С.Л. Давтян, кандидат филологических наук, научный сотрудник кафедры истории и правового регулирования отечественных СМИ факультета журналистики МГУ имени М.В. Ломоносова

ОТМЕНА РЕГИСТРАЦИИ СМИ ПО ПРИЧИНЕ НЕВЫХОДА В СВЕТ (В ЭФИР) КАК НАРУШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ПРОИЗВОДИТЬ И РАСПРОСТРАНЯТЬ ИНФОРМАЦИЮ

В статье рассматривается вопрос о конституционности положений законодательства об отмене свидетельства о регистрации средства массовой информации в связи с его невыходом в свет (в эфир) более одного года. Автор отмечает, что это правило не способствует развитию свободы средств массовой информации, в том числе развития средств массовой информации как сектора экономики.

Ключевые слова: *регистрация и ликвидация СМИ, суд, регистрирующий орган, правовые последствия, отрасль экономики.*

This article explores the constitutionality of legal provisions on the abolition of the certificate of registration of mass media in connection with its non-publishing (broadcasting) over one year. The author notes that this rule does not contribute to the development of media freedom, including the development of media as a sector of the economy.

Key words: *Registration and liquidation of the media, the court registrar, legal implications, sector of the economy.*

Одной из государственных мер, призванных обеспечить баланс публичных и частных интересов в сфере массовой информации, является требование регистрации СМИ.

Согласно статье 8 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"[1] (далее — Закон о СМИ), редакция СМИ осуществляет свою деятельность после его регистрации. Учредитель сохраняет за собой право приступить к производству продукции средства массовой информации в течение одного года со дня выдачи свидетельства о регистрации. В случае пропуска установленного срока свидетельство о регистрации СМИ может быть признано недействительным судом в порядке гражданского судопроизводства по заявлению регистрирующего органа. Свидетельство о регистрации СМИ может быть признано недействительным также в результате возникновения перерыва после выхода в свет (в эфир) последнего номера (выпуска) продукции СМИ продолжительностью в один год.

[1] Закон РФ "О средствах массовой информации" // Российская газета. 1992. 8 февр.

По нашему мнению, данная норма закона нарушает конституционное право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, как это указано в части 4 статьи 29 Конституции РФ.

Многие годы эта проблема находилась вне поля зрение исследователей правовых проблем отечественных СМИ. В комментариях к Закону о СМИ вопрос о признании недействительным свидетельства о регистрации СМИ по причине его невыхода в свет (в эфир) рассматривался, как правило, с двух точек зрения: подсудности и исчисления срока невыхода в свет (в эфир). В первом случае анализировался вопрос о том, какой суд вправе вынести решение о признании свидетельства о регистрации СМИ недействительным, во втором — вопрос о том, какой день считается началом отсчета времени — день регистрации или день последнего выхода в свет (эфир) СМИ.

Например, комментируя указанную норму, доктор юридических наук Э. Гаврилов пишет: «Несмотря на то, что в Законе о СМИ указывается на возможность признания свидетельства о регистрации недействительным “судом”, это слово не следует толковать ограничительно: здесь под словом “суд” может иметься в виду как суд общей юрисдикции, так и арбитражный суд»[2]. По мнению А. Гискова, годичный срок, после которого можно подавать документы на признание недействительным свидетельства о регистрации СМИ, должен исчисляться с момента регистрации — для СМИ, так и не вышедших в свет (в эфир); с момента последнего выхода в свет (в эфир) — для СМИ, вышедших в свет (в эфир) хотя бы раз[3]. Проблема признания недействительным свидетельства о регистрации СМИ по указанной выше причине никак не прокомментирована в проекте Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 2010 г. «О практике применения судами Закона РФ “О средствах массовой информации”».

Учитывая данное обстоятельство, попробуем проанализировать ситуацию, с которой сталкиваются многие учредители, по той или иной причине прекратившие (приостановившие) выпуск зарегистрированного ими СМИ.

Нормы, регулирующие вопросы признания свидетельства о регистрации СМИ недействительным и прекращение деятельности СМИ, содержатся в статьях 8, 15 и 16 Закона о СМИ. При этом, как уточнено в пункте 11 проекта Постановления Пленума Вер-

[2] *Гаврилов Э.* Признание недействительным свидетельства о регистрации СМИ // Законодательство и практика средств массовой информации. 2000. Вып. 11 (75).

[3] *Глисков А.* Признание недействительным свидетельства о регистрации средства массовой информации // Законодательство и практика массмедиа. 2001. Вып. 1.

ховного Суда РФ[4], норма в части 5 статьи 8 является частным случаем, предусмотренным в пункте 2 части 1 статьи 15.

