

**А.Г. Трегубов**

*студент 2 курса магистратуры факультета коммуникаций, медиа и дизайна  
 НИУ «Высшая школа экономики»  
[tag1991@bk.ru](mailto:tag1991@bk.ru)*

**И.А. Алексеев**

*студент 2 курса магистратуры факультета коммуникаций, медиа и дизайна  
 НИУ «Высшая школа экономики»  
[igor1989@yandex.ru](mailto:igor1989@yandex.ru)*

**В.В. Белова**

*студент 2 курса магистратуры факультета коммуникаций, медиа и дизайна  
 НИУ «Высшая школа экономики»  
[Valeria4226@mail.ru](mailto:Valeria4226@mail.ru)*

## РОССИЙСКИЙ ЗАКОН ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА В СМИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ И НОРМ

Статья ставит своей целью выявить тенденции регулирования иностранного капитала в российских медиа. Основным источником анализа выступит закон об ограничении доли иностранного участия в СМИ, начавший действовать в 2016 году. Этот документ будет рассмотрен в контексте изменений законодательства демократических государств применительно к иностранной собственности в медиа. В статье также предпринята попытка определить причины различий подходов правового регулирования собственности в СМИ России и развитых странах.

**Ключевые слова:** собственность, свобода массовой информации, иностранный капитал, российское законодательство, государственный контроль

The main goal of this article is definition of tendencies control of foreign capital in Russian media. The basic source for analysis will be law about restriction percentage of foreign participation in mass-media which launched in 2016. This document will be examined of context changes of legislation in democratic states in connection with foreign property in the media. Also in this article we try to define the reasons of differences approaches law's regulation of property in Russian media and developed countries.

**Keywords:** property, freedom of mass information, foreign capital, Russian legislation, state control

Насколько сегодня можно говорить о понятии «собственность» в медиа в рамках национального государства? Мир давно уже живет в транснациональном информационном пространстве. Черта, отделяющая местные активы и приобретенные иностранным владельцем медиагруппы, становится всё менее заметной.

В нашей статье будет рассмотрено, как недавние изменения российского законодательства, направленные на ограничение доли иностранного участия в отечественных медиа соотносятся с мировыми тенденциями эволюции форм собственности.

Для анализа обозначенных проблем выступит классическая работа «Четыре теории прессы» американских исследователей Ф.Сиберта, У.Шрама и Т.Петерсена. В ней системы управления медиа рассматриваются в рамках нескольких подходов, связанных с социально-политическим устройством общества. Отсюда выделяются: авторитарная, либертарианская теории, теория социальной

© Трегубов А.Г., Алексеев И.А., Белова В.В., 2016

A.G. Tregubov, I.A. Alekseev, V.V. Belova *Russian law about restriction percentage of foreign participation in mass-media in context of international documents*

ответственности и советская, или тоталитарная теория прессы. Важным обстоятельством данного подхода выступает его эволюционистский характер. Вот почему данный труд особенно ценен для нас, поскольку в нём в наглядной форме представлены трансформации различных медиамodelей. Например, авторитарная теория прессы, характеризующаяся жестким давлением государства на СМИ, постепенно трансформируется в либертарианскую модель управления, в которой медиа выступают как самостоятельные субъекты влияния, имеют широкие права и свободы. Пресса «всегда принимает форму и окраску той социально-политической структуры, в рамках которой она действует. Прежде всего, она отображает ту систему социального контроля, с помощью которой осуществляется регулирование отношений индивидуумов и общественных институтов» [Сиберт, 1998, 16].

Рассматривая «Четыре теории прессы», особое внимание уделим концепту свободы массовой информации и его характеристике в историческом контексте. основополагающие принципы свободы массовой информации, заложенные в большинстве документов западноевропейских стран, а именно свободное получение, распространение, производство информации, а также возможность частным лицам в том числе из-за рубежа учреждать собственные СМИ, характерно для либертарианской теории прессы. При этом господствующее положение в Европе данная теория стала играть в конце XIX века, проделав путь от авторитарной теории с жёстким государственным контролем над журналистской деятельностью.

Какую же роль в таком случае играют формы собственности в медиа? В современных государствах существуют три главные модели взаимодействия власти и собственности в системе масс-медиа [Красильников, 2006, 42-53], которые можно соотнести с четырьмя теориями прессы:

- 1) СМИ находятся в частной собственности, а государство по большей части проводит политику невмешательства в их дела (например, в США) – либертарианская теория;
- 2) большая часть СМИ находится в собственности государства и выражает его интересы (КНР) – авторитарная теория;
- 3) собственность может быть различной, но основные СМИ находятся под контролем общества (Великобритания, скандинавские страны, ФРГ) – теория социальной ответственности.

