих прав, включая - как указывает заявитель - права быть извещенным обществом о совершении им сделки, в совершении которой имеется заинтересованность; участвовать в принятии решения о согласии на совершение сделки, в совершении которой имеется заинтересованность; обращаться к обществу с требованием предоставить информацию, касающуюся такой сделки; требовать признания такой сделки недействительной судом (части 3-6 статьи 45 Федерального закона "Об обществах с ограниченной ответственностью"). Однако впредь до внесения законодателем вытекающих из настоящего Постановления изменений в статью 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и согласования его норм в том числе с законодательством об обществах с ограниченной ответственностью такая судебная защита будет иметь декларативный и иллюзорный характер, а потому внесение указанных изменений в оспариваемое правовое регулирование необходимо и в целях обеспечения ее полноценности.

7. У Конституционного Суда Российской Федерации отсутствуют сведения, подтверждающие совершение Е.Г.Финкельштейном каких-либо действий, направленных на своевременное (с учетом положений статьи 2 Федерального закона от 14 октября 2014 года № 305-ФЗ) приведение размера принадлежащей ему доли в уставном капитале ООО "Радио-Шанс" в соответствие с требованиями нового правового регулирования или на уяснение позиции уполномоченных органов о том, распространяется ли на него данное регулирование, притом что законодатель именно для этих целей предусмотрел переходный период (до 1 февраля 2016 года), позволяющий субъектам соответствующих правоотношений адаптироваться к вносимым изменениям.

С учетом этого Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным установить особенности исполнения настоящего Постановления в отношении конкретного дела заявителя, состоящие в следующем. Судебные акты, вынесенные по делу Е.Г.Финкельштейна на основании частей первой, второй и четвертой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации", не могут быть пересмотрены в обычном порядке (часть вторая статьи 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), непосредственно на основании настоящего Постановления, поскольку

неопределенность в правовом регулировании вопроса о способах и пределах реализации гражданином Российской Федерации, имеющим гражданство другого государства и являющимся участником учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, своих корпоративных прав не может быть устранена без внесения изменений в действующее законодательство и препятствует однозначному применению оспариваемых норм до внесения таких изменений. При этом федеральный законодатель, устанавливая соответствующее правовое регулирование, не лишен возможности определить особенности приведения в соответствие с ним существующих правоотношений, в том числе сложившихся на основе состоявшихся судебных решений, чтобы обеспечить баланс прав и законных интересов участников этих правоотношений. Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 68, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать часть первую статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 2), в той мере, в какой использованное в ней понятие "участник средства массовой информации", не конкретизированное действующим законодательством, создает неопределенность в установлении круга адресатов предусмотренного ею запрета.
2. Признать взаимосвязанные части вторую и четвертую статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2), 55 (часть 3) и 62 (часть 2), в той мере, в какой они в силу неопределенности своего содержания не позволяют установить:
круг субъектов корпоративных правоотношений (участников хозяйственного общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание, или же участников иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание), на которых распространяется предусмотренное ею правовое регулирование;
наличие юридической возможности у гражданина Российской Федерации, имеющего гражданство иного государства и владеющего более 20 процентами долей (акций) в уставном капитале хозяйственного общества, являющегося учредителем средства массовой информации или организацией, осуществляющей вещание (либо иного лица, имеющего доли (акции) в уставном капитале общества - учредителя средства массовой информации, организации, осуществляющей вещание), реализовывать корпоративные права в пределах, не превышающих 20 процентов такого участия.
3. Признать часть четвертую статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 1) и 56 (часть 3), в той мере, в какой, ограничивая лиц, не отвечающих требованиям данной статьи, в праве осуществлять корпоративные права, вытекающие из их участия в хозяйственном обществе, она исключает для них возможность прибегнуть к судебной защите их имущественных прав и законных интересов, связанных с деятельностью этого общества.
4. Прекратить производство по настоящему делу в части, касающейся проверки конституционности частей третьей, пятой и шестой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" .
5. Федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, - внести в действующее правовое регулирование

необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

6. Судебные акты, вынесенные по делу гражданина Финкельштейна Евгения Григорьевича на основании частей первой, второй и четвертой статьи 19 1 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" , подлежат пересмотру, если для этого нет иных препятствий, на основании принятого во исполнение настоящего Постановления правового регулирования.

7. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

8. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
№ 4-П