Как следует же из этой части статьи 15, свидетельство о регистрации средства массовой информации может быть признано недействительным исключительно судом в порядке гражданского судопроизводства по заявлению регистрирующего органа только в случаях:

1) если свидетельство о регистрации получено обманным путем;

2) если средство массовой информации не выходит в свет (в эфир) более одного года;

3) если устав редакции или заменяющий его договор не принят и (или) не утвержден в течение трех месяцев со дня первого выхода в свет (в эфир) данного средства массовой информации;

4) если имела место повторная регистрация данного средства массовой информации.

Согласно пункту 1 статьи 16 Закона о СМИ, деятельность СМИ может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителя либо судом в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа. При этом, как говорится в пункте 2 указанной статьи, учредитель имеет право прекратить или приостановить деятельность средства массовой информации исключительно в случаях и порядке, предусмотренных уставом редакции или договором между учредителем и редакцией (главным редактором), а основанием для прекращения судом деятельности СМИ, согласно пункту 3 статьи 16, являются неоднократные в течение двенадцати месяцев нарушения редакцией требований статьи 4 Закона о СМИ. К таким нарушениям, например, относятся: использование средств массовой информации в целях совершения уголовно наказуемого деяния, для разглашения сведений, составляющих государственную или иную специально охраняемую законом тайну, для осуществления экстремистской деятельности, а также для распространения передач, пропагандирующих порнографию, культ насилия и жестокости, по поводу которых регистрирующим органом делались письменные предупреждения учредителю и (или) редакции (главному редактору), а равно неисполнение постановления суда о приостановлении деятельности средства массовой информации.

Несмотря на то что норма о признании свидетельства о регистрации СМИ недействительным по причине того, что СМИ не выходит в свет (в эфир) более одного года, является императивной

[4] Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О практике применения судами Закона РФ “О средствах массовой информации”» (проект). М., 2010.

нормой, т.е. не обязательна для применения по факту приостановления или прекращения выпуска СМИ в течение указанного времени, а по совокупности причин, тем не менее ежегодно по инициативе Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) и ее региональных управлений аннулируются свидетельства о регистрации большого количества СМИ. Часть из них, по предложению указанного надзорного органа, аннулируется на основании заявления учредителя, а остальные — по решению суда. При этом чаще всего учредители обращаются в надзорный орган с заявлением о прекращении своей деятельности по выпуску СМИ не по собственной воле, а по настоянию регистрирующего органа, который, откровенно манипулируя статьей 15 Закона о СМИ, предлагает учредителю написать заявление о прекращения деятельности СМИ. Практика показывает, что многие учредители, опасаясь, что к ним могут быть применены санкции, скорее соглашаются написать заявление, чем отстаивать свое право на издание СМИ через суд. Некоторые из них пускают этот процесс на самотек, отвергая как обращение надзорного учреждения, так и приглашение в суд. В итоге суд, как правило, удовлетворяет заявление учреждений Роскомнадзора и выносит решение о признании регистрации СМИ недействительной.

Следует отметить, что сегодня этот процесс приобрел конвейерный характер. С 2009 г. перед своими региональными управлениями Роскомнадзором поставлена задача проверить на предмет выхода в свет все СМИ, расположенные, по учредительным документам, на их территории и получившие свидетельства о регистрации до 2005 г. Были подготовлены письма учредителям СМИ с просьбой предоставить документы и материалы, подтверждающие выход в свет (в эфир) СМИ. Многие письма вернулись с пометкой “адресат не найден”. И только 10 процентов предоставили запрашиваемые документы и материалы. Но что делать со СМИ, письма от которых вернулись из-за отсутствия адресата, и с теми, которые не выходят в свет более года: обращаться в суд о признании свидетельств СМИ недействительными или не обращаться, в управлениях не знали. Роскомнадзор не давал на этот счет никаких разъяснений. После недолгих раздумий в управлениях решили действовать и с молчаливого согласия вышестоящей организации стали “пачками” представлять нерадивые СМИ в суд для лишения их свидетельства о регистрации.

Например, как указано на сайте Управления Росскомнадзора по Нижегородской области, только за март 2010 г. поступило 24 судебных решения о признании недействительными свидетельств о регистрации следующих средств массовой информации, распро-

страняющихся на территории области[5]. В мае 2009 г. список аннулированных СМИ состоял из 67 названий СМИ.

В первом квартале 2010 г. по решению суда по иску регистрирующего органа — Управления Роскомнадзора по Кемеровской области в связи с невыходом в свет более года признаны недействительными свидетельства о регистрации 13 средств массовой информации[6].

Управлением Россвязькомнадзора по Камчатскому краю за два года функционирования аннулирована регистрация 80 СМИ, в том числе 64 — по решению учредителей, 16 — по решению суда[7]. В период с 1 по 19 апреля 2010 г. Управлением Роскомнадзора по Санкт-Петербургу и Ленинградской области признаны недействительными и аннулированы свидетельства о регистрации ряда журналов и газет[8].