Теперь непосредственно рассмотрим законодательство ведущих мировых демократий в отношении регулирования иностранного капитала на местном рынке. Проведенный анализ показал, что наблюдается тенденция либерализации в вопросе доступа иностранного участия в финансировании того или иного медиа. Например, в США долгое время действовали нормы, которые препятствовали спонсорам из-за рубежа иметь долю на телевизионном рынке страны более 25%. Однако три года назад в силу вступили изменения, благодаря которым решение о преимущественном владении иностранцем контрольного пакета акций телеканала принимается на специальном совете. Что же касается местной прессы, то здесь и вовсе нет ограничений на покупку иностранным владельцем.

Аналогичная ситуация и в Великобритании, где традиционно сильны патриотические настроения применительно к собственным СМИ. Тем не менее, пресса свободна от всякого рода ограничений в части собственности. Сторонний владелец, будь то гражданин России, Австралии или Германии, может спокойно приобрести печатное издание и полностью, и частично. Ситуация с телерадиовещанием не так проста. Приобретать акции местных каналов разрешается представителям стран Европейского Союза. Однако вполне можно обойти эту норму, создав на территории страны собственную компанию и уже от её имени выкупить радиостанцию или телеканал.

Законодательство было либерализовано в этом отношении и в Австралии, где ещё меньше десяти лет назад существовали жёсткие ограничения для иностранных покупателей местных СМИ, не более 20% в случае с телевизионным и радио рынками и 30%, если речь идет о печатной сфере. По новым правилам, всякого рода процентные ограничения сняты, но придётся договариваться с правительством в случае, если компания из-за рубежа или аналогичное физическое или

А.Г. Трегубов, И.А. Алексеев, В.В. Белова *Российский закон об ограничении иностранного капитала в СМИ в контексте международных документов и норм*

юридическое лицо пожелает приобрести акции местных медиа. Тем не менее, формально заграничные инвесторы получили более широкий доступ к австралийским ресурсам<sup>1</sup>.

Опираясь на анализ «Четырёх теорий прессы», можно сделать вывод, что в России не произошёл переход от авторитарной теории прессы к либертарианской в тот момент, когда это случилось в Западной Европе. Отечественное законодательство в дореволюционный период традиционно развивалось в рамках цензурного права, а в Советском Союзе сменилось на строгие требования соблюдения идеологических норм и правил, а средства массовой информации официально были обозначены как средства массовой информации и пропаганды. Сформировалась новая модель управления медиа, которая получила название советской, в которой собственность полностью была подчинена государству. Запрещалось учреждение собственного СМИ частным лицом, не важно, иностранец он или местный житель.

Данное обстоятельство несомненно оказало влияние на те проблемы, которые возникли на первых этапах формирования демократического законодательства в области медиа. Об этом очень точно писал Егор Гайдар: «старые институты были устойчивы, они формировались на протяжении жизни многих поколений. Чтобы придать новым институтам стабильность, нужны годы, нередко десятилетия. Но когда привычные установления уже не действуют, а новых еще нет, жизнь становится невыносимой» [Гайдар, 2010, 10].

Тем не менее, важным шагом правового закрепления принципов свободы массовой информации в России стал «Закон о СМИ»<sup>2</sup>, который вступил в силу 27 декабря 1991 года. Среди прочего, этот закон закрепил разные формы собственности и разрешил иностранцам иметь собственные активы в российских медиа. Однако сам рынок частной собственности формировался не на основе свободной конкуренции, а по принципу лояльности близким государству структурам. Данный процесс подробно анализируется в книге Анны Качкаевой «История телевидения в России: между властью, свободой и собственностью». Процесс слияния крупного капитала и властных элит привел к огосударствлению медиа в 2000-е годы. Качкаева отмечает, что «так и не решена фундаментальная проблема разделения собственности и власти. Ее производными в области телевидения стали политическая концентрация и монополизация национального эфира в интересах правящих групп, нетранспарентность телекоммуникационного бизнеса, корпоративистская модель управления медиаактивами, снижение общественной роли журналистики» [Качкаева].

В этом смысле неудивительны процессы ограничения иностранного капитала в российских медиа, обозначившиеся в начале нынешнего века. Ещё в начале 2000-х годов были внесены поправки в закон о СМИ, согласно которым международным спонсорам запрещалось владеть контрольным пакетом акций газет и телеканалов [Рихтер]. Тогда подобные ужесточения вполне ясно ложились в концепцию так называемой «Доктрины информационной безопасности», принятой незадолго до упомянутых изменений. Согласно данному документу, Россия испытывает потенциальную угрозу со стороны неких враждебных сил, которые могут получить доступ к секретной информации и использовать её в своих целях для ослабления суверенитета государства<sup>3</sup>. Таким образом, медиа, по сути, приравнивались к военному оружию, а потому позволить иностранцам получить над ними полный контроль было бы всё равно, что раскрыть государственную тайну. Последующие события показали, что приведённое заключение, скорее всего, и двигало властью, когда вносились изменения в закон о СМИ.

В силу того, что средства массовой информации являются хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности РФ<sup>4</sup>, законодатель поспешил ограничить участие иностранных лиц в их формировании.

<sup>1</sup> См. статью «Ограничения на участие иностранцев в СМИ. Досье». ТАСС, 24.09.2014. URL: <http://tass.ru/info/1464337>

<sup>2</sup> Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 30.12.2015) «О средствах массовой информации»

<sup>3</sup> Доктрина информационной безопасности. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/5.html>

<sup>4</sup> Федеральный закон от 29.04.2008 N 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»

A.G. Tregubov, I.A. Alekseev, V.V. Belova *Russian law about restriction percentage of foreign participation in mass-media in context of international documents*

Так, с 1 января 2016 года вступили в силу новые правила об ограничении иностранного капитала в российских организациях, являющимися СМИ. Процесс принятия федерального закона от 14.10.2014 № 305-ФЗ, который установил данные новеллы, был очень стремителен. Внесенный в Государственную думу 17 сентября 2014 года, уже 1 октября 2014 года он был одобрен Советом Федерации, а чуть позже подписан Президентом.

Де-факто нормативно-правовому акту потребовались всего две недели, чтобы пройти все стадии утверждения и обрести окончательную форму. Данный срок включал в себя работу профильного комитета Государственной думы, передачу в Совет Государственной Думы, рассмотрение в трех чтениях депутатами Государственной Думы (с учетом правок и различных обсуждений), передачу в Совет Федерации и принятие закона Советом Федерации. Столько короткие сроки заставляют задуматься о качестве проработки законопроекта и истинных причинах его появления, фактически это оставляет два варианта, или парламентарии принимали этот законопроект, не помяная возможных последствий для СМИ, или он был подготовлен по желанию каких-либо влиятельных сил с целью уничтожения иностранного элемента в российских организациях вещания.

Однако давайте вернемся к тексту самого закона. Представители юридической фирмы «Гольцблат БЛП»<sup>5</sup> в своем анализе разграничили произошедшие изменения на два блока, первый блок относится к ограничениям, коснувшимся учредителей СМИ, а второй – к лицам, осуществляющим (и способным осуществлять) контроль за деятельностью самих СМИ.

Отныне закон запрещает иностранным государствам, международным организациям, иностранным юридическим лицам, российским юридическим лицам с иностранным участием, иностранным гражданам, лицам без гражданства и лицам с двойным гражданством учреждать или являться редакциями СМИ (ограничение учредителей).

Указанные лица, а также российские юридические лица (доля иностранного капитала в которых составляет более 20%) теперь не могут осуществлять владение, управление или контроль в отношении более 20% долей (акций) в уставном капитале организации, осуществляющей вещание (то есть СМИ). Дополнительно этим лицам запрещено устанавливать любые иные формы контроля над деятельностью СМИ, в результате которых возможно оказание влияния на принимаемые ими решения (ограничение контроля).

При этом закон содержит следующие ограничения в случае несоответствия новым условиям:

- такие частники (учредители) СМИ лишаются ряда прав, в частности получения информации о деятельности СМИ, знакомство с ее документацией, обжалование решений органов управления СМИ, требования возмещения убытков, причиненных другими лицами средству массовой информации, оспаривание сделок и требование применения последствий их недействительности;
- принадлежащие этим лицам голоса не будут учитываться при подсчете голосов и определении кворума на собраниях участников (членов) СМИ;
- сделки, приводящие к нарушению закона, автоматически будут являться ничтожными.

А в случае нарушений закона, деятельность самих СМИ может быть приостановлена по решению суда при наличии искового заявления федерального органа исполнительной власти, осуществляющего регистрацию СМИ (Роскомнадзор).

Комментируя законопроект, вице-спикер партии «Единая Россия» Сергей Железняк отметил, что «он направлен в первую очередь на обеспечение информационного суверенитета России и уменьшение влияния извне на происходящие в стране события, что, без сомнений, актуально в сегодняшних международных реалиях и в условиях развернутой против нашей страны информационной войны»<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Статьи: О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» (Юридическая фирма «Гольцблат БЛП», Корпоративная практика / Слияния и поглощения) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2014)

<sup>6</sup> См. статью «Госдума ограничивает 20% долю иностранных акционеров в уставном капитале российских СМИ». ТАСС, 23.09.2014. URL: <http://tass.ru/ekonomika/1461669>

А.Г. Трегубов, И.А. Алексеев, В.В. Белова *Российский закон об ограничении иностранного капитала в СМИ в контексте международных документов и норм*

Однако стоит отметить, что закон в предыдущей редакции уже содержал схожие ограничения, при этом ключевым показателем было участие иностранных лиц, превышающее 50% уставного капитала, поэтому не понятно стремление законодателя к дальнейшему усилению контроля за СМИ.

Принятое в 2014 году изменение вызывало опасение не только у представителей СМИ, но и у Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. В своем заключении (еще тогда на законопроект) они отмечали, что изменение «не отвечает поставленным целям и не может внести сколько-нибудь позитивный вклад в укрепление информационной безопасности нашего государства, общества и личности»<sup>7</sup>. Дополнительно было указано, что «анализируемый закон по сравнению с предыдущей редакцией сокращает возможности государства в вопросах регулирования иностранных инвестиций в сфере СМИ. Если старая редакция Закона о СМИ обязывала иностранного инвестора предварительно получить разрешение уполномоченного государственного органа на любые операции с, как минимум, 25-процентным пакетом акций, то у государства имелась возможность разрешать или не разрешать любые операции иностранного инвестора в пределах от 25 до 50 процентов акций. Анализируемый закон сводит эту возможность к нулю, поскольку максимальный разрешенный норматив устанавливается ниже норматива, требующего разрешения государства»<sup>8</sup>.

И самое главное, в экспертном заключении отмечается, что данное изменение направлено на ущемление свободы СМИ и входит в противоречие со ст. 13 и 29 Конституции РФ. А именно, признанием идеологического многообразия, свободы мысли, слова и средств массовой информации в РФ.

Схожего мнения придерживаются представители СМИ. Например, выступая на телеканале «Дождь», главный редактор «Ведомости» Татьяна Лысова назвала новый закон «совершеннейшей паранойей и хорошим способом манипулирования». Дополнительно она отметила, что «в России независимость редакции от учредителя установлена законом о СМИ...»<sup>9</sup>.

Однако, несмотря на явные противоречия с иными правовыми нормами, закон продолжает существовать.

Кроме того, в России помимо ограничения владения медиа иностранными компаниями, наблюдается тренд скупки и контроля большинства СМИ государственными и окологосударственными структурами.

Через структуры близкого к власти крупного предпринимателя Юрия Ковальчука («Национальная медиагруппа») и компании «Газпром-медиа» осуществляется контроль более половины общедоступных телеканалов и множества газет и интернет-СМИ. Схема следующая: «Газпром-медиа» на 100 процентов принадлежит Газпромбанку. Газпромбанк через собственный пенсионный фонд и управляющую компанию на 75% принадлежит страховой компании «СОГАЗ», которая, в свою очередь, принадлежит Юрию Ковальчуку.

Еще около трети общедоступных каналов напрямую принадлежат государству через холдинг ВГТРК, Минобороны и правительство Москвы.

Крупнейшая сделка на телевидении, связанная с законом об ограничении иностранного капитала – переход холдинга «СТС Медиа» (телеканалы СТС, «Домашний», «Че» и СТС Love) под контроль структур Алишера Усманова и Юрия Ковальчука. По итогам реструктуризации холдинг ЮТВ Усманова и Таврина будет контролировать 75% «СТС Медиа», еще 25% будут контролировать структуры Юрия Ковальчука.

Таким образом, проведенный нами анализ показал, что принципы и методы государственного

<sup>7</sup> Особые мнения на заключение Совета на законопроект, органичивающий иностранные инвестиции в СМИ. URL: <http://president-sovet.ru/document/entry/index/?id=290>

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> См. интервью Татьяны Лысовой телеканалу «Дождь» от 23.09.2014 «Нужно остановиться, иначе после медиа разрушат все остальное». URL:

[http://tvrain.ru/teleshov/makeeva\\_vechernee\\_shou/glavred\\_vedomostej\\_tatjana\\_lysova\\_nuzhno\\_ostanovit-375723/](http://tvrain.ru/teleshov/makeeva_vechernee_shou/glavred_vedomostej_tatjana_lysova_nuzhno_ostanovit-375723/)

A.G. Tregubov, I.A. Alekseev, V.V. Belova *Russian law about restriction percentage of foreign participation in mass-media in context of international documents*

вмешательства в российские СМИ довольно сильны. Влияние советского опыта, в основе которого лежала модель идеологического управления прессой, и отсутствие частных медиа сказались на современном характере взаимоотношений государственных и частных собственников СМИ. Недостаточно четко сформированная законодательная база привела к тому, что у властных институтов появились широкие полномочия ужесточения правовых норм в отношении собственности отечественных изданий. В этой связи закон о сокращении иностранного финансирования российских медиа – логическое продолжение тренда на огосударствление индустрии. Неудивительно, что в результате принятых мер еще больше расширился спектр государственного или окологосударственного участия в местных СМИ. Проведенное исследование приводит нас к выводу, что подобные меры ужесточения законодательства получают развитие в будущем.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Гайдар Е.Т. Смуты и институты. Государство и эволюция / Е.Т. Гайдар. – Москва, 2010.
2. Качкаева А.Г. История телевидения в России: между властью, свободой и собственностью / А.Г. Качкаева. [Электронный ресурс] URL: <http://www.ru-90.ru/node/1316>
3. Красильников О.Ю. Модели взаимодействия информационной власти и собственности на средства массовой информации / О.Ю. Красильников // Собственность и власть: динамика, тенденции, перспективы. Сб. науч. ст. Вып. 5 / Под ред. проф. Т.И. Трубицыной. – Саратов, Изд-во «Научная книга», 2006. С. 42-53.
4. Рихтер А.Г. Иностранная собственность в СМИ / А.Г. Рихтер. [электронный ресурс] URL: <http://pravo.news/kniga-grajdanskoe-pravo-rossii/inostrannaya-sobstvennost-smi-9509.html>
5. Сиберт Ф. Четыре теории прессы / Ф. Сиберт, У. Шрамм, Т. Петерсон. – Москва, 1998.

#### ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 30.12.2015) «О средствах массовой информации»
2. Доктрина информационной безопасности URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/5.html>
3. Федеральный закон от 29.04.2008 N 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»

#### ИСТОЧНИКИ

1. Статья «Госдума ограничивает 20% долю иностранных акционеров в уставном капитале российских СМИ». ТАСС, 23.09.2014.
2. Статья «Ограничения на участие иностранцев в СМИ. Досье». ТАСС, 24.09.2014.
3. Особые мнения на заключение Совета на законопроект, органичивающий иностранные инвестиции в СМИ.
4. Интервью Татьяны Лысовой телеканалу «Дождь» от 23.09.2014 «Нужно остановиться, иначе после медиа разрушат все остальное»

#### REFERENCES

1. Gajdar E.T. *Smuty i instituty. Gosudarstvo i jevoljucija* [Perturbations and Institutes: State and Evolution]. Moscow, 2010.
2. Kachkaeva A.G. *Istorija televidenija v Rossii: mezhdvu vlast'ju, svobodoi i sobstvennost'ju* [History of Russian TV: between power, freedom and property resource]. URL: <http://www.ru-90.ru/node/1316>
3. Krasil'nikov O.Ju. *Modeli vzaimodejstvija informacionnoj vlasti i sobstvennosti na sredstva massovoj informacii* [Models of interaction of media power and media property] in *Sobstvennost' i vlast': dinamika, tendencii, perspektivy* [Property and Power: dynamics, trends, perspectives]. Collection of papers. Ed. T.I. Trubicyna Saratov: Izd-vo "Nauchnaja kniga", 2006. P. 42-53.
4. Rihter A.G. *Inostrannaja sobstvennost' v SMI* [Foreign property in Russian media]. URL: <http://pravo.news/kniga-grajdanskoe-pravo-rossii/inostrannaya-sobstvennost-smi-9509.html>
5. Sibert F. *Chetyre teorii pressy* [Four theories of the media] Moscow, 1998.

**LEGISLATIVE ACTS**

1. Закон РФ от 27.12.1991 N 2124-1 (ред. от 30.12.2015) "О средствах массовой информации"
2. Доктрина информационной безопасности
3. Федеральный закон от 29.04.2008 N 57-ФЗ "О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства"

**SOURCES**

1. Стат'я "Госдума ограничивает 20% долю иностранных акционеров в уставном капитале российских СМИ". TASS, 23.09.2014.
2. Стат'я "Ограничения на участие иностранцев в СМИ. Dos'e". TASS, 24.09.2014.
3. Osobyе mnenija na zakljuchenie Soveta na zakonoproekt, organichivajushhij inostrannye investicii v SMI.
4. Interv'ju Tat'jany Lysovoj telekanalu "Dozhd" ot 23.09.2014 "Nuzhno ostanovit'sja, inache posle media razrushat vse ostal'noe"