Управлением Роскомнадзора по Сахалинской области в январе 2010 г. сняты с учета пять СМИ, не выходящих в свет более года. Свидетельства этих СМИ были признаны недействительными по решению суда на основании исковых заявлений регистрирующего органа[9]. По некоторым данным, в период с 1 июня 2008 г. по сентябрь 2009 г. в Сахалинской области указанным управлением уже было аннулировано 45 ранее выданных свидетельств о регистрации средств массовой информации на основании решения учредителей. Среди аннулированных СМИ — 10 газет, 8 телепередач, 3 радиопрограммы, 3 журнала и 21 справочный бюллетень во всех районах области. Также областным управлением Роскомнадзора были поданы исковые заявления в суд о признании недействительными свидетельств о регистрации СМИ как не выходящих в свет более года в отношении других газет, и среди них "Комсомольская правда на Сахалине"[10].

Рекордное количество аннулированных СМИ в 2009 г. зафиксировано в Управлении Роскомнадзора по Москве и Московской области — 269 печатных СМИ. Из них 99 аннулировано по решению суда, а 170 — по решению учредителя.

---

[5] В адрес Управления Роскомнадзора по Нижегородской области поступило 24 судебных решения о признании недействительными свидетельств о регистрации СМИ // http://52.rsoc.ru

[6] О прекращении выхода в свет СМИ // http://42.rsoc.ru/news/news11311.htm

[7] Аннулирование свидетельств о регистрации СМИ // http://41.rsoc.ru/news/news2908.htm

[8] В Управлении Роскомнадзора по Санкт-Петербургу и Ленинградской области на основании решений учредителей признаны недействительными и аннулированы свидетельства о регистрации средств массовой информации // http://78.rsoc.ru/news/news11804.htm

[9] Свидетельства СМИ признаны недействительными по решению суда // http://65.rsoc.ru/news/news9304.htm

[10] Мониторинг ФЗГ — Октябрь 2009. СМИ Сахалина // http://www.gdf.ru/graph/item/1/665

Надо отметить, что аналогичные списки имеются во всех региональных управлениях Роскомнадзора. Теоретически у каждого учредителя, который по тем или иным причинам прекратил выпуск СМИ на неопределенное время, в частности по экономическим причинам, но надеется на возобновление выпуска своей продукции в будущем, есть шанс отстаивать свое право в суде. Просто для этого необходимо не писать по первому требованию надзорной организации заявление о прекращении выпуска СМИ, а идти в суд и там объяснять причину возникшего перерыва, прилагая соответствующий план действий. Для учредителей, которые в будущем намерены возобновить свою деятельность, отстаивать свое право в суде гораздо выгоднее как с экономической, так и с моральной точки зрения.

С одной стороны, большинство СМИ, свидетельство о регистрации которых было аннулировано по причине невыхода в свет (в эфир), действительно де-факто перестали существовать. Очевидно, что экономический кризис, начавшийся в 2008 г., — не самое благоприятное время для функционирования некоторых СМИ, финансирование которых осуществляется за счет поступлений от продажи рекламы и средств спонсоров. С другой стороны, отечественный рынок информационных услуг — достаточно неопределенная сфера деятельности, о которой лишь недавно заговорили как об отдельной отрасли экономики.

Такая ситуация, по словам президента Гильдии издателей периодической печати Александра Страхова, во многом препятствовала полноценному развитию отечественных СМИ. Существовало много проблем с финансовой деятельностью СМИ — например, за списание нераспроданного тиража с издателя все равно требуют налог на прибыль. В настоящее время в Министерстве связи и массовых коммуникаций РФ (Минкомсвязь) созданы соответствующие рабочие группы в советах по печати, радио, телевидению и Интернету, которые разрабатывают юридический глоссарий направлений будущей отрасли[11].

Очевидно, что в условиях признания СМИ отраслью экономики норма об аннулировании СМИ по факту длительного невыхода в свет (в эфир) является противоречащей гражданскому законодательству, где не предусмотрена возможность аннулирования лицензии на выпуск продукции предприятием по причине временного отсутствия производства. Главным критерием здесь является, на наш взгляд, добросовестная отчетность перед соответствующими органами с предоставлением до возобновления деятельности так называемого нулевого отчета.

[11] СМИ может стать отдельной отраслью российской экономики — Минкомсвязи // ПРАЙМ-ТАСС. 2009. 23 июля.

Проблема аннулирования СМИ по причине невыхода в свет (в эфир) более одного года особо актуальна для СМИ организаций некоммерческого сектора.

Известно, что большинство некоммерческих организаций (НКО) существует за счет грантов и спонсоров. В течение многих лет среди доноров многих российских НКО являлись зарубежные фонды. Сегодня количество этих фондов, которые финансировали проекты российских НКО, в том числе связанные с изданием СМИ, в частности для правового просвещения граждан, сократилось в разы. По этой причине многие российские НКО свернули на неопределенное время свои медиапроекты с надеждой, что наступят финансово благоприятные времена, и они смогут продолжить свои проекты.

Аннулирование свидетельства СМИ по причине невыхода в свет (в эфир) более года имеет несколько серьезных последствий, среди которых: утеря названия СМИ, а в некоторых случаях возможная ликвидация юридического лица, которое было создано с целью осуществления функций редакции СМИ.

В соответствии с пунктом 3 статьи 49 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) правоспособность юридического лица, в данном случае редакции, возникает в момент его создания (т.е. в момент его государственной регистрации и приобретения правоспособнности) и прекращается в момент завершения его ликвидации (т.е. в момент внесения записи о ликвидации в единый государственный реестр юридических лиц).

В современном гражданском праве России выделяются два вида правоспособности юридических лиц: общая и специальная. Под общей, или универсальной, правоспособностью понимается способность юридического лица иметь любые гражданские права и обязанности, которые необходимы ему для осуществления любого вида деятельности, не противоречащего действующему законодательству. Под специальной правоспособностью понимается наличие у юридического лица лишь таких прав и обязанностей, которые отдельно регулируются законом, соответствуют целям его деятельности и прямо зафиксированы в его учредительных документах.

Исходя из ГК РФ можно сказать, что общую правоспособность может иметь только редакция, зарегистрированная в виде коммерческой организации, за исключением унитарного предприятия (пункт 1 статья 49). Редакция, зарегистрированная в виде коммерческой организации (АО, ООО), вправе кроме выпуска и распространения продукции СМИ заниматься также любой незапрещенной законом коммерческой деятельностью, если даже об этом не указано в ее уставе. При этом, как следует из той же статьи ГК РФ,

отдельными видами деятельности, перечень которых определяется законом, юридическое лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии). К такой продукции относится, безусловно, СМИ, выпуск которого осуществляется только после его регистрации.

Аннулирование свидетельства о регистрации СМИ, выпуск которого осуществляет редакция, зарегистрированная в виде коммерческой организации, не прекращает деятельность редакции, которая вправе на время отсутствия свидетельства о регистрации СМИ заниматься другой деятельностью и в случае появления соответствующих условий обратиться в регистрирующий орган с просьбой зарегистрировать СМИ заново. При этом, безусловно, не факт, что ему удастся зарегистрировать СМИ с прежним названием, поскольку с момента аннулирования свидетельства о регистрации СМИ его название могло быть зарегистрировано другим заявителем.

Более серьезное последствие имеет признание свидетельства о регистрации СМИ недействительным для редакции, зарегистрированной в форме некоммерческой организации, основной целью которой являлось издание СМИ. Дело в том, что для некоммерческих организаций ГК РФ устанавливает специальную правоспособность. Внутренне проявление специальной правоспособности находит свое отражение в учредительных документах некоммерческой организации, где фиксируется цель и предмет некоммерческой организации (пункт 2 статьи 52 ГК РФ). Это означает, что редакция, зарегистрированная в форме некоммерческой организации, наделена законом только специальной правоспособностью. Закон позволяет некоммерческой организации осуществлять один или несколько видов деятельности, не запрещенных законодательством и соответствующих целям деятельности этой некоммерческой организации (пункт 1 статьи 24 ФЗ "О некоммерческих организациях")[12].

Следовательно, если деятельность редакции-НКО связана только с подготовкой и выпуском СМИ, то признание недействительным свидетельства о регистрации СМИ неизбежно влечет ликвидацию редакции как юридического лица, как следствие — лишение ее специальной правоспособности.

Учитывая изложенные выше обстоятельства, следует пересмотреть норму пункта 2 части 1 статьи 15 Закона РФ о СМИ с целью ограничения прав Роскомнадзора и его региональных управлений

[12] Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях" // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145 (изменен Федеральным законом от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ).

на принуждение учредителей СМИ к написанию заявлений о прекращении деятельности СМИ, а также право обращения в суд о признании недействительным свидетельства о регистрации СМИ по причине невыхода СМИ в свет (в эфир) более года.

На наш взгляд, законопослушный учредитель СМИ сам должен определиться о дальнейшем функционировании своего детища, без воздействия на него со стороны надзорных и других властных органов. Тем более, как показывает практика, учредители некоторых СМИ на время "вынужденного" перерыва продолжают выходить к своему читателю путем создания интернет-версии. Это помогает сохранению трудового коллектива редакции, аудитории и реализации своих творческих замыслов в новом формате. А цель государственных органов по надзору за СМИ в новых условиях должна заключаться в том, чтобы способствовать развитию свободы СМИ и плюрализма мнений в обществе.

Поступила в редакцию
28.05.